

Wirtschaft und Gesellschaft

75
FRAUEN & FAMILIE
ARBEITNEHMERSCHUTZ
EU
Kfz De

Inhalt

Editorial

Weiter auf dem
Pfad der Stagnation

Manfred Prisching
Politik im neuen Europa

Engelbert Stockhammer
NAIRU-Theorie und
keynesianische Ökonomie

Christian Ragacs
Mindestlöhne und Beschäftigung:
die empirische Evidenz

Agnes Streissler
Frauen als Leistungsträgerinnen
des Gesundheitswesens

Michael Mesch
Vertikale und intraindustrielle
Lohnstreuung in Österreich 1980-94

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

29. Jahrgang (2003), Heft 2

Inhalt

Editorial

Weiter auf dem Pfad der Stagnation. Zum Programm der zweiten ÖVP-FPÖ-Regierung..... 151

Manfred Prisching

Politik im neuen Europa..... 161

Engelbert Stockhammer

NAIRU-Theorie und keynesianische Ökonomie 189

Christian Ragacs

Mindestlöhne und Beschäftigung: die empirische Evidenz.
Ein Literaturüberblick..... 215

Agnes Streissler

Frauen als Leistungsträgerinnen des Gesundheitswesens 247

Michael Mesch

Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94.
Ausgewählte Beobachtungen auf der Grundlage der SV-Statistik 287

Bücher

Christina Behrendt, At the Margins of the Welfare State. Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom (Peter Rosner) 317

Ronald Gebauer, Hanna Petschauer, Georg Vobruba, Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt (Agnes Streissler)..... 320

Edeltraud Ranftl, Birgit Buchinger, Ulrike Gschwandtner, Oskar Meggeneder (Hrsg.), Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit. Praktische Beispiele diskriminierungsfreier analytischer Arbeitsbewertung (Christa Schlager) 324

Brian Snowdon, Howard R. Vane (Hrsg.), An Encyclopedia of Macroeconomics (Michael Mesch) 327

Hans G. Nutzinger (Hrsg.), Verteilungsprobleme im Transformationsprozess (Josef Schmee) 329

Davide Gualerzi, Consumption and Growth. Recovery and Structural Change in the US Economy (Martin Mailberg) 333

Jason Potts, The New Evolutionary Microeconomics. Complexity, Competence and Adaptive Behaviour (Felix Butschek).....	335
---	-----

Unsere AutorInnen:

Michael Mesch ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Manfred Prisching ist Professor am Institut für Soziologie der Universität Graz.

Christian Ragacs ist Universitätsassistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Engelbert Stockhammer ist Universitätsassistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien und derzeit Visiting Professor an der Sabanci-Universität in Istanbul.

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

Editorial

Weiter auf dem Pfad der Stagnation Zum Programm der zweiten ÖVP-FPÖ-Regierung

Seit dem Jahr 2001 verschlechtert sich die Wirtschaftslage Österreichs kontinuierlich. Die neueste Prognose des Instituts für Wirtschaftsforschung hat bestätigt, was sich nach der flauen Entwicklung der letzten Monate ohnehin für alle Beobachter abzeichnete: Die für 2003 erhoffte Erholung tritt nicht ein, und auch 2004 ist aus derzeitiger Sicht allenfalls ein recht mäßiges Wachstum zu erwarten. 2003 wird die österreichische Wirtschaft wieder nur um rund 1% wachsen, die Beschäftigung nimmt weiter ab und die Arbeitslosigkeit zu. Da die Produktivität, d. h. das BIP je Erwerbstätigen, im Durchschnitt pro Jahr um mehr als 2% steigt, wächst Österreichs Wirtschaft nun zum dritten Mal in Folge unterhalb ihrer Möglichkeiten. Das hat es in der gesamten Nachkriegszeit seit 1945 nicht gegeben – wir befinden uns in einem Zustand der Beinahe-Stagnation, allerdings nicht nur Österreich alleine, sondern ein großer Teil der europäischen Wirtschaft ist davon betroffen. Das Einsetzen eines Aufschwungs ist nun schon zum dritten Mal auf das nächste Jahr verschoben worden. Die Grundlage für die ohnehin bescheidene BIP-Prognose von +1,7% für das Jahr 2004 bilden Annahmen, die als ziemlich optimistisch zu betrachten sind.

Die nun für das Jahr 2002 vorliegenden Daten zeigen neuerlich, dass die restriktive Politik der Bundesregierung die österreichische Konjunktur zusätzlich gedämpft hat. Die Exporte haben 2002 mit 5,5% real und 4,1% nominell einen durchaus beachtlichen Zuwachs erreicht. Ausgelassen hat hingegen die Inlandsnachfrage. Die Investitionen sind im Vorjahr um fast 5% geschrumpft, beim privaten Konsum gab es mit 0,9% nur einen geringen Zuwachs. Der private Konsum wird hauptsächlich durch die Lohn- und Gehaltsentwicklung bestimmt. Hier haben sich bei an sich schon mäßigen nominalen Lohnerhöhungen die zur Erreichung des „Nulldefizits“ gesetzten Belastungsmaßnahmen zweifach auf die Reallöhne

ausgewirkt: durch verschiedene preistreibende Effekte (z. B. Energiesteuer, Tabaksteuer, Autobahnvignette, Studiengebühren etc.) und durch die Erhöhung der Lohnsteuer ergab sich unter dem Strich bei den Reallöhnen netto 2001 und 2002 ein Minus, das sich auch 2003 fortsetzen wird. Die anhaltend schwache Einkommensentwicklung reduziert die Konsumnachfrage und damit Wachstum und Beschäftigung.

Es entspricht also nicht den Tatsachen, dass Österreich sich gegen die internationale und europäische Konjunkturabschwächung relativ gut behauptet hat – vielmehr hat die Wirtschaftspolitik der letzten drei Jahre die Probleme in unserem Land zusätzlich verstärkt. Dies zeigt sich vor allem bei der Arbeitsmarktentwicklung. Die Zahl der Aktivbeschäftigten (also ohne die von der Regierungspropaganda immer dazugerechneten KindergeldbezieherInnen) ist in Österreich seit Dezember 2001 ständig gesunken und war 2002 durchschnittlich um 14.500 niedriger als 2001. Die Arbeitslosenrate erhöhte sich dadurch von 5,8% 2000 auf 6,9% im Jahr 2002. Es ist richtig, dass Österreich im europäischen Vergleich eine der niedrigsten Arbeitslosenraten aufweist. Aber die Zunahme der Arbeitslosigkeit war in den letzten zwei Jahren stärker als in Deutschland und im europäischen Durchschnitt.

Die Arbeitslosigkeit hinnehmen?

Das am stärksten auffallende Merkmal des neuen Regierungsübereinkommens ist, dass die Wachstumsschwäche und die empfindlich verschlechterte Arbeitsmarktsituation darin nicht einmal thematisiert sind. Gefährlich ist eine solche Haltung der weitgehend tatenlosen Hinnahme und des Wartens, bis sich die Zeiten von selber wieder bessern, auch deshalb, weil auch bei wieder normalisierter Wirtschaftsentwicklung auf mittlere Frist – also über das Jahr 2004 hinaus – eine Entspannung auf dem Arbeitsmarkt unwahrscheinlich ist. Zwei Faktoren werden mittelfristig eine deutliche Zunahme des Arbeitskräfteangebots bewirken:

Die Abschaffung der vorzeitigen Alterspension wurde nach dem massiven Widerstand seitens der Gewerkschaften auf einen längeren Zeitraum (bis 2015) erstreckt. Bis 2006 resultiert daraus eine Zunahme des Arbeitskräfteangebots um etwa 10.000 Personen. Da die geplanten begleitenden „Abfederungsmaßnahmen“ dazu führen werden, bei älteren Arbeitskräften zu Lasten anderer Altersgruppen die Beschäftigung zu erhöhen, nicht aber die Gesamtbeschäftigung, bewirkt diese

Maßnahme der „Pensionsreform“ eine zusätzliche Steigung der Arbeitslosenrate, welche die durch die bessere Konjunktur erhoffte Senkung wieder zunichte macht. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass erwartete hohe budgetäre Einsparungseffekte aus einer Abschaffung der Frühpension illusionär sind, da hohe Kosten als Folge steigender Arbeitslosigkeit (für Arbeitslosenunterstützung, Schulungsprogramme) anfallen werden. Dies war bereits bei der Erhöhung des Pensionsalters von 60/55 auf 61,5/56,5 Jahre der Fall.

Zweitens darf die EU-Erweiterung als Bestimmungsfaktor der Arbeitsmarktentwicklung bis 2006 keinesfalls unterschätzt werden. Eine verstärkte Zuwanderung aus den Nachbarländern ab Mai 2004 würde unmittelbar zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit in Österreich führen. Im Beitrittsvertrag sind daher Übergangsmaßnahmen vorgesehen, mit denen Österreich die Zuwanderung aus den Beitrittsländern weiterhin begrenzen kann. Das Regierungsprogramm beschränkt sich diesbezüglich weitgehend auf unpräzise Formulierungen („Umsetzung der vereinbarten Übergangsregelungen“, „stufenweise Heranführung“, Abschluss von Praktikanten- und Beschäftigungsabkommen), hinter denen aber beabsichtigte Maßnahmen stehen, die das Arbeitskräfteangebot innerhalb weniger Jahre um bis zu 70.000 Personen erhöhen könnten.

Eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit droht drittens durch eine neuerliche Ausweitung der Kontingente für Saisoniers sowie viertens die Absicht der Regierung, den Personalstand im öffentlichen Dienst weiter zu reduzieren (10.000 beim Bund, die Länder und Gemeinden sollen um 20.000 reduzieren).

Demgegenüber ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren bei gegebener Arbeitslosigkeit von derzeit 7% in Österreich insgesamt kein zusätzlicher Arbeitskräftebedarf besteht, wenn zunächst einmal ein möglicher Beschäftigungszuwachs aus dem Reservoir der Arbeitslosen kommen sollte. Es steht daher zu befürchten, dass die Arbeitslosenrate bis 2006 aus der kumulierten Wirkung der genannten Maßnahmen auf 8% oder noch mehr ansteigen könnte, wenn keine Korrekturen mehr erfolgen.

Die arbeitsmarktpolitische Strategie der Regierung setzt, wie schon in der letzten Periode, auf die Erhöhung des Angebotsdrucks und auf Maßnahmen, die den Druck auf Arbeitslose, zu schlechteren Bedingungen Beschäftigungen anzunehmen, erhöht („Flexibilisierung“ der Zumutbarkeitsbestimmungen,

Abschaffung der Notstandshilfe und Ersetzung durch eine „Sozialhilfe neu“), und auf Maßnahmen zur „Flexibilisierung“, welche die Arbeitnehmerrechte schwächen.

Keine Impulse für das Wirtschaftswachstum

Zur Belebung der wirtschaftlichen Aktivität setzt die Regierung unverändert auf eine Vielzahl von tatsächlichen oder angeblichen standortpolitischen Einzelmaßnahmen. In zentralen Punkten lassen die Aussagen des Programms allerdings kaum erwarten, dass die Versäumnisse der letzten Legislaturperiode, etwa bei der Dotierung der Förderung von Forschung und Entwicklung, der Universitäten und der Infrastrukturinvestitionen, gutgemacht werden können.

In der Budgetpolitik ist die zweite ÖVP-FPÖ-Regierung – nach den negativen Erfahrungen der letzten Jahre – nun offenbar bereit, von der starren Orientierung auf ein „Nulldefizit“ um jeden Preis abzugehen. Es werden unter einem – allerdings zu optimistischen – Wachstumspfad Defizite von 0,7% (2004) bis 1,5% des BIP zugelassen, was einen expansiveren Kurs und auch eine andere, konjunkturgerechtere Handhabung des europäischen Stabilitätspaktes bedeuten würde. Die für 2004 vorgesehenen steuerpolitischen Maßnahmen führen allerdings bei den Masseneinkommen zu einer Mehrbelastung. Der stärkste Impuls durch die geplante Steuersenkung um 2,5 Mrd. Euro (1,1% des BIP) ist erst für 2005 in einem Aufschwungsjahr vorgesehen. Ein solcher Impuls wäre aber zur Stärkung der Konsum- und Investitionsnachfrage so rasch wie möglich, d. h. noch heuer oder spätestens 2004 zu setzen. Das große Volumen der für die nächsten Jahre angekündigten Einsparungsmaßnahmen (5 Mrd. Euro) deutet auch auf Hintergedanken hin, nämlich das „Nulldefizit“ doch noch zu erreichen, womit der ganze Expansionseffekt wieder hinfällig wäre. Keinesfalls sollte die Steuersenkung vom tatsächlichen Einsetzen eines Aufschwungs abhängig gemacht werden – damit würde eine prozyklische Budgetpolitik zum Programm erhoben und die restriktive Linie der letzten Jahre mit allen negativen Konsequenzen fortgesetzt.

Die Hauptaussage des Regierungsprogramms zur Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene ist ein allgemein gehaltenes Bekenntnis zur „Lissabon-Strategie“, die weitestgehend auf Standortpolitik, also auf angebotsseitige Maßnahmen abstellt. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt jedoch eindeutig, dass

ohne eine expansivere Makropolitik (Geld- und Fiskalpolitik) die eigentlichen Ziele betreffend Wachstum und Beschäftigung nicht erreichbar sind. Ohne eine entsprechende Neuorientierung ist die Lissabon-Strategie zum Scheitern verurteilt, worauf auch ihre bisher zu konstatierende Erfolglosigkeit hindeutet.

5 Milliarden-Sparprogramm bis zum Jahr 2006

Die budgetären Sparmaßnahmen für die nächsten Jahre setzen in verschiedenen Bereichen an: 1,3 Mrd. Euro sollen durch eine Verwaltungsreform eingespart werden, je 1 Mrd. Euro bei den Pensionen (gemäß dem Budgetbegleitgesetz 2003 0,8 Mrd. Euro) und im Gesundheitsbereich. Mit 1 Mrd. Euro sollen die Länder, Städte und Gemeinden zum Konsolidierungskurs beitragen. Weitere 220 Mio. Euro sollen aus der Überprüfung von Bundesförderungen und der ÖBB-Reform lukriert werden.

Der weitaus überwiegende Teil der Einsparungen unter dem Titel „Verwaltungsreform“ resultiert aus Personaleinsparungen beim Bund, dem Abbau von Überstunden, moderaten Gehaltserhöhungen für die Beamten in den nächsten Jahren, der Kompensation des Struktureffekts im Bildungsbereich. Mit Verwaltungsreform hat all das nur wenig gemeinsam. Die echten Verwaltungsreformmaßnahmen (*Controlling*, *E-Government-Offensive*, Ausbau von Bezirksverwaltungsbehörden, Intensivierung von Evaluierungen etc.) bringen nur wenig Einsparungen. Die Einrichtung von Landesverwaltungsgerichtshöfen würde sogar zu Mehrausgaben führen. Die Einsparung von 10.000 Planstellen beim Bund durch Nichtnachbesetzungen würde bedeuten, dass der Personalstand (ohne Schulen und Universitäten) um gut 10% verringert werden müsste. Die Zielerreichung ist wenig realistisch, weil der Personalstand schon in der letzten Legislaturperiode um 13.000 Planstellen gesenkt wurde und weil die Abschaffung der Frühpensionierung diesem Ziel entgegenwirkt. Auch bei den Ländern und Gemeinden sollen 20.000 Bedienstete bis 2006 abgebaut werden, das sind etwa 9% der Beschäftigten von Ländern und Gemeinden (ohne Krankenanstalten). Auch die Erreichbarkeit dieses Ziels ist zu hinterfragen, nicht zuletzt deshalb, weil die Bundesregierung de facto nur wenig Druckmittel auf die Umsetzung dieser Personaleinsparungen hat. Wünschenswert wäre in beiden Fällen eine Verknüpfung des Personalab-

baus mit Fortschritten bei Verwaltungs- und Bundesstaatsreform, weil nur so eine Verschlechterung der Qualität der öffentlichen Leistungen verhindert werden kann. Im Bildungsbereich soll der so genannte Struktureffekt bei Bundes- und LandeslehrerInnen eingespart werden (ca. 350 Mio. Euro). Insgesamt würde andererseits aus diesen vermeintlichen Verwaltungsreformmaßnahmen ein erheblicher negativer Effekt auf dem stark angespannten Arbeitsmarkt resultieren.

Die „Pensionssicherungsreform“: eine volkswirtschaftliche Schocktherapie

Die Gesetzesentwürfe, mit denen die „Pensionssicherungsreform“ ursprünglich ins Werk gesetzt werden sollte, haben sich in einer bisher nicht gekannten Brutalität über Grundsätze der distributiven und intergenerativen Gerechtigkeit und des Vertrauensschutzes hinweggesetzt. Durch gewerkschaftliche Gegenaktionen und politische Widerstände bewirkte Abschwächungen sollten nicht dazu führen, dass die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Schocktherapie übersehen werden. In den Hintergrund getreten sind dabei die volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieses Kahlschlages auf Wachstum und Beschäftigung in den nächsten Jahren.

Die ArbeitnehmerInnen werden das Vorsorgesparen erhöhen und die laufenden Konsumausgaben einschränken – bei dem labilen Zustand der Konjunktur ein Effekt, der alles andere als wünschenswert ist. Da sich durch die immer noch massive Absenkung der Ersatzquote (Pension in Prozent des letzten Activeinkommens) ein gravierender Einkommensverlust für alle, die ab 2004 in Pension gehen, ergibt, werden diese Arbeitnehmergruppen mit Sicherheit ab sofort mehr Ersparnisse bilden, um den beim Pensionsantritt eintretenden Einkommensabfall zumindest teilweise zu kompensieren. Der betroffene Personenkreis bei den Arbeitnehmern umfasst in den nächsten 10 Jahren rund 450.000 Personen (Geburtsjahrgänge 1941/50), das sind etwa 13% der unselbstständig Beschäftigten, auf die ein deutlich größerer Anteil der Lohnsumme (ca. 20 %) entfällt. Es ist bei keineswegs drastischen Annahmen durchaus plausibel, dass die Auswirkung der Reaktionen auf den gesamten privaten Konsum bei ca. 1/2 % jährlich liegen können – bei den Mini-Wachstumsraten, die wir in letzter Zeit haben (0,9 bis 1,9%), ist dies gar nicht wenig.

Steuerreform: einseitige Ausrichtung

Die Ankündigung der „größten Steuerreform aller Zeiten“, die in zwei Etappen erfolgen soll, ist auf großes öffentliches Interesse gestoßen, weil zu erwarten war, dass es auch für die ArbeitnehmerInnen eine substanzielle steuerliche Entlastung geben werde. Die erste Etappe dieser Steuerreform mit Wirksamkeit 2004 beginnt bereits mit einer beachtlichen Belastung der ArbeitnehmerInnen und PensionistInnen. Der Entlastung der Bruttojahreseinkommen bis 14.500 Euro stehen erhebliche Abgabenbelastungen (Energiesteuern, Krankenversicherungsbeiträge) gegenüber. Die Entlastung der Lohnsteuer im Ausmaß von 380 Mio. Euro wirkt vor allem in einem Einkommensband von 1.000 bis 1.400 Euro Bruttomonatsbezug. Bei Monatsverdiensten über 1.400 Euro beginnt die Steuersenkung unter die Merklichkeitsschwelle zu fallen und wird jedenfalls von den sonstigen Abgabenbelastungen überkompensiert. Tatsache ist auch, dass ArbeitnehmerInnen, die weniger als 900 Euro brutto monatlich verdienen, keine Entlastungswirkung haben werden, weil eine Erhöhung der Negativsteuer nicht vorgesehen ist.

Die für Unternehmer und Selbstständige vorgesehene Maßnahme, die Einführung des halben Steuersatzes von nicht entnommenen Gewinnen für Personengesellschaften und Einzelunternehmer, führt laut Finanzministerium zu einer Entlastung von 400 Mio. Euro. Nach Berechnungen der Arbeiterkammer wird der Steuerausfall aus dieser Maßnahme aber bis zu 600 Mio. Euro betragen und zu einer Umverteilung zugunsten der besser verdienenden Gewerbetreibenden führen. Darüber hinaus wird damit das Sparen im Betrieb gefördert. Das macht aus wirtschaftspolitischer Sicht wenig Sinn.

Zur Gegenfinanzierung dieser Steuersenkungen werden die Energieabgaben um 400 Mio. Euro erhöht. Die flächendeckende Erhöhung der Energieabgaben (Mineralölsteuererhöhungen auf Benzin, Diesel und Heizöl bzw. Energieabgaben auf Erdgas und Kohle) hat wenig mit einer Ökologisierung des Steuersystems zu tun, sondern ist eine sozial undifferenzierte Abschöpfungsmaßnahme der Lohnsteuersenkung. Die ökologisch wünschenswerte Einführung von schwefelarmem Benzin und Dieselkraftstoff ist auch ohne diese Abschöpfungsmaßnahmen durchführbar. Dabei werden die Haushalte rund die Hälfte dieser Energiesteuerbelastung zu tragen haben.

Verteilungspolitisch bedeutet das, dass die 1,14 Mio. ArbeitnehmerInnen, die nur bis 900 Euro verdienen, von der Lohn-

steuersenkung nicht profitieren. Für sie bleibt unter dem Strich nur eine Belastung über. Das gilt auch für ArbeitnehmerInnen mit über 1.900 Euro Bruttomonatseinkommen. Rund 2,5 Mio. Unselbstständige werden durch die erste Etappe der Steuerreform nur belastet.

Die Belastungen durch die höhere Energiesteuer entfallen je zur Hälfte auf unselbstständig Erwerbstätige und Unternehmer. Dieser Belastung der Selbstständigen steht aber im Gegenzug eine Entlastung von 400 bis 600 Mio. Euro aus der steuerlichen Begünstigung nicht entnommener Gewinne gegenüber. Von Gerechtigkeit kann daher keine Rede sein.

Was die „größte Steuerreform“ der Zweiten Republik in der zweiten Etappe bringen wird, sind bisher nur Versprechen, die nicht nachvollziehbar sind. Wie viel von den 2,5 Mrd. Euro als Entlastung für die ArbeitnehmerInnen und damit für die Stärkung der Kaufkraft vorgesehen ist, ist noch völlig unklar.

Da derzeit die Regierungspläne in weiten Bereichen nicht bekannt sind – insbesondere zur Steuerreform 2005 –, kann in verteilungspolitischer Hinsicht noch keine Gesamtbeurteilung gemacht werden. Aus den bisher bekannten Plänen lassen sich folgende, aus Arbeitnehmersicht wenig erfreuliche Tendenzen ableiten:

- Die erste Etappe der Steuerreform entlastet die Unternehmer und Selbstständigen per Saldo – mit sehr ungleicher Verteilungswirkung innerhalb der Unternehmer. Die ArbeitnehmerInnen hingegen werden überwiegend stärker belastet.
- Die klientelorientierte Politik wird fortgesetzt, ablesbar etwa an den Selbsthalten oder an den Maßnahmen zur Beschäftigungs- und Standortsicherung (Senkung von Dienstgeberbeiträgen zur Sozialversicherung).
- Die Flexibilisierung im Arbeitsrecht der unselbstständig Beschäftigten wird fortgesetzt, in das Berufsrecht der freien Berufe wird hingegen nicht eingegriffen.
- Die agrarische Klientel wird durch ökologisch bemäntelte Maßnahmen und durch die Pensionsverbesserungen für Bauern – durch die Absenkung des fiktiven Ausgedinges – bedient.
- Der im internationalen Vergleich ohnehin sehr niedrigen Unternehmensbesteuerung stehen hohe Entlastungen ohne investitionsfördernden Charakter gegenüber (Senkung der Körperschaftsteuer, Hälftebesteuerung der nicht entnommenen Gewinne).

Gefährdung des sozialen Zusammenhalts

Das Regierungsprogramm setzt den Trend fort, die dezentralisierten Elemente der Staatsmacht immer mehr bei der Zentralgewalt des Bundes und bei den Ländern zu konzentrieren. Die sozialpartnerschaftlich organisierten Institutionen der Selbstverwaltung (Gebietskrankenkassen, Arbeitsmarktservice) sollen noch stärker dem Bund und den Ländern untergeordnet bzw. einverleibt werden.

Im Hinblick auf eine Bundesstaats-, Aufgaben- und Finanzausgleichsreform eignen sich die Regierungspläne nicht für eine konsistente Staatsreform, die mittel- und längerfristig eine kostensparende Staatstätigkeit ermöglicht.

Setzt sich der Trend einer Belastungspolitik zu Lasten der ArbeitnehmerInnen fort, dann ist bei fehlenden Konzepten für die zentralen Fragen Arbeit, Wachstum und Sicherung der Sozialsysteme zu befürchten, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen weiter auseinanderdriften werden. Das gefährdet den sozialen Zusammenhalt.

Die laufenden Wirtschaftsindikatoren für Europa und Österreich geben keine Anhaltspunkte für eine kurzfristige Konjunkturerholung – im Gegenteil, eher deuten die meisten auf ein weiteres Stagnationsjahr 2004 hin – das wäre das vierte in einer Reihe. Auf Grund der politischen Konstellation ist die derzeitige Regierung jedoch nicht in der Lage, auf diese Situation angemessen zu reagieren. Mit Werbeslogans, Phrasen und Schönfärberei, als „positives Denken“ etikettiert, ist sicher nichts zu bewirken. Statt dessen ginge es darum, alle vorhandenen Spielräume des aktiven Handelns zu nutzen, sowohl in Österreich wie auf europäischer Ebene.

NEUERSCHEINUNGEN

Siegfried Blasche / Michael von Hauff (Hrsg.)

Leistungsfähigkeit von Sozialstaaten

Dieser Band will die Leistungsfähigkeit von Sozialstaaten aus philosophischer, rechtswissenschaftlicher und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive begründen. Anschließend werden zentrale Bereiche sozialstaatlicher Politik auf ihre Leistungsfähigkeit hin analysiert und notwendige Reformmöglichkeiten diskutiert.

223 Seiten, 24,80 €, ISBN 3-89518-417-9

Jürgen Happel / Michael von Hauff (Hrsg.)

Nachhaltige Entwicklung als Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit

In diesem Band soll der komplexe Anspruch des Nachhaltigkeitskonzeptes im globalen als auch im konzeptionellen Kontext konkretisiert werden.

228 Seiten, 28 €, ISBN 3-89518-416-0

Hans G. Nutzinger (Hrsg.)

Christliche, jüdische und islamische Wirtschaftsethik

Über religiöse Grundlagen wirtschaftlichen Verhaltens in der säkularen Gesellschaft

Religiöse Grundlagen bestimmen wirtschaftliches Verhalten in einem viel höheren Maße, als sich dies die jeweiligen Akteure, aber auch die Vertreter der ökonomischen Wissenschaft gemeinhin vorzustellen vermögen. In diesem Sammelband sollen die ethischen Grundlagen des Wirtschaftens für die drei Buchreligionen miteinander verglichen werden.

150 Seiten, 14,80 €, ISBN 3-89518-424-1

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

Politik im neuen Europa

Manfred Prisching

Alle sind für Europa.¹ Nicht alle sind für jede Art von Europa. Das neue Europa ist vorderhand ein halbfertiges Projekt² im Rahmen einer ungewissen geopolitischen Situierung.³ Es ist etwas Eigenartiges um dieses Neue Europa: Auf der einen Seite hat man den Eindruck, es sei zu Europa alles gesagt; es gibt genug Aufsätze zur wirtschaftlichen Problematik und zur Frage der europäischen Identität, und alle Festreden beschwören das gemeinsame Vorhaben. Auf der anderen Seite wird die eigentliche Frage „Welches Europa wird gebaut?“ dennoch kaum öffentlich behandelt, sie findet jedenfalls in der Öffentlichkeit wenig Resonanz; wenn überhaupt, werden europäische Fragen eher an Hand von einzelnen Problemen abgehandelt, die irgendwie zwischen Agrarförderung und Transitbelastung angesiedelt sind. Auch in den europäischen Gremien, wo man mit alltagspolitischen Herausforderungen – vom deutsch-französischen „Klima“ bis zum britischen Absentismus – alle Hände voll zu tun hat, kommt die Frage zu kurz, obwohl der Verfassungskonvent heftig arbeitet; aber seine Probleme werden kaum öffentlich wahrgenommen. Der Diskurs über Europa ist mangelhaft. *Europa wird neu erfunden*,⁴ ein unglaubliches Vorhaben, das mehr Interesse und eine ernsthafte Diskussion verdienen würde. In der Folge sollen fünf Perspektiven entwickelt werden, die das Politikmachen in Europa und durch Europa beleuchten.

1. Die neue Leitidee: Von der Gewaltvermeidung über die Handlungsfähigkeit zur Produktivitätssteigerung

Gibt es so etwas wie ein „Leitidee“ der europäischen Einheit? Kommt diese Einheit aus dem Nichts oder hat sie Bezugspunkte? „Ist“ Europa eine Einheit oder muss es zu einer solchen erst „gemacht“ werden? Wir stehen natürlich selbst im historischen Prozess, im Denken befangen in einer Prägung, die aus den letzten beiden Jahrhunderten stammt; das heißt wir denken von den Nationalstaaten her, weil wir in dieser nationalstaatlichen Welt seit langem leben, im Grunde in der Welt des „Westfälischen Systems“, und gerade als Stärke Europas wird gerne seine kulturelle Vielfalt und Unterschiedlichkeit hervorgehoben. Dies scheint zu kol-

lidieren mit jenen „europäischen Werten“, die als einheitliche zu unterschiedlichen Gelegenheiten beschworen werden.

1.1 Der langfristige Blick auf die europäische Einheit

Es ist falsch, Europa nur von seinen Nationalstaaten – und damit nur von der Vielfalt seiner Identitäten – her zu denken. Europa zeichnet sich durch Vielfalt und unterschiedliche kulturelle Prägungen aus, und das wird als seine Stärke gesehen. Es ist aber für das Vorhaben, ein gemeinsames politisches Gebilde zu erstellen, auch ein Nachteil. Eine wirkliche europäische kulturelle Identität – im Sinne eines lebendigen Gemeinschaftsbewusstseins – gibt es wohl nicht. Das Trennende ist mindestens so stark wie die verbindende europäische Vorstellungswelt. Der Nationalismus bleibt als Kraft wirksam,⁵ in Teilen zerfällt ja Europa wieder.⁶ Emile Durkheim hat schon gewusst, dass größere Wirtschaftseinheiten alte Solidaritäten auflösen und neue hervorbringen müssen; doch sein Vertrauen darauf, dass das Erkennen funktionaler Interdependenzen auch organische Solidaritätsgefühle generiert, bleibt vorderhand eine Hypothese.⁷ Aber bei aller kulturellen Diversität, die den Kontinent kennzeichnet, gibt es doch zumindest zwei „Einheitsideen“, eine „geistige“ und eine „institutionelle“.

In geistiger (kultureller) Hinsicht gilt: Europa allein hat es zustande gebracht, das Universale zu denken; das Menschliche schlechthin ins Auge zu fassen; die Menschenrechte zu entwickeln; daraus abgeleitet: auch eine universale Ethik zu fordern (und selbst oft genug gegen diese Forderung zu verstoßen). Europa hat (seit Goethes Zeiten) die „Weltliteratur“ bewundert, jenseits modischer Multikulturalismen. Wenn es so etwas wie „europäische Werte“ gibt, so sind sie in dieser geistigen Kraft zu finden.⁸

Und es gibt ein zweites einigendes Element: Europa hat über die Jahrhunderte seiner Formwandlungen hindurch immer die Einheit Europas mitgedacht, indem es die Erinnerung an das Römische Reich bewahrt hat; die *translatio imperii*, das *sacrum imperium*, die Folie für das europäische Kaisertum – manifestiert nicht zuletzt in der lateinischen Sprache. Das Römische Reich wurde immer mitgedacht, und dabei hat auch immer der europäische Anspruch auf „Weltherrschaft“ mitgeschwungen, zumindest der Anspruch, ein „*global player*“ zu sein. Im Blick auf das alte imperiale Modell war es eher die abgegrenzte Nationalstaatlichkeit, ein Kind des 19. Jahrhunderts, die Produkt einer Ausnahmeperiode war, die wir als Normalität von Staatlichkeit zu betrachten uns angewöhnt haben.

Das letzte halbe Jahrhundert war noch einmal eine Ausnahme in der Ausnahme der letzten zwei Jahrhunderte. Es war, wie Peter Sloterdijk sagt, die *Absence-Zeit*: die Periode, in der Europa jeden Anspruch als

weltpolitischer Mitspieler aufgegeben hat, der ihm vorher selbstverständlich war. Es war die Zeit, als Europa in die Zange genommen wurde von den Supermächten; von den Manifestationen zweier gesellschaftspolitischer Experimente, die natürlich aus dem europäischen Geiste, dem Geiste des europäischen Maximalismus,⁹ kamen; das heißt von dem amerikanischen und dem sowjetisch-sozialistischen Experiment. Europa nahm sich zurück, ja nahm auf einige Jahrzehnte Urlaub von der Politik; eine Epoche der notwendigen materiellen und geistigen Rehabilitation nach dem demütigenden Absturz.

1.2 Der zeitgeschichtliche Blick auf die europäische Einheit

Das ist die „große“, jahrtausendelange Geschichte der europäischen Einheit und Vielfalt. Es gibt aber auch eine kurze Geschichte, eine „Zeitgeschichte“ der europäischen Idee, und bevor wir die damit verbundenen „Leitideen“ erörtern, müssen wir einen kurzen theoretischem Umweg machen.

In einer „beweglichen“ Gesellschaft findet sich ein ständiger Umbau von Institutionen, und die Herausbildung der Europäischen Union kann als das größte (auch als ein einzigartiges) *Projekt der Institutionenbildung* betrachtet werden.¹⁰ M. Rainer Lepsius definiert: „Institutionen sind [...] soziale Strukturierungen, die einen Wertbezug handlungsrelevant werden lassen.“¹¹ Institutionen beruhen auf „Leitideen“.¹² Diese Leitideen legen Rationalitätskriterien fest, also Handlungsmaximen, die bestimmen, was im jeweiligen Einflussbereich der Leitideen sachgerechtes, vernünftiges, angemessenes Handeln ist. (Es ist vernünftig, im Kontext der Wissenschaft Erkenntnisse, mit denen sich Geld verdienen ließe, zum Zwecke der Reputationsgewinnung kostenfrei in einer Zeitschrift zu publizieren. Es ist unvernünftig, im Kontext des Wirtschaftshandelns erforderliche Entlassungen von Mitarbeitern aus Mitleid nicht vorzunehmen.) Rationalitätskriterien haben ihre eigene „Logik“; sie werden als eigendynamische Prozesse wirksam, treiben aus sich Folgeprobleme und Folgeentscheidungen hervor. In diesem Prozess kommt es auch zur dauernden Produktion und Bewältigung von nichtbeabsichtigten Wirkungen.

Das institutionstheoretische Modell ist auf Europa anwendbar. Das Ziel einer *politischen Einigung des Kontinents* – in irgendeiner Form „europäischer Gemeinschaftlichkeit“ – kennt drei „Leitideen“ der europäischen Einigung: Gewaltvermeidung, Handlungsfähigkeit und Produktivität, und ich meine, dass sich seit der Genese der Union, also im Laufe eines halben Jahrhunderts, das Schwergewicht von der ersten Leitidee zu den beiden anderen, besonders aber zur dritten hin, verschoben hat.

Gewaltvermeidung: Das europäische Einigungsbestreben beruht zunächst einmal auf dem Wunsch, dieses besonders blutrünstige und konflikträchtige Stück Land, die westliche Halbinsel des asiatischen Kontinents, zu befrieden; nach dem Grundsatz: Wo es keine Staatsgrenzen mehr gibt, können (per definitionem) keine zwischenstaatlichen Kriege geführt werden, und bewaffnete Konflikte sind auch (per realitatem) durch die engen Verflechtungen unwahrscheinlicher.¹³ Bürgerkriege können auch leichter vermieden werden, wenn Territorien in einem größeren Ensemble geborgen sind – was möglicherweise ohnehin eine Illusion ist. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist in der Tat eine einzigartige Friedensregion im europäischen Kern geschaffen worden; und die Hoffnung besteht, dass es gelingt, diese Stabilitätszone nach Osten und Süden auszudehnen. Das Neue Europa macht bestimmte unerfreuliche Politikformen unwahrscheinlicher.

Handlungsfähigkeit: Das Einigungsbestreben beruht weiters auf der Erkenntnis, dass eine engere Zusammenarbeit in einer faktisch sich vernetzenden Welt zu einer Notwendigkeit geworden ist, der nicht zu folgen wesentliche Wohlstandsverluste zur Folge hätte. Integration wird durch Souveränitätsverzicht erkaufte, aber dieser ist für alle vorteilhaft.¹⁴ Integration entspricht auch dem Lauf der Geschichte, der Verdrängung kleinerer politischer Einheiten durch größere, wie schon der soziologische Klassiker Herbert Spencer festgestellt hat.¹⁵ Einzelgängertum müsste in einer technologisch-kommunikativ-wirtschaftlich verflochtenen Welt durch Produktivitätsverluste und Handlungsbeschränkungen bezahlt werden. Man kann deshalb das Neue Europa als Versuch verstehen, eine bereits verloren gegangene politische Handlungsfähigkeit durch gemeinsame Strategie und Rahmensetzung wiederzuerlangen, in der langsamen Bewusstwerdung, dass in dieser Welt kein Staat allein mehr durchsetzungsfähig ist. Es entsteht eine Art „Weltinnenpolitik“,¹⁶ im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft eine viel intensivere „Europainnenpolitik“. Dass innere (beschränkte) Souveränität nur noch durch Kooperation zu sichern ist, die Souveränität aber im Alleingang noch geringer wäre, gilt besonders für kleine Länder; es gilt aber selbst für große Mächte. Es gilt vor allem mit dem Blick auf globale Verflechtungen (Finanzströme, Kommunikation, Wissen) und globale Probleme (Klima, Terrorismus, Drogen, Migration), und es ist nach wie vor ein wesentliches Element für Verkehr, Sicherheit und andere Themenbereiche. Das Neue Europa macht bestimmte (erwünschte) Politikentscheidungen wieder möglich.

Produktivität: Das Neue Europa ist schließlich – hinter all dem wohlklingenden Gerede – als ein wirtschaftsliberales Projekt gestartet worden. Das Neue Europa ist begründet als die *Intensivierung einer Freihandelszone*, als die Generalisierung wirtschaftlicher Freiheiten. Die vier

Grundfreiheiten sind deshalb auch jene Prinzipien, die den Konvergenzprozess der europäischen Länder steuern. Das Neue Europa ist von den Grundlagen des Denkens her ein „Wirtschaftseuropa“, und ein funktionierender Markt ist das, was den Fokus der politischen und juristischen Rationalität bildet. Was vernünftig ist, bemisst sich an den Vorteilen eines freien gemeinsamen Marktes. Letztlich ist diese Idee – stärker als die beiden anderen Gründe – zur praktisch wirksamen Leitidee geworden: zum Maßstab des europäischen Handelns. Es ist nicht nur Maßstab für das eigentlich wirtschaftliche Funktionssystem, sondern auch ein Modell, das angewendet wird auf andere Bereiche, von der Bildungspolitik bis zur Sozialpolitik. Diese Leitidee ist natürlich in einer Gesellschaft plausibel, die eine Vermarktlichung aller Lebensbereiche eingeleitet hat. Das Neue Europa ist deshalb in gewissem Sinne nur der institutionelle Niederschlag eines Denkens, das sich immer mehr Lebensbereiche erobert. Dort, wo es Hindernisse für die wirtschaftlichen Grundfreiheiten gibt, werden von den europäischen Machtzentren koordinierende und liberalisierende Eingriffserfordernisse geortet, und Eingriffe werden umgekehrt jeweils durch den Rückgriff auf die Sicherung der Grundfreiheiten legitimiert.

2. Neue demokratische Institutionen: Die europäische Einigung auf dem Weg zur „Staatlichkeit“

Die Idee des geschlossenen, souveränen Staates; eines „organischen Staates“, dessen territoriale Grenzen sich vernünftig bestimmen und klar nachzeichnen lassen; die Idee eines „Container-Staates“¹⁷ – dieses Bild des „Nationalstaates“, wie es sich in den letzten Jahrhunderten entwickelt hat, entspricht nicht mehr der Wirklichkeit.

2.1 Jenseits des *Container*-Staates

Die „Deckungsgleichheit“ der drei „Zugriffsbereiche“ – wirtschaftlich steuerbare Einheit (Volkswirtschaft), politisch souveränes Gebilde (Staat) und kulturell homogene Gruppierung (Volk) – ist nicht mehr, wie zu Zeiten des Nationalstaates, gegeben.¹⁸ Aus dieser Deckungsgleichheit wurden aber kollektive Ziele und Gemeinwohlbestimmungen abgeleitet.

- Die *wirtschaftliche Zugriffsfähigkeit* der europäischen Nationalstaaten ist durch die wirtschaftlichen Verflechtungen, insbesondere die Grundfreiheiten, geschwunden. Fiskalpolitik ist im nationalen Rahmen, insbesondere für kleine offene Staaten, so gut wie unmöglich, weil es Abflüsse von Interventionsimpulsen gibt und die Verschuldungsgrenzen eng sind.¹⁹ Geldpolitik und Wechselkurspolitik sind unmöglich, weil es eine einheitliche Währung gibt. Es bleibt die

Standort- und Qualifizierungspolitik, und in diesem Bereich streben alle europäischen Regionen Ähnliches an, was wiederum alle regional-nationalen Anstrengungen, sich einen Vorsprung vor den Mitbewerbern herauszuarbeiten, mehr oder weniger egalisiert.

- Die *politische Eingriffsfähigkeit* der europäischen Nationalstaaten ist im Zuge einer Auflösung der absoluten Zugriffsrechte des Staates auf seine Bürger geschwunden. In den Verträgen von Maastricht und Amsterdam sind materiale Integrationsziele festgelegt worden (Grundrechtsschutz, Umweltschutz, Verteidigung, Außen- und Sicherheitspolitik, Justizpolitik, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik...), die eine potenzielle Allzuständigkeit der europäischen Herrschaftsebene begründen, trotz einer formalen Generalkompetenz bei den Staaten. Zunehmend kann die böse Formulierung gebraucht werden, dass Brüssel seinen Provinzen gewisse Spielräume gewährt.
- Die *kulturelle Einheitlichkeit* des Nationalstaates, die seit dem 19. Jahrhundert immer auch einen Schuss von „Gemeinschaftlichkeit“ anstelle von „Gesellschaftlichkeit“ bedeutet hat, ist in Auflösung. Mag es sich auch um „*imagined communities*“²⁰ gehandelt haben, so war doch das Gefühl des Gemeinsamen vorhanden; diese Imagination lässt sich für Europa noch nicht herstellen. Wie sich regionale und nationale Identitäten bestimmen, ist offen, und wie eine europäische Identität aufgebaut werden kann, steht gleichfalls dahin. Die europäischen Gemeinsamkeiten reichen noch lange nicht hin, um eine europäische Gesellschaft imaginieren zu können, die doch ein gewisses Bewusstsein von Zusammengehörigkeit aufweisen muss.

Die drei Entwicklungen laufen auch nicht mit gleicher Geschwindigkeit. Die wirtschaftliche Vernetzung ist recht weit gediehen; auf politischer Ebene herrscht Unterschiedlichkeit nach Themenbereichen; kulturell hingegen ist die Orientierung der Menschen, ihr Identitätsgefühl, noch weitgehend dem Nationalstaat verhaftet. Aber die Veränderungen, die im Gange sind, reichen aus, um eine radikale These zu formulieren: Mit den Veränderungen sind auch wesentliche politiktheoretische Begriffe neu zu fassen.

- Erstens, ein *neues Staatsbild* zeichnet sich ab: Auch „Staaten“ ohne volle Souveränität sind möglich, und dies ist bereits der Fall. Der *faktische* Verlust der Souveränität impliziert, dass auch der *rechtliche Souveränitätsverlust* (im Zuge der europäischen Einigung) mit Gelassenheit betrachtet werden sollte. An einem substanzlosen, der Wirklichkeit nicht entsprechenden Souveränitätsbegriff soll die Entwicklung nicht scheitern. Formale und materiale Souveränität klaffen auseinander; ein bisschen weniger formale Souveränität erhöht vielleicht die materiale Souveränität.

- Zweitens, demokratisch-rechtsstaatliche Institutionen sind neu zu fassen. Je stärker sich der Charakter der europäischen Staatlichkeit entwickelt, desto eher wird spürbar, dass es „Europa“ noch an einer *demokratischen Verankerung* fehlt, an einem adäquaten System von *checks and balances* und an einer „europäischen Öffentlichkeit“; aber auch die Vorstellung gewinnt Raum, dass es „andere“ demokratische Institutionen geben kann als die gewohnten.
- Drittens, es ergibt sich ebenso ein *neues Politikbild*. Die Legitimations- und Kontrollverfahren in einer staatsföderalistisch-völkerrechtlichen Institution sind anders geartet als in einer staatsähnlichen. Der innerstaatliche Wandel des Politikmachens drückt sich im europäischen Kontext noch stärker aus: *governance*,²² Mehrebenenpolitik, neuer Politikpluralismus.

2.2 Das neue Staatsbild

Die Souveränität der europäischen Staaten befindet sich in Erosion; sogar über die Grenzen der EU hinaus. Staaten sind keine Staaten – im „westfälischen“²³ Sinne – mehr. Immer mehr Probleme haben grenzüberschreitenden Charakter; die Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel²⁴ vollzieht dieses Geschehen nach und beschleunigt auch wieder den Prozess. Die Europäische Union entwickelt schrittweise und schubweise einen gewissen Charakter von Staatlichkeit. Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam und mit der Weiterentwicklung von Nizza ist sie keine rein völkerrechtliche Organisation und auch keine herkömmlich supranationale Institution mehr; sie reichert sich mit Elementen an, die auf Staatswerdung hinweisen, stellt aber keinen Staat dar.²⁵

Die Europäische Union weist derzeit nur so etwas wie eine „halbierte Staatlichkeit“ auf. Die Zentrale übt politische Steuerung aus; es gibt Organe, die gesetzesähnliche Normen erlassen, welche in den Mitgliedsländern unmittelbar gelten; manche sehen die nationalen Rechtsordnungen bereits auf „Teilordnungen“ des übergeordneten europäischen Rechtssystems reduziert. Es gibt eine Rahmenordnung (in mehreren Verträgen), die einer Verfassung ähnelt. Es gibt den Europäischen Gerichtshof als eine Art Verfassungsgericht und das Europäische Parlament als eine Art Repräsentativversammlung. Die Zentrale verfügt über eigene Ressourcen und ist in internationale Verhandlungszusammenhänge eingebunden. Damit reichen die Gemeinschaftsinstitutionen in klassische nationalstaatliche Funktionen – mit direkten Befugnissen – hinein: bis zur Rechtsetzungskompetenz für den ehemals souveränen Bereich der Mitgliedstaaten.²⁶ (So ist es beispielsweise eine völkerrechtlich schwierige zu fassende Tatsache, dass im Wettbewerbsrecht konkrete Strafen gegen einzelne „souveräne“ Länder verhängt werden kön-

nen.) Mit dem Europäischen Rat und der Kommission sind allerdings den nationalen Konflikten übergeordnete Instanzen geschaffen, die autonom handeln können; und da es wenig Politikbereiche gibt, für die sich ein Bezug zu den Grundfreiheiten nicht ausfindig machen lässt, ergibt sich eine ausufernde Zuständigkeit. Der europäische Staat mag also „unvollständig“ sein; aber eine Unionszuständigkeit kann bei komplexen Fragen fast immer begründet werden. Andererseits handelt es sich auch noch nicht um einen Bundesstaat, dafür bleiben die nationalen Regierungen auf absehbare Zeit zu stark; und in mancherlei Hinsicht ist der europäische Staat „unvollständig“: Die europäische Verwaltung hat beispielsweise – anders als herkömmliche Staaten – keine eigene Bürokratie, die „nach unten“, bis in die Länder, hineinreicht, sie ist also nicht selbst „Durchführungsinstitution“.

Die Zukunftsfrage nach dem Design des politischen Gebildes wird immer noch zuweilen in die Alternative gefasst: Soll Europa ein *Staatenbund* oder ein *Bundesstaat* werden? Eine solche Fragestellung kann den Einstieg in die Problematik an Hand herkömmlicher Denkweisen erleichtern, aber sie bleibt herkömmlichen politischen Kategorisierungen zu sehr verhaftet. Das Neue Europa ist etwas anderes. Es ist eine *neue Art von Supranationalität*, die in traditionellen staatlichen Kategorien – zwischen Staatenbund und Bundesstaat – nicht ausreichend erfassbar ist. Es ist unzureichend, von einem Staatenbund zu sprechen;²⁷ es ist auch kein Bundesstaat; die intensivere Verflechtung kann nicht mehr mit den Kategorien internationaler Politikbeziehungen erfasst werden. Das europäische Staatenmodell hat sein Ende gefunden. Die Europäische Union ist, um mit Samuel Pufendorf zu sprechen, *monstro simile*, einem Monstrum ähnlich,²⁸ oder, ein wenig eleganter mit den Juristen gesprochen, ein Gebilde *sui generis*.²⁹

2.3 Die neuen Institutionen

Das Problem ist nicht nur völkerrechtlicher Art, es bezieht sich auch auf unsere *Denkmodelle* politischer Institutionen. Das Institutionengefüge ist neu zu denken, ja zum Teil neu zu erfinden. Die europäischen Institutionen weisen Unterschiede zu den herkömmlichen politischen Institutionen auf nationalstaatlicher Ebene auf. In einem mehrhundertjährigen Prozess haben sich institutionelle Gefüge entwickelt, die einem zentralen politischen Imperativ gehorchen: Zum einen sind Balance- und Kontrollinstitutionen so auszustatten und miteinander zu verflechten, dass die „Entartung“ irgendeiner Institution durch andere aufgefangen, kompensiert oder gebremst werden kann; zum anderen ist zu vermeiden, dass die Balancen und Kontrollen so stark sind, dass die politische Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit darunter leidet. Zumindest dreihun-

dert Jahre hat man – in Prozessen von Versuch und Irrtum – an solchen Gefügen gebastelt; man hat gewisse „Typen“ von Institutionen geschaffen, gleichwohl in unterschiedlichen Verfassungen in mehreren Spielarten; und man hat diese Institutionen wiederum auf unterschiedliche Weise miteinander verknüpft.

Im Kontext des neuen Europa sind die Institutionstypen teilweise umdefiniert und neu erfunden worden. Das europäische Parlament ist kein wirkliches Parlament; wenn wir die Kommission als Regierung betrachten wollen, so hat diese Regierung teilweise legislative Funktionen; Legislative und Exekutive sind nicht so geschieden, wie dies dem üblichen Verfassungsverständnis entspricht; und so weiter. Was unter Parlament, Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung im Nationalstaat verstanden wird, trifft auf die europäischen Institutionen nicht zu. Aber nichts spricht dagegen, die Ausgestaltung solcher Institutionen neu zu definieren; letztlich geht es um den ausreichenden demokratischen Gehalt in der erwähnten Spannung von Kontrolle und Handlungsfähigkeit. Es ist nicht zwingend notwendig, am herkömmlichen institutionspolitischen Repertoire festzuhalten; man kann auch Neues erfinden. Peter Pernthaler hat es drastisch formuliert: Es gelte mit dem Blick auf Europa Abschied zu nehmen von den Vorstellungen, dass das Recht vom Volke ausgehe; dass man ohne Gewaltenteilung nicht von einer gehörigen Verfassung sprechen könne; dass man eine „Regierungsgesetzgebung“ in die Nähe eines diktatorischen Systems rücken müsse.³⁰ Verschiedene Juristen versuchen sich auch daran, begrifflich mit Mehrebenen-Verfassungen fertig zu werden: Sie sprechen von einer „Doppelverfassung“,³¹ von einem „Verfassungsverbund“³² oder von einer „*multi-level constitution*“.³³

Die europäischen Verträge bilden bereits den Kern einer *europäischen Verfassung*,³⁴ wie auch der Europäische Gerichtshof feststellt.³⁵ Über das Erfordernis einer neuen „Verfassungsurkunde“, zu der es seit den frühen fünfziger Jahren immer wieder Anläufe gegeben hat,³⁶ bestehen unterschiedliche Meinungen. Beispielsweise schätzen die Briten, die keine eigene geschlossene Verfassungsurkunde haben, die Notwendigkeit nicht als dringlich ein; auch eine „*unwritten constitution*“ würde reichen.³⁷ Man hat aber mit der Einrichtung des Konvents den Weg zur europäischen Verfassung vorgezeichnet.³⁸

Die demokratische Legitimation wird auch für eine neue Institutionenausgestaltung ein wesentliches Problem darstellen. Als politische Organisation „*sui generis*“ wird diese Legitimation heute von der demokratischen Verwurzelung der Versammlungen der Regierungschefs und der Minister (Europäischer Rat und Ministerrat) abgeleitet. Vorderhand muss dies reichen. Es muss auch reichen, dass die Integration keinem reinen

Modell folgt, sondern durch ein Nebeneinander verschiedener Elemente – Föderalismus, Supranationalität, Intergouvernementalismus, Funktionalismus – gekennzeichnet wird.³⁹ Gegenwärtig ist wohl ein gewisser Mangel an „Demokratiequalität“ festzustellen, und zwar in folgenden Hinsichten.

Erstens, die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene hat ein *demokratiefernes Herrschaftsgebilde* geschaffen.⁴⁰ Es sind zahlreiche Zwischenschichten, Puffer und Brüche eingebaut zwischen den Bevölkerungen und den Brüsseler Akteuren. Tendenzen zur *Oligarchisierung*, also zur Bildung von Elitkartellen, sind erkennbar, und daran ist nicht zuletzt die bereits erwähnte *Governance*-Entwicklung beteiligt. Politik spielt sich keineswegs nur in den offiziellen Institutionen ab, sondern in zunehmendem Maße im informellen Raum, und die europäische Arkanisierung wird nur durch Schlamperei und „Sickereffekte“ ein wenig kompensiert. Es gibt Indizien dafür, dass sich wohl bekannte Pathologien und Defizite der Demokratie in diesem Szenarium verstärken.

Zweitens, die wichtigen Angelegenheiten – das Moderne, Wirtschaftliche – wandern auf die *transnationale* Ebene, den Ländern verbleibt eine Art *anachronistischer Politik* – dort werden dann etwa nationale oder ethnische Konflikte, die residualen Konflikte aus dem Weg zur Moderne, ausgetragen. Aber da der Politiksteuerung auf nationaler Ebene längst weitgehend die Handlungsgrundlagen entzogen sind, es also kein Instrumentarium mehr gibt, ist die nationale politische Auseinandersetzung nur noch die Austragung von Scheingefechten: Es geht um fast nichts mehr, nur um den schnelleren oder langsameren „Nachvollzug“, und für die politischen Ebenen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene – etwa für die österreichischen Bundesländer mit ihren Mikro-Imitationen demokratischer Strukturen – gilt dies umso stärker. Regionalität bleibt als Dekoration übrig.

Drittens, die demokratische Qualität nimmt auch durch die Tendenz zur *Bürokratisierung* der Politik ab. Dies bedeutet: eine allgemeine Zunahme der Bedeutung von Verwaltungsfunktionen; vielfältige Aneignungen von Kompetenzen durch Verwaltungs- und Expertenstäbe; steigender Einfluss von „unsichtbaren Mächten“, technokratischen Stäben, aber auch Organisationen und Lobbys.

Insgesamt bedeutet die „Offenheit“ des Gestaltungsprozesses: Da die Europäische Union ein supranationales Gebilde neuer Art ist, kann für die Zukunft Europas keine langfristige „Blaupause“ entworfen werden. Wir stecken mitten im Erfindungsprozess. Das neue Gebilde hat kein historisches Vorbild. Wir befinden uns auf einem Weg, von dem wir nicht wissen, wohin er führt: eine unvollendete Gemeinschaft auf dem Weg zu einem unbekannten Ziel.⁴¹ Das heißt aber auch: Das Neue Europa wird in einem Verfahren von Versuch und Irrtum gebaut. Spielregeln können

jeweils nur für die nächste Entwicklungsphase aufgestellt werden. Überraschungen sind immer möglich; oft kommt manches anders, als man denkt. Dennoch muss die Erinnerung an die „Fernsicht“, die Diskussion über mögliche Visionen, immer eingemahnt und nicht zugunsten eines allzu robusten Pragmatismus gänzlich ausgeblendet werden.

2.4 Die neue Politik

Das nationalstaatliche Vergesellschaftungsmodell ist in einem Maße fragwürdig geworden, dass es, wenn nicht zum Untergang, so doch zu einem wesentlichen Bedeutungsschwund verurteilt ist: durch schleichenden Souveränitätsverlust, durch die Fragmentierung von Kompetenzen, durch den Bedeutungsgewinn supranationaler Instanzen, durch ein Sinken der politischen Verpflichtungsfähigkeit. Es gibt eine ganze Reihe von höchst unterschiedlichen Prozessen der Transnationalisierung. Es handelt sich beim europäischen Modell nicht nur um ein neuartiges Gebilde in völkerrechtlicher Hinsicht und um eine neuartige Konstruktion in staatstheoretischer Hinsicht; es ist auch in politischer Hinsicht eine Konstruktion neuer Art.⁴² Sie arbeitet mit transnationalen Politik- und Verwaltungsverflechtungen.

Manchmal sind semantische Veränderungen (ohne hierbei in eine konstruktivistische Überschätzung der Sprachsphäre zu geraten) verräterisch. Nicht umsonst hat man nämlich nach neuen Begriffen für politische Strukturen gesucht – weil eben die alten Begriffe nicht mehr greifen: *Governance* statt *government* lautet die Sprachregelung nunmehr in politikwissenschaftlichen Kreisen. Dort, wo „Macht“ ist, wo aber vieles nicht der herkömmlichen „Regierung“ ähnelt, dort ist *governance*. Das heißt:

- *Gouvernementale Arenen* der Entscheidung haben sich vervielfältigt. Es sind nicht nur Ministerräte oder Parlamente, wo Regeln aufgestellt beziehungsweise Macht in Recht transformiert wird; es sind zahlreiche formelle und informelle Gremien, *Meetings*, Besprechungen, Verhandlungen, Abendessen.
- Die *Akteure* bei den Entscheidungsprozessen sind zahlreicher geworden, und sie haben einen ganz unterschiedlichen Status. Mitspieler ist, wer einflussreich ist; Macht aus unterschiedlichen Sphären (wirtschaftliche Macht, publizistische Macht, expertokratische Macht, charismatische Macht...) lässt sich – ganz im Gegensatz zu Thesen von einer Autonomisierung und Abschottung ausdifferenzierter Subsysteme der modernen Gesellschaft – leichter in andere Sphären transponieren.
- Die *Verfahrensweisen* sind andere geworden: von der Hierarchie zur Verhandlung; von der Hoheitlichkeit zum Vertragsabschluss. Vielfach stellt sich nicht mehr das Problem Markt versus Staat in der gewohn-

ten Weise; es gibt eine Fülle von Instrumentarien zwischen Markt und Staat, etwa das Repertoire des *New Public Management*.

- In einer Reihe von Materien wurden *parallele Kompetenzen* (in Europa und in den Nationalstaaten) geschaffen; das bedeutet, dass bürokratische Strukturen aufgebrochen, neue (staatsübergreifende) Institutionen geschaffen, mehrere Finanzierungs-, Beeinflussungs- und Kontrollkanäle geschaffen wurden. In vielen Regelungsbereichen wurden auch superiore Kompetenzen aufgebaut, aber auch die transnationalen Expertenverflechtungen und Verwaltungsnetzwerke sind in ihrer Durchschlagskraft nicht zu unterschätzen.⁴³

Politikmachen spielt sich somit anders ab. Man kann hierfür verschiedene Formulierungen finden, die schon auf nationalstaatliche Prozesse und auf globale Prozesse angewendet worden sind, für die aber das Neue Europa wahrscheinlich das beste Beispiel darstellt: Es ist eine *Mehrebenen-Politik*;⁴⁴ ein Politikmachen durch Lobbying, Verhandlungen, Geschäfte und Kompromisse; eine eher chaotische Politik, jedenfalls keine, von der man sich die Erfüllung von Visionen rationalen Politikmachens erwarten darf. Politikmachen ist (noch) unübersichtlicher geworden.

3. Die neue Formierung Europas: Die expansive Kraft der europäischen Marktidee

Europäisierung findet natürlich in erster Linie in den übergeordneten Kompetenzbereichen statt, also dort, wo das europäische Recht Vorrang gegenüber dem nationalen Recht genießt. Aber man würde die verschleierte Konvergenzdynamik unterschätzen, ließe man sich damit beruhigen, dass Brüssel nur ein paar zugewiesene Kompetenzen aufweist, also kein „universaler Zweckverband“ im Sinne eines „Staates“ ist. Vieles an Europa ist – im Sinne der eingangs skizzierten Institutionentheorie – ein nichtintendierter Effekt.

3.1 Elemente expansiver Vergemeinschaftung

Die Vergemeinschaftung setzt sich auf mehreren Wegen durch, durch die formelle Verfasstheit der EU ebenso wie durch Prozesse, die man innerstaatlich der Ebene „empirischer Verfassungswirklichkeit“ zuordnen würde. Ein subkutaner rechtlicher Prozess ist dabei von besonderer Bedeutung.

- Der Prozess kann in hohem Maße als „Integration durch Recht“ bezeichnet werden. Er wird nicht zuletzt durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vorangetrieben; dieser dient zuweilen auch zur Überbrückung von Blockaden, die durch das Einstimmigkeitsmodell verursacht werden. Der EuGH nimmt die Grundfreiheiten

als Folie und die Gleichberechtigung aller europäischen Bürger als Maßstab,⁴⁵ und seine Interpretationen erwecken heute oft den Eindruck, es handle sich erst um das Vorspiel zu weitergehenden Vereinheitlichungen.

- Brüssel erlässt *Richtlinien*, die nationalstaatliche Rechtsbereiche determinieren und tendenziell vereinheitlichen; Richtlinien sind aber längst nicht mehr nur allgemeine Rahmenvorgaben, sondern stellen oft recht konkrete „Inseln“ im nationalstaatlichen Rechtsgefüge dar.
- Zudem wird Zug um Zug *eine neue Rechtsebene* dort eingeschoben, wo keine Gemeinschaftskompetenzen bestehen; einfach aus Gründen der Praktikabilität. Es wird nicht so rasch zur Rechtsvereinheitlichung kommen, aber es wird eine zweite *dispositive Rechtsstruktur* angeboten, auf die man vertraglich zurückgreifen kann. (Man belässt nationales Gesellschaftsrecht, stellt aber das Modell einer Europäischen Aktiengesellschaft zur Verfügung. Man belässt nationales Vertragsrecht, bietet aber die Option eines transnationalen Vertragsrechts an, dessen sich Vertragspartner bedienen können.) Es handelt sich um eine schleichende Ersetzung nationaler Rechtsbestände.

Daneben gibt es auch die Tendenz zur faktischen Integration, vor allem vorangetrieben durch die wirtschaftliche Verflechtung. Es setzt sich eine *Interdependenzlogik* durch, die zum Autonomieverlust der Nationalstaaten beiträgt. Das europäisch-nationalstaatliche Gesellschaftsmodell steht unter starkem Wandlungsdruck. Kennzeichnend für die Durchschlagskraft des europäischen Politikgeschehens sind gerade jene Konvergenzprozesse, die in den Politikbereichen stattfinden, die im Grunde unzweifelhaft im staatlichen Kompetenzbereich verblieben sind. Tatsächlich wäre es unzureichend, wollte man nur auf die offizielle Kompetenzverteilung achten. Bildungspolitik ist das beste Beispiel.

Die Integrationsdynamik stammt nicht nur aus diesen Prozessen, sie wird auch durch zwei weitere Umstände forciert.

- Erstens gibt es einen Sperrklinkeneffekt. Die Dynamik des Integrationsprozesses ist nicht immer gewollt. Der Integrationsprozess ist eine Einbahnstraße. Regierungen können von früheren Vereinbarungen nicht mehr zurücktreten, auch wenn sich die innenpolitische Szene geändert hat. Das ist ein Unterschied zur innerstaatlichen Politiklogik, wo manche Maßnahmen der früheren durch eine neue Regierung rückgängig gemacht werden können.
- Zweitens gibt es einen Überlastungseffekt. Die Integration wird auch durch die Fülle der Themen und Entscheidungen vorangetrieben: Nationale Regierungen sind oft nicht in der Lage, zu überblicken, was geschieht, und sie können die Entscheidungen deshalb unzureichend beeinflussen oder kontrollieren. Insbesondere können nichtintendierte Folgen von Entscheidungen nicht überblickt werden.

3.2 Die Logik der Leitidee

Es ist nochmals festzuhalten: „Leitidee“ ist der europäische barrierefreie Markt, der den Mitgliedsländern gemeinsam sein soll. Ein möglichst ungehinderter Markt bedeutet: Die vier Grundfreiheiten müssen möglichst weitgehend gewährleistet werden. Das heißt zweierlei. Zum einen reduziert die eingehende Interpretation der Marktfreiheiten die nationalstaatliche Verfügungsgewalt über eine Reihe von Regelungserfordernissen, die herkömmlich zu den eindeutigen Staatsaufgaben zählten, und zwar in einer unvorhersehbaren Dynamik. Es liegt von vornherein nicht auf der Hand, dass die Freiheit des Güterverkehrs bedeutet, dass der Nationalstaat keine Lebensmittelkontrollen ausländischer Güter mehr vornehmen darf; und doch gibt es entsprechende Gerichtsentscheidungen. Aber mit dieser Anwendungsweise sind ohnehin alle einverstanden; schwieriger wird es mit der anderen Komponente: Die allgemeine Formulierung der Grundfreiheiten wird als Instrument betrachtet, das auf alle Sachverhalte, nicht nur die herkömmlich wirtschaftlichen, anzuwenden und vor allem juristisch auszudeuten ist; zumal im Zuge der gegenwärtigen Weltbilddeutung ohnehin alle Lebensbereiche als „marktförmige“ wahrgenommen werden. Zwei Beispiele sollen den Ausdeutungsprozess und die praktische Konvergenz verdeutlichen.

3.2.1 Interpretative Vermarktlichung in der Sozialpolitik

Was Paul Pierson und Stephan Leibfried für die Sozialpolitik feststellen, gilt für viele andere Politikbereiche auch. Erstens, soziale Fragen werden zum europäischen Thema: „Obwohl enorme Hindernisse eine echte Föderalisierung der europäischen Sozialpolitik verhindert haben, macht es die Dynamik, mit der sich der Binnenmarkt entwickelt hat, immer schwieriger, soziale Fragen aus dem Themenkatalog der EU herauszuhalten. Diese Mehrebenen-Struktur ist weniger das Ergebnis von Versuchen der Eurokraten, einen europäischen Wohlfahrtsstaat aufzubauen, als eine Folge des ‚spillover‘ aus dem Aufbau des Binnenmarktes. Mit ‚spillover‘ ist der Prozess gemeint, in dem sich mit Vollendung des Binnenmarktes – also eines nicht-sozialpolitischen Systems – immer mehr Druck auf die EU ansammelt, selber sozialpolitisch tätig zu werden.“ Zweitens, die Einbeziehung sozialpolitischer Fragen wird durch die Marktlogik bestimmt: „Deregulierende Zielvorstellungen bestimmten die Initiative für den Binnenmarkt und gingen von der Annahme aus, dass der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital erreicht werden könnte, ohne dass sich dies auf die nationalen Sozialpolitiken auswirken müsste. Sozialpolitik sollte ausschließliche Domäne der Mitgliedstaaten bleiben. Diese Annahme ist allerdings zweifelhaft. Vieles deutet darauf hin, dass zwischen Markt und sozialen Fragen nicht

mehr säuberlich getrennt werden kann. Gleichgültig, wie die Kämpfe in der ‚hohen Politik‘ um die Sozialcharta – also die ‚Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer‘ vom 29. November 1989 – und um die Vertragsrevisionen ausgehen, die Marktintegration untergräbt allmählich Autonomie und Souveränität des nationalen Wohlfahrtsstaates; diese finden sich mehr und mehr in ein komplexes Mehrebenen-System eingebunden.“⁴⁶ Souveräne Staaten kontrollieren ihren Wohlfahrtsstaat, und sie können ihn nach ihrem Ermessen ausgestalten. „Sie können ihre Leistungen auf die eigenen Bürger beschränken (Kontrolle über die Leistungsempfänger); darauf bestehen, dass die Leistungen auf ihrem eigenen Territorium verbraucht werden (*räumliche Kontrolle des Verbrauchs*); verhindern, dass andere wohlfahrtsstaatliche Systeme auf ihrem eigenen Territorium mit ihnen in Konkurrenz treten (*territoriale Ausschließlichkeit der Geltung*); jeden gewünschten Leistungszuschnitt wählen, seien es monetäre Transfers oder Sachleistungen (*Kontrolle des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsmixes*); verlangen, dass nur die eigenen Behörden – und nicht die Behörden anderer Nationalstaaten – den Status ‚Leistungsempfänger‘ festlegen (*administrative Bestimmungsgewalt im Einzelfall*); und bestimmen, welche auf die jeweilige ‚Wohlfahrtskultur‘ abgestimmten Professionen sozialstaatliche Leistungen erbringen dürfen (*Kontrolle des Zugangs zum Status eines Leistungserbringers*).“⁴⁷ Diese Bedingungen treffen aber nicht mehr zu. Dienstleistungsfreiheit hat nur auf den ersten Blick nichts mit Sozialpolitik zu tun; in Wahrheit bedeutet dies *Konsumfreiheit*: Der österreichische Sozialversicherte könnte möglicherweise seine medizinischen Dienstleistungen in einem anderen Land nachfragen; und *Angebotsfreiheit*: Krankenhäuser könnten ihre Leistungen in ganz Europa anbieten. Man könnte noch weiter denken: Warum sollen „öffentliche“ Leistungserbringer gegenüber privaten Versicherern bevorzugt werden, ja sogar eine Monopolstellung einnehmen dürfen; führt die Priorisierung des Marktes nicht eher zu einer Versicherungspflicht als zu einer Pflichtversicherung? Wenn man der Optimalitätslogik eines freien europäischen Marktverkehrs folgt, ist dann nicht ein staatliches Sozialversicherungssystem – auf Dauer gesehen – ein „marktfremdes“, störendes, einzudämmendes und letztlich zu beseitigendes Element?

3.2.2 Praktische Konvergenz in der Bildungspolitik

Das Bildungswesen gehört in den nationalstaatlichen Kompetenzbereich. Aber die Bildungsstrukturen werden de facto in ganz Europa rasant angepasst, einfach aus praktischen Gründen. Da gibt es die Pisa-Studie, welche zu Vergleichen anregt. Wenn auf Grund der Niederlassungsfreiheit die wechselseitige Anerkennung von Berufsberechtigungen

zur Debatte steht, so hat man zunächst versucht, Ausbildungsgänge aneinander anzugleichen; mittlerweile ist man zur radikaleren Variante übergegangen, nämlich Ausbildungsgänge (bei aller Verschiedenartigkeit) als ganze anzuerkennen und Zertifikate anzurechnen (auf dem Wege genereller Schritte durch die Diplomanerkennungsrichtlinien). Noch ist es dem jeweiligen Staat unbenommen, Berufsbilder und Zugangserfordernisse zur praktischen Berufsausübung – unbeschadet der Niederlassungsfreiheit – festzulegen,⁴⁸ zumindest auf dem Wege von Eignungsprüfungen, Anpassungslehrgängen oder Berufserfahrungsdauer; auf Dauer werden sich die Territorien aber nicht voneinander abschotten lassen. Wer in Deutschland zur Berufsausübung berechtigt ist, wird dies zunehmend auch in Österreich sein müssen; noch können die „Heilpraktiker“ ferngehalten werden, weil dieser Beruf in Österreich nicht vorgesehen ist; aber das wird auf Dauer nicht der beliebigen Entscheidung eines Mitgliedsstaates überlassen bleiben, sondern ebenfalls durch Ausnahmetatbestände gerechtfertigt werden müssen, die wiederum einer Anerkennung der EU bedürfen.

Dann gibt es den Bologna-Prozess, wo sich die Bildungsminister beispielsweise darauf geeinigt haben, einheitliche Strukturen im Postsekundärbereich anzustreben. Wechselseitige Anrechnungsnotwendigkeiten im Bereich akademischer Studien führen zu einer europaweiten Tendenz zur homogenen Strukturierung von Studien und Kursen. Hätte man nicht soeben Privatuniversitäten zugelassen, würde sich die Frage bald auf rechtlicher Ebene auf Grund der Dienstleistungsfreiheit stellen. Es gibt sogar eine Internationalisierung von vergebenen Titeln – etwa beim Bachelor oder Bakkalaureus –, was in einem traditionsbewussten Land wie Österreich einen scharfen Eingriff bedeutet. Einst konnte die österreichische Regierung bestimmen, wer zu den Universitäten zugelassen wird: Aber die Regelung, dass derjenige, der als Ausländer in Österreich studieren will, einen Studienplatz in seiner Heimat nachweisen muss, hält vor dem Europäischen Gerichtshof nicht. Das wissen die Bildungsverwalter seit vielen Jahren; aber sie haben die Lösung des Problems, wie man abgewiesene deutsche Studienwerber daran hindert, auf den österreichischen Universitäten Medizin zu inskribieren, vor sich hergeschoben.

4. Die neue Territorialität: Das Problem der Mitgliedschaftserweiterung

Wie „groß“ ist Europa? Das europäische Territorium? Der Kreis jener Länder, denen die Verträge eine Aufnahme in die Gemeinschaft in Aussicht stellen? Die Frage wird oft „kulturell“ beantwortet, mit Hilfe einer Aufzählung jener Elemente, welche das abendländische Erbe ausma-

chen. Die Frage wird „geographisch“ beantwortet, mit herkömmlichen oder neuen Grenzlinien. Die Frage wird „politisch“ beantwortet, mit geostrategischen Argumenten. Oft wird sie aber auch „opportunistisch“ beantwortet, mit dem Verweis, man könne dieses oder jenes Problem ein paar Jahre hinausschieben, aber auf Dauer nicht „Nein“ sagen...

4.1 Vertiefung und Erweiterung

Jene Frage, die hinter allen diesen Fragen steht, ist natürlich: Welche Gruppierung (von Menschen, von Gruppen, von Staaten) bleibt handlungsfähig? Wie groß und wie heterogen kann eine Union sein, ohne in wirtschaftliche Überlastung, politische Blockade oder kulturelles Unverständnis innerhalb der Mitgliedstaaten zu laufen? „Imagined communities“ haben ihre Identität immer geschaffen durch äußere Abgrenzung und innere Homogenisierung. Eine engagierte Gemeinschaft zu schaffen, die ihre äußeren Grenzen lose definiert, also im jeweils Vorläufigen hält, und die auf innere kulturelle „Verträglichkeit“ (um den Begriff der Homogenität ein wenig abzuschwächen) keinen Wert legt (oder die kulturelle Homogenität durch einen rationalen Verfassungspatriotismus – ohne den üblichen stark emotionalen Gehalt – zu ersetzen sucht), mutet als historisch „interessantes“, aber auch wagemutiges Unterfangen an.

Es gibt unterschiedliche Varianten, wie die Vielfalt zu einem „Staat“ verbunden werden kann, aber politische Handlungsfähigkeit muss jedenfalls ein zentrales Ziel der Institutionenbildung sein. Manche erwarten, dass die kühne Schaffung politisch-demokratischer Institutionen – Verfassung, Parlament – eine für das Bewusstsein der Völker impulsgebende Wirkung hätte; ein gewissermaßen „voreiliges“ *institution-building* würde eine europäische Identität schaffen, die ethnisch-nationalstaatliche Zugehörigkeitsgefühle überwindet und gemeinsame Politik ermöglicht.⁴⁹ Andere wieder können sich „zwei Geschwindigkeiten“ im Integrationsprozess vorstellen: einen Kernbereich Europas, für den eine Verfassung auszuarbeiten ist, und ein langsamer Eintritt anderer Staaten in diesen Kernbereich.⁵⁰ Die „ehrgeizige“ Variante drängt zur Schaffung europäischer Staatlichkeit, trotz der Anerkennung geteilter Souveränität (zwischen Europa und den Staaten); die „bescheidene“ Variante will eher Schritt für Schritt vorgehen, im Einklang mit der Bewusstseinslage der Völker Europas. Die Alternative ist also: zuerst die Institutionen, dann kommt das Bewusstsein schon nach; oder: die Institutionen müssen Schritt für Schritt mit dem wachsenden Bewusstsein gebaut werden.

Der Konflikt *Vertiefung versus Erweiterung* ist in dieser Form ad acta gelegt; beides soll gleichzeitig geschehen und einander befruchten. Das ist freilich eine Kalmierungsvariante, die lautet: Die Erweiterungsrunden kosten zugestandenermaßen viel Kraft, sie sind aber zugleich die zwin-

genden Anstöße für eine innere Umgestaltung der europäischen Strukturen. Sie drängen zur Verkleinerung der Entscheidungsgremien, zu Mehrheitsabstimmungen, zu einer Revision der Landwirtschaftspolitik. Aber die Wahrnehmung, dass die beiden Komponenten miteinander zu tun haben, schmälert natürlich nicht die Belastung, die damit einhergeht, dass beide Entwicklungen gleichzeitig abgearbeitet werden müssen. Am Ende gibt es möglicherweise doch ein *trade-off*-Verhältnis: Die Ausdehnung schwächt das Gebilde als politischen Akteur.

4.2 Grenzenloser Expansionismus

Wo die Ostgrenze verlaufen wird, ist für viele Staaten eine Schicksalsfrage. Denn gerade die Hemmung der Zuwanderung bedeutet möglicherweise nach der Integration des „ersten“ Ostgürtels, dass scharfe Grenzziehungen (und Visumpflichten) an den Grenzen von Polen, Ukraine, Weißrussland und dergleichen erfolgen müssen. Aber das Schüren von Beitritts Hoffnungen geht weiter.

- „In Europa tickt eine Zeitbombe, gelegt von doppelzüngigen Regierungschefs: Sie vermeiden daheim jede Debatte über Grenzen, Größe und die Anzahl der künftigen EU-Mitglieder – draußen hingegen schüren sie in immer neuen Ländern Beitritts Hoffnungen.“⁵¹ Die Aufnahme der nächsten zehn Kandidaten ist fixiert; zwei weitere – Rumänien und Bulgarien – stehen an.
- Sodann könnte der Sprung über die engere Grenze Europas erfolgen. Der Türkei sind schon so viele Versprechungen gemacht worden, dass viele meinen, man werde nächste Schritte setzen müssen.
- Dann folgt Südosteuropa als Ganzes. Es stehen Kroatien, Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien und Albanien vor der Türe. Die weltoffenen Bekenntnisse tönen laut: Man will auch Südosteuropa in die „europäische Familie“ heimführen.
- Mit den Blick nach Osten stehen die Ukraine, Weißrussland, Russland und andere Länder vor der Türe. Manche meinen nicht ganz zu Unrecht, dass etwa die Ukraine von ihrer Geschichte her durchaus engere Bindungen nach Europa aufweist als die Türkei.
- Es geht weiter nach Norden: Island und Norwegen könnten ihre einsame Reise eines Tages beenden wollen.
- Schließlich ist die „echte“ Süderweiterung ein Thema. Israel ist vom Lebensstil vieler seiner Einwohner mit Europa durchaus kompatibel, und man wird diesen Wunsch nicht einfach mit dem Hinweis darauf abschmettern können, dass dies viele arabische Staaten zu Feinden Europas machen würde. Europa, so sagen andere, muss seine Hand über das Mittelmeer reichen: Marokko ist als Kandidat bereits genannt worden.

4.3 Die Überdehnung klassischer Imperien

Der Sog einer raschen Mitgliedschaftserweiterung entsteht durch die Unfähigkeit zur freundschaftlichen Verweigerung, zur Grenzziehung. Man will beim festlichen Diner nicht engherzig erscheinen; aber auch hinausgeschobene Termine nähern sich irgendwann im unbarmherzigen Zeitverlauf, und selbst ferne Versprechungen werden irgendwann eingefordert. Alle ärmeren Länder halten es für vorteilhaft, dabei zu sein. Die Vertreter der Europäischen Union haben sich nie ernsthaft mit dem Gedanken befasst, welche Kooperationsangebote sie den „außen stehenden Nachbarn“ vorlegen könnten; wie eine intensivere Zusammenarbeit jenseits der Grenze auf einer zweiten Ebene zustande kommen könnte, ohne dass jeder Staat, der sich meldet, nach mehr oder minder geglückter Erfüllung aufschiebender Bedingungen zum Mitgliedsaspiranten wird, den man letzten Endes nicht mehr draußen halten kann.⁵²

Europa hat gute Chancen, das Schicksal klassischer Imperien zu erleiden: sich durch Überdehnung zu überheben und seine Handlungsfähigkeit zu verlieren; an seinem eigenen Ehrgeiz zugrunde zu gehen oder in den Zustand einer Freihandelszone zurückzufallen.

5. Die neue Weltpolitik: Europa in der internationalen Szene

Am Beginn des 21. Jahrhunderts wird deutlich, dass sich auch die Weltpolitik entscheidend verändert. Es ist eine intensive wirtschaftliche Verflechtung zu konstatieren, aber es fehlt ein Ordnungsrahmen, und man reagiert ad hoc. Das zeigt sich an den Bewegungen der internationalen Finanzmärkte, an der Asienkrise, an einer Neugestaltung des Rechts der internationalen Beziehungen, an den Globalisierungskonflikten.⁵³ Viele globale Probleme überfordern die Nationalstaaten. Die internationale Politik hingegen ist mit den sich aufdrängenden Problemen hinlänglich beschäftigt. Es gibt eine wachsende Sensibilität für neue Herausforderungen, aber sie hat zu keinen institutionellen Lösungen, politischen Festlegungen und Handlungsstrategien geführt.

5.1 Mitglied im amerikanischen Imperium

Wir leben in einem amerikanischen *Empire*.⁵⁴ Man kann wiederum das Modell des Römischen Reiches heranziehen, mit Ländern in unterschiedlichen „Assoziierungsverhältnissen“, von schlichten Vasallenstaaten bis zu Ländern, deren Beistands- und Freundschaftsverträge die Abhängigkeit kaschieren. Die USA pflegen – besonders nach den Terroranschlägen – einen „globalen Unilateralismus“. ⁵⁵ Sie verankern in der Umbauphase (nach dem Zusammenbruch der Ost-West-Architektur) ihren Vormachtanspruch, und der Terroranschlag hat das brauchbare

Instrument für eine Strategie geboten, die auf der Suche nach ihrer Rechtfertigung war. Wesentliches Element der Hegemonie der Vereinigten Staaten ist ihre militärische Stärke; dazu kommt der Wille, diese Stärke auszuspielen. Auch nach innen (in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit) herrscht immer mehr eine gewisse Ungeniertheit, die von der Masse der Bevölkerung mitgetragen wird. Es wäre Illusion zu glauben, dass klassische geostrategische Überlegungen in diesen Zeiten keine wesentliche Rolle mehr spielen. Und es gibt weitere Stärken der USA: die Prägung der internationalen Nachrichtenwelt (von CNN bis Herald Tribune); die Attraktivität der amerikanischen Universitäten für die jungen Eliten der ganzen Welt; amerikanische zeitdeutende Zeitschriften und *Think Tanks* (als Produzenten von Denkmustern); US-Filme und Fernsehen (als Exporteure eines Lebensstils und einer Verhaltensweise); Lehrbücher; die englische Weltsprache. Politik ist Kampf um Weltdeutungen, und die Wege der Durchsetzung einer Weltdeutung sind vielfältig. Amerika hat dabei die Nase vorne. Europa befindet sich bislang eher in der Rolle eines „luxuriösen Protektorats“⁵⁶ mit gewisser, beschränkter Mitbestimmung.

Was den konkreten Alltag angeht, so gibt es divergente Paradigmen zwischen Europa und den USA. Die EU forciert den Sozialkapitalismus, die USA das liberale Wirtschaftsmodell. Die EU will regionale und kooperative Ansätze stärken, die USA ihre hegemoniale Stellung in einer wenig strukturierten Welt wahren. Die EU setzt auf Multilateralismus, die USA auf klassische Machtpolitik. Bei sicherheitspolitischen Gefährdungen denken die Europäer an Kooperation, Überzeugungsarbeit und die Abarbeitung von Konflikten, die USA weit stärker in Freund-Feind-Bildern. Europa unterstützt die Vereinten Nationen, die USA wollen in der UNO eine schwache und willfährige Institution. Die europäischen Staaten setzen auf Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit und Regelwerke, die USA auf Stärke und Durchsetzungsfähigkeit und wollen sich keinen Beschränkungen unterwerfen.⁵⁷

5.2 Europa als weltpolitischer Akteur

Die neue europäische Architektur ist in eine neue globale Architektur eingebettet. Globale Verflechtungen und globale Probleme erzwingen Kooperation. Die „alte Weltpolitik“ war durch „internationale“, „zwischenstaatliche“ Beziehungen zwischen souveränen Akteuren gekennzeichnet, auch wenn wahrgenommen wurde, dass es zunehmend ein System „komplexer Interdependenzen“ darstellt. Die „neue Weltpolitik“ beruht darauf, dass nationale und externe Strukturen sich kreuzen, überlagern oder vermischen; nationale Systeme werden Elemente in einem globalen Geschehen, das sie nicht steuern können. Das neue Europa kann

deshalb nicht als „dritte“ (?) autonome Weltmacht – mit entsprechender Unabhängigkeit unilateraler Entscheidungen – gedacht werden: als unabhängiger Spieler; es ist vielmehr in den Wandel der globalen Politikkonstellation eingeflochten.⁵⁸

Da die Erweiterung der Europäischen Union einen Block schaffen wird, der die doppelte Bevölkerung der Vereinigten Staaten enthält, kann Europa ein weltpolitischer Akteur werden, der sich auch mit dem Fernen Osten und Russland beschäftigt, der auch aktiver werden könnte in WTO, IWF und anderen transnationalen Agenturen. Das hängt allerdings von einigen Bedingungen ab.

Erstens, es bedarf institutioneller und politischer Voraussetzungen. Es ist in dieser Hinsicht noch nicht klar, ob das Neue Europa eine Weltmacht werden will. Die EU hat – nach einigen Beweisen ihrer Handlungsunfähigkeit, etwa im ehemaligen Jugoslawien – begonnen, sich als außenpolitischer Akteur zu profilieren; das ist im Zuge der amerikanischen „Positionsbereinigung“ nach dem Terrorgeschehen wieder abgeebbt. Eine gemeinsame europäische Außenpolitik wird nicht so rasch aus der Schaffung eines zentralisierten Außenministeriums entstehen, sondern einem Diskussions- und Verhandlungsprozess zwischen den Mitgliedsstaaten verhaftet bleiben. Die Geschwindigkeit dieser Abstimmungsprozesse bleibt auf absehbare Zeit ein Problem für die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit Europas.

Zweitens, Europa scheint derzeit nicht willens zu sein, die militärischen und diplomatischen Mittel bereitzustellen, um außenpolitische Ambitionen auf eine geeignete Plattform zu stellen. Es besteht auch keine Einigkeit darüber, ob sich die europäische Außenpolitik nur auf nahe liegende Regionen beschränken oder eine globale geopolitische Perspektive entwickeln soll.⁵⁹ Militärische Handlungsfähigkeit ist freilich nicht identisch mit globaler Gestaltungsfähigkeit, aber man soll die erstere als Voraussetzung gerade mit dem Blick auf gegenwärtige Konstellationen nicht unterschätzen. Jedenfalls bedarf es einer „klugen Macht“,⁶⁰ die einschließt: Problemerkennntnis, hoher Informationsstand, Analysefähigkeit, Definitionsmacht, Lösungsphantasie, Organisationsfähigkeit zur Kooperation, Macht der (institutionellen) Strukturbildung. Aber auch das ist nicht neu, auch wenn es geschichtlich selten ist.

Drittens, Europa wird durch die absehbar rasche Expansion alle Hände voll zu tun haben, die neuen und wirtschaftlich schwachen Mitglieder zu integrieren. Bei einer forcierten Erweiterungspolitik wird es die nächsten zwei Jahrzehnte alle Kräfte für eine wirtschaftliche und politische Homogenisierung brauchen. Die Amerikaner haben Interesse daran, die Europäer in der Rolle eines „luxuriösen Protektorats“ zu belassen. Insofern ist es ihnen recht, wenn beispielsweise die Türkei in die Europäische Union Einzug halten darf, und sie üben auch entsprechenden Druck aus. Auf

der einen Seite bindet man das Land hierdurch an Amerika, weil es sich um eine wesentliche Bastion für den Einfluss im Nahen Osten handelt; auf der anderen Seite beschäftigt man die Europäer, die mit der wirtschaftlichen Sanierung dieses riesigen Landes und anderer unterentwickelter Länder auf Jahrzehnte hinaus alle Hände voll zu tun haben, sodass ihnen die Lust zum Supermachtspiel und auch die Kraft zum Mitspielen vergeht. Damit fällt wenigstens Europa als ernsthafter US-Konkurrent aus, und die Supermachtkonfrontation der Zukunft wird sich ohnehin zwischen den USA und China abspielen.

Immerhin empfiehlt es sich in jedem Falle, prognostische Bescheidenheit walten zu lassen. Wer vor einem guten Jahrzehnt vorausgesagt hätte, dass Estland, Lettland und Litauen unabhängige Länder auf dem Weg in die Europäische Gemeinschaft und dass Finnland und Schweden Teil von ihr sein würden, wer Polen als kommendes Mitglied der NATO bezeichnet hätte, der wäre als verrückt bezeichnet worden. Die Geschichte ist für Überraschungen gut. Das gilt auch für die Zukunft.

Anmerkungen

¹ Der Artikel beruht auf einem Vortrag, der beim Dr. Benedikt Kautsky-Kreis im Jänner 2003 gehalten wurde; ich danke den Teilnehmern für eine lange und engagierte Diskussion über meine Thesen. – Nicht aus Nachlässigkeit, sondern aus sprachästhetischen Gründen werden jene Sprachkonventionen eingehalten, die dem männlichen Geschlecht einen gewissen Vorzug einräumen; an den entsprechenden Stellen sind natürlich immer beide Geschlechter gemeint.

² Münch, Richard, Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft (Frankfurt a. M. 1993).

³ Agnew, John, Geopolitics. Re-Visioning World Politics (London 1998).

⁴ Delanty, Gerard, Inventing Europe. Idea, Identity, Reality (Basingstoke 1995).

⁵ Anderson, Benedict, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts (Frankfurt-New York 1988) 12.

⁶ Ludwig, Klemens, Europa zerfällt. Völker ohne Staaten und der neue Nationalismus (Reinbek b. H. 1993).

⁷ Durkheim, Emile, Über soziale Arbeitsteilung (3. Aufl., erstmals 1893, Frankfurt a. M. 1999).

⁸ Natürlich lässt sich einiges mehr über die europäische Identität sagen. Cursorische Hinweise auf das christliche Erbe und römisch-germanische Vermischungen, wie sie heute allenthalben hörbar sind, reichen nicht aus. Das kulturelle Erbe Europas beinhaltet antike und christliche Elemente (unter Einschluss jüdischer Einflüsse) sowie germanisch-keltische Elemente in kreativer Synthese, dazu kommen auch slawische, ugro-finnische und islamische Einflüsse. Sie haben es ermöglicht, dass Europa als Wiege der modernen technisch-wissenschaftlichen Zivilisation angesprochen werden kann, als Wurzel einer die ganze Welt vereinnahmenden modernen Kultur. Eine kurze Skizze der Besonderheiten dieses Kontinents muss genügen. Erstens, das westliche Christentum hat sich früh auf eine logisch konsistente Analyse der Glaubenslehre und auf eine im Diesseits zu bewährende Moral gestützt, im Unterschied zur christologischen Spekulation im Byzantinismus. Der europäische Mensch handelt auf dieser Welt, statt in Innerlichkeit und Beschaulichkeit zu versinken. Daher stammen die pro-

metheischen Elemente seiner psychischen Disposition: die Vorstellung, die Erde aus eigener Kraft in ein Paradies zu verwandeln; die Idee, die Welt nach eigener Vision zu gestalten; die Kraft, sein Schicksal zu wandeln. Der Fatalismus gegenüber Armut, Ungleichheit und Unwissenheit wurde durch das Fortschrittsdenken überwunden. Zweitens, schon im Katholizismus, stärker noch im Protestantismus, wurde die abendländische Rationalität geprägt, eine Kalkulierbarkeit der „Gnadenbilanz“, aber auch eine Rechenhaftigkeit des diesseitigen Handelns. Diese rationale Grundhaltung bereitete einer wissenschaftlich-sachlichen Erfassung der Welt den Boden. An die Antike knüpfte die rationale Scholastik an, die magische Elemente zurückdrängte und bereits zum Vorläufer der modernen Wissenschaft wurde. Seit dem Beginn der Neuzeit wurde wissenschaftliche Analyse als Gottesdienst, als Aufdeckung der Gesetzmäßigkeiten einer göttlichen Ordnung, verstanden, und die Religion, als gesellschaftsprägende Kraft, verlieh dem Fortschreiten der modernen wissenschaftlichen Aktivitäten Legitimität. Drittens, es bildete sich das Modell einer freiwillig eingegangenen Gemeinschaft, eines Zusammenlebens vieler verschiedener Menschen (im Sinne einer christlichen Urgemeinde), das – in christlichem und rationalem Naturrecht begründet – schließlich in Gesellschaftsvertragstheorien und in die Entwicklung bürgerlicher Freiheitsrechte mündete. Vor dem Christentum verzeichnen wir eine partikularistische Binnenmoral: eine scharfe Unterscheidung zwischen der eigenen Sippe und dem Fremden. Dann finden wir eine fundamentale Gleichheit aller Menschen in Christus: Grundlage für eine Universalethik. Auch die säkulare Universalethik, wie sie sich ab dem 17. und 18. Jahrhundert entwickelt, trägt dieses Erbe in sich. Eine gesatzte Verfassung und ein Fachbeamtentum zeichnen den Okzident aus. Die Trennung von Religion und Staat führte zur Privatisierung von Weltanschauungsfragen und letztlich zur Anerkennung der Gewissensfreiheit. Ökonomisches Gewinnstreben, wissenschaftliche Wahrheit und politische Freiheitsrechte kennen keine nationalen, religiösen oder familiären Schranken. Viertens, es formte sich das Bewusstsein einer Rechtsordnung, wie sie im Römischen Recht vorgebildet war, eines Bestandes an Normen, die Herrschende und Beherrschte, Kläger, Täter und Richter binden; einer Rechtsordnung, die Sphären des Individuellen und Gemeinschaftlichen, des Privaten und Öffentlichen abgrenzt; eine Rechtsordnung, die von Juristen geschaffen, rational interpretiert und angewendet wurde. Fünftens, Arbeit und Leistung wurden zu einem individuellen Wert, nicht nur zu einer unaufhebbaren Mühsal. Unternehmungsgeist und Bürgergeist gingen eine spezifische Mischung ein, die Gestaltungsfreude und Innovationsgeist auf der einen und Mäßigkeit, Sparsamkeit, Voraussicht und Vertragstreue auf der anderen Seite vereinte. Arbeit wurde als Selbstentfaltung des Individuums und als Band zwischen den Menschen begriffen. Sechstens, es bildeten sich gesellschaftliche Freiräume aus, insbesondere die Städte, in denen Innovation geschehen konnte. Bevölkerungsagglomerationen hatte es in einigen Hochkulturen gegeben; nicht aber Bürgerstädte mit anerkannten Privilegien und in weitgehender Autonomie, freigesetzt aus der sie umgebenden feudalen Struktur. Der Begriff des Bürgers, des *civis*, des *citoyen*, des *bourgeois* ist eine europäische Eigenheit. Siebtens, selbst die ständische Ordnung gewährte Freiräume, wie sie in anderen Kulturen nicht bestanden: Es handelte sich nicht um Herren und rechtlose Sklaven, die einander gegenüberstanden, sondern zumeist um rechtlich definierte Abstufungen von Privilegien, sogar mit bestimmten Vertretungsrechten der Untertanen und rechtlichen Bindungen des Herrschers. Die Stände waren keine abgeschlossenen Kasten, sondern es gab bescheidene Mobilität. Kurz, insgesamt eine Mischung, die eine anderen Kulturen nicht eigentümliche Dynamik auslöste, förderte und ermöglichte.

⁹ Peter Sloterdijk zitiert in seinem Europa-Essay zustimmend Paul Valéry, der in seinen Europa-Reflexionen aus dem Jahr 1922 schrieb: „Überall, wo der europäische Geist

zur Vorherrschaft kommt, tritt ein Maximum an Bedürfnissen in Erscheinung, ein Maximum an Arbeit, ein Maximum an Kapital, ein Maximum an Ertrag, ein Maximum an Ambition, ein Maximum an Macht, ein Maximum an Eingriffen in die äußere Natur, ein Maximum an Beziehungen und Austausch. Dieses Ensemble von Maxima macht Europa aus, oder das Bild Europas." Sloterdijk, Peter, *Falls Europa erwacht. Gedanken zum Programm einer Weltmacht am Ende des Zeitalters ihrer politischen Absence* (Frankfurt a. M. 1994) 27.

¹⁰ Karl-Siegbert Rehberg definiert: „Idealtypisch sollen als ‚Institutionen‘ solche ‚Sozialregulationen‘ bezeichnet werden, in denen Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden. [...] Institutionen sind somit Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion, durch welche Wertungs- und Normierungsstilisierungen verbindlich gemacht werden.“ Rehberg, Karl-Siegbert, *Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen*, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie* (Baden-Baden 1994) 47-84, hier 56f.

¹¹ Lepsius, M. Rainer, *Institutionenanalyse und Institutionenpolitik*, in: Nedelmann, Birgitta (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel* (Sonderheft 35 der KZfSS, Opladen 1995) 392-403, hier 394.

¹² Hauriou, Maurice, *Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze* (Berlin 1965); Schelsky, Helmut, *Die Soziologen und das Recht. Abhandlungen und Vorträge zur Soziologie von Recht, Institution und Planung* (Opladen 1980).

¹³ Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1950 war ganz von diesem Gedanken einer Vergemeinschaftung der wesentlichen Kriegsführungsressourcen getragen.

¹⁴ Moravcik, Andrew, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, in: *International Organization* 51 (1997) 513-553.

¹⁵ Spencer, Herbert, *Die Prinzipien der Soziologie* (Stuttgart 1877ff).

¹⁶ Habermas, Jürgen, *Die Postnationale Konstellation* (Frankfurt a. M. 1998).

¹⁷ Agnew, John; Corbridge, Stuart, *Mastering Space. Hegemony, Territory and International Political Economy* (London-New York 1995).

¹⁸ Eisenstadt, Samuel N., *Tradition, Wandel und Modernität* (Frankfurt a. M. 1979); Rokkan, Stein, *Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora* (Frankfurt a. M. 2000).

¹⁹ Deshalb wird auch immer öfter die Frage einer fiskalpolitischen Steuerungsinstanz auf europäischer Ebene diskutiert; Europa ist (noch?) ein weitgehend geschlossenes Wirtschaftsgebiet, in dem Fiskalpolitik – wenn sie denn überhaupt wirkt – noch betrieben werden könnte.

²⁰ Anderson, Benedict, *Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts* (Frankfurt-New York 1988).

²¹ OECD, *Governance im 21. Jahrhundert* (Paris 2001).

²² Scharpf, Fritz W., *Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie*, in: *Leviathan* 30 (2002) 65-92.

²³ Dieses Etikett bezieht sich auf den Westfälischen Frieden, in dem nach den Religionskriegen die moderne Souveränitätslehre ausgeformt wurde.

²⁴ Brüssel dient hier als Chiffre für jenes supranationale Gebilde, das die europäischen Nationalstaaten in einem neuen Ensemble zusammenschließt; bekanntlich birgt die EU auch Vorgängerorganisationen – wie die EG oder die Montanunion – in sich.

²⁵ Bornschie, Volker, *State-Building in Europe. The Revitalization of Western Europe Integration* (Cambridge 2000).

- ²⁶ Das primäre Gemeinschaftsrecht sind die Verträge, welche die EU konstituieren und gestalten – im Sinne einer rudimentären Verfassung; das sekundäre Gemeinschaftsrecht sind die Rechtsregeln, die von den Organen erzeugt werden, also Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen (nach Art 249 EGV).
- ²⁷ Kirchhof, Paul, Zu schnelle Vereinheitlichung gefährdet Europa, in: *Süddeutsche Zeitung* 275 (27./28.11.1999) 14.
- ²⁸ Schilling, Heinz, Höfe und Allianzen. Deutschland 1648-1763, Bd. 6 der Deutschen Geschichte (München 1998) 95.
- ²⁹ Den Hinweis verdanke ich Schuppert, Gunnar Folke, Anforderungen an eine Europäische Verfassung, in: Klingemann, Hans-Dieter; Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung* (Berlin 2000) 237-262, hier 247.
- ³⁰ Pernthaler, Peter, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: Haller (Hrsg.), *Staat und Recht. FS für Günther Winkler* (Wien u. a. 1997) 773-796.
- ³¹ Ebendort.
- ³² Pernice, Ingolf, Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, in: *Europarecht* 31 (1995) 26-42; ders., Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 48 (2000).
- ³³ „Multilevel constitutionalism is based on the assumption that the *contrat social*, the concept developed by Rousseau, does not necessarily lead to one unitary state, and that the notion of constitution is not necessarily bound to a rigid concept of state. This new conception creates room for a pluri- or multilevel organization of public authority and responsibilities. Federal States are a classic example that a society can be organized in a two-level State structure, in which limited public authority is entrusted to bodies called 'states', both on the national and subnational level; powers are divided between two levels of government according to their respective constitutions. They are an example not only of the possibility of such division but also of the variety of ways in which the relationship between the two levels of original and basically autonomous public authority can be organized. However, multilevel constitutionalism does not necessarily imply statehood at each level. The essential feature of a two- or multilevel constitutional (federal) system is that the legitimacy of the various levels of government is not derived from one another. Rather, each level of government has 'original' legitimacy, insofar as it is democratically founded on the general will of the people affected by its policies, on the one hand, and has direct jurisdiction over the people (citizenry) from which its legitimacy is derived, on the other. Multilevel constitutionalism bridges the apparent conflict between European constitutionalism and the constitutionalism of the Member States.“ Pernice, Ingolf, Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: *European Constitution-making Revisited?*, in: *Common Market Law Review* 36 (1999) 703-750, hier 781f.
- ³⁴ Verfassungen bilden die Grundlage für die Ausübung von Herrschaft in einem Staat. Sie organisieren die entsprechenden Institutionen und bestimmen die Organe; sie regeln den Prozess der Herrschaftsausübung, legen insbesondere auch den Bereich der Grund- und Menschenrechte fest und begrenzen die Herrschaftsausübung; und sie rechtfertigen (legitimieren) die Herrschaft, insbesondere durch die Bestellungsverfahren für die politischen Organe (Wahlen). Eine Verfassung muss auf den Willen des Volkes zurückgehen (meist in Form einer verfassungsgebenden Versammlung); ihr liegt ein Grundkonsens über die wesentlichen Spielregeln und die wichtigsten normativen Orientierungen zugrunde. Insofern legen sie nicht nur die Rechte, sondern auch die Pflichten der Bürger (im Sinne einer bewussten Selbstverpflichtung) fest. Sie drückt den Willen jener Gruppierung aus, die auch eine politische Öffentlichkeit bilden muss.

- Verfassungen verbürgen Kontinuität, müssen aber auch die Möglichkeit zu einer gewissen Fortentwicklung und Anpassung offen halten. Verfassungen müssen funktionieren.
- ³⁵ Urteil Les Verts von 1986.
- ³⁶ Vgl. etwa Lipgens, Walter, 45 Jahre Ringen um eine europäische Verfassung (Bonn 1986).
- ³⁷ Vgl. die Diskussion um die Verfassung Volkmann-Schluck, Sonja, Die Debatte um eine europäische Verfassung. Leitbilder – Konzepte – Strategien (=CAP Working Paper, München 2001).
- ³⁸ Koch, Claus, Das Ende des Selbstbetrugs. Europa braucht eine Verfassung (München 1997).
- ³⁹ Kleger, Heinz; Karolewski, Ireneusz; Munke, Matthias, Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung (2. Aufl, Münster-Hamburg-London 2002) 39.
- ⁴⁰ Eichener, Volker, Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratische Bewertung (Opladen 2000).
- ⁴¹ Weiler, Joseph, The Constitution of Europe (Cambridge 1999).
- ⁴² Viehoff, Reinhold; Segers, Rien T. (Hrsg.), Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion (Frankfurt a. M. 1999).
- ⁴³ Bach, Maurizio, Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa (Frankfurt-New York 1999).
- ⁴⁴ Scharpf, Fritz W., Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan 30 (2002) 65-92; ders., Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, in: Scandinavian Political Studies 24 (2001) 1-26.
- ⁴⁵ Die Verträge besitzen keinen Grundrechtskatalog, aber der EuGH beruft sich einfach auf die gemeinsamen Überlieferungen der Mitgliedstaaten und die Europäische Menschenrechtskonvention.
- ⁴⁶ Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: dies. (Hrsg.), Standort Europa. Europäische Sozialpolitik (Frankfurt a. M. 1998) 58-99, hier 59f.
- ⁴⁷ Ebendort 64f.
- ⁴⁸ Erste Schritte sind etwa durch das Vlassopoulou-Urteil des EuGH gesetzt worden; darin wurde festgestellt, dass nationale Qualifikationsanforderungen, selbst wenn sie ohne Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit angewendet werden, sich dahin auswirken können, dass Angehörige anderer Mitgliedstaaten diskriminiert werden, und zwar dann, wenn die fraglichen nationalen Vorschriften die von dem Betroffenen in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten nicht adäquat berücksichtigen.
- ⁴⁹ Habermas, Jürgen, Die Postnationale Konstellation (Frankfurt a. M. 1998).
- ⁵⁰ Dies ist etwa ein Vorschlag des deutschen Außenministers Joschka Fischer.
- ⁵¹ Pinzler, Petra, Irgendwo muss Ende sein, in: Die Zeit (5.12.2002).
- ⁵² Natürlich ist dabei auch die Kerneuropa-Idee wieder ein Thema. Tatsächlich geht es um drei Kategorien: die Kernländer, die Peripherie-Länder und die Nichtmitglieder. Ob die Peripherie-Länder nun außerhalb der Mitgliedschaft einen bevorzugten Assoziationsstatus genießen oder als Mitglieder zweiter Art innerhalb der Union stehen, mag diskutierbar sein; skeptisch ist wohl zu beurteilen, ob sie sich auf Dauer mit einem sekundären Mitgliedsstatus zufriedengeben werden.
- ⁵³ Bergsten, Fred C., America and Europe. Clash of the Titans?, in: Foreign Affairs 2 (1999).
- ⁵⁴ Matzner, Egon, Monopolare Weltordnung. Zur Sozioökonomie der US-Dominanz (Munich 2000).

⁵⁵ Huntington, Samuel, *The Lonely Superpower*, in: *Foreign Affairs* 2 (1999).

⁵⁶ Bahr, Egon, *Deutsche Interessen* (München 1998).

⁵⁷ Messner, Dirk, *Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der EU in der neuen Weltpolitik*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1 (2001) 26-39.

⁵⁸ Zu den neuen Elementen dieser Konstellation zählen: Die Globalisierung relativiert die Bedeutung von Grenzen. Zu den Instrumentarien der anerkannten Außenpolitik zählt neuerdings auch wieder das Mittel des Krieges. Völkerrechtliche Souveränitätsvorstellungen gelten nur noch begrenzt, sie werden durch Berufung auf Menschenrechte oder Staatenkonsens überwunden. Es gibt ein Wiedererwachen von Nationalismen, manchmal mit atavistischen Zügen, zugleich mit stärkeren internationalen Verflechtungen. Eine Menge neuer Akteure taucht auf der internationalen Politikszene auf: internationale und supranationale Regierungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, multinationale Konzerne. Es gibt neue Netzwerke zwischen allen diesen Akteuren.

⁵⁹ Wenn ein globaler Blick entwickelt wird, so gelten die folgenden Rahmenbedingungen. Zu den globalen Konfliktlinien des 21. Jahrhunderts werden gehören: Die weltweite Verteilung von Armut und Reichtum (globaler Arbeitsmarkt), Überforderung wenig entwickelter Länder durch die Weltwirtschaft, Polarisierung der materiellen Verhältnisse, Instabilität in Armutszonen; ökologische Krise (weiterer Anstieg des globalen Umwelt- und Ressourcenverbrauchs, ökologische Verteilungskonflikte); kulturelle Vereinbarkeitskonflikte (Universalisierung von gesellschaftlichen Leitbildern, *clash of civilizations*, die neue Nord-Süd-Spaltung...). Die Liste ist nicht neu, aber noch immer richtig.

⁶⁰ Czempiel, Ernst-Otto, *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert* (München 1999).

Zusammenfassung

Wir befinden uns im Prozess der Neuerfindung Europas, und in diesem Ambiente wird auch das Politikmachen neu erfunden. Die Europäische Union kann als Projekt der Institutionenbildung betrachtet werden. Das bedeutet, dass sie sich unter „Leitideen“ entwickelt, und zu den herkömmlichen Leitideen der Gewaltvermeidung und der Wiedergewinnung einer nationalstaatlich verlorengehenden politischen Handlungsfähigkeit kommt die vorherrschende Leitidee einer gemeinsamen Produktivitätssteigerung und Wachstumssicherung. Jenseits des Container-Staates, des herkömmlichen Nationalstaates, zeichnet sich ein neues Staatsbild ab (ein Staat ohne volle Souveränität), ebenso ein neues Gefüge von Politikinstitutionen (als Weiterentwicklung der traditionellen Institutionen der letzten zweihundert Jahre) und ein neues Politikmachen (in transnationalen Politik- und Verwaltungsverflechtungen). Die expansive Kraft der europäischen Marktidee aber setzt sich auf verschiedenen Wegen durch: etwa als Integration durch Recht (insbesondere durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs), über Richtlinien der EU (die zuweilen recht präzise ausfallen) und über den Einbau einer neuen transnationalen Rechtsebene. Die interpretative Leitidee der Vermarktlichung aller Bereiche verändert auch Politikfelder wie die Sozialpolitik, die Bildungspolitik und andere Politikbereiche, die noch in nationalstaatlicher Kompetenz wären. Die Erweiterung der EU-Mitgliedschaft über die nächsten zehn Kandidaten hinaus kann dazu führen, dass Europa – wie klassische Imperien – an seinem eigenen Ehrgeiz zugrunde geht oder in den Zustand einer Freihandelszone zurückfällt. Die Handlungsspielräume Europas in dieser Frage sind natürlich durch die Mitgliedschaft im globalen amerikanischen Imperium begrenzt.

NEUERSCHEINUNGEN

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

Neu-Keynesianismus – der neue wirtschafts- politische Mainstream?

In den USA ist in Theorie und wirtschaftspolitischer Praxis eine Hinwendung zum Neu-Keynesianismus zu beobachten. Es stellt sich die Frage, ob sich ein neuer wirtschaftspolitischer Mainstream herausbildet, der wieder einer stärker interventionistischen Orientierung folgt. Die Autoren diskutieren, ob der Neu-Keynesianismus in der Lage ist, das monetaristische Paradigma in Europa abzulösen und hier zu einer aktiven makropolitischen Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche beizutragen.

300 Seiten, 29,80 €, ISBN 3-89518-422-5

Torsten Niechoj

Kollektive Akteure zwischen Wettbewerb und Steuerung

**Effizienz und Effektivität von Verhandlungssystemen aus
ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht**

Kollektive Akteure wie Gewerkschaften oder Unternehmensverbände stehen unter dem Verdacht, einseitig die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Sind sie zureichend als rent seekers zu beschreiben und schaden daher Wirtschaft und Gesellschaft? Oder nehmen sie notwendige Steuerungs- und Willensbildungsfunktionen wahr? Aus der Perspektive ökonomischer und politikwissenschaftlicher Theorien geht der Autor diesen Fragen nach und klärt die Funktionalität auf Verhandlungen setzender Akteure innerhalb der jeweiligen Theoriekonzepte. Die Arbeit schließt mit einer Anwendung auf Arbeitsbeziehungen.

377 Seiten, 36,80 €, ISBN 3-89518-418-7

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

NAIRU-Theorie und keynesianische Ökonomie

Engelbert Stockhammer

Auch vor dem letzten Konjunkturabschwung waren in Westeuropa rund 20 Mio. Menschen arbeitslos. Dies entsprach einer Arbeitslosrate von ungefähr 8%. Die entsprechenden sozialen Kosten sind enorm und umfassen Einkommensverluste für die Betroffenen ebenso wie deren psychische Belastung durch fehlende soziale Integration und gesellschaftliche Anerkennung. Volkswirtschaftlich umfassen die Kosten die Einnahmenausfälle bei Sozialversicherungen und im Staatshaushalt. Trotzdem ist es in der Politik leise geworden um das Thema Beschäftigungspolitik. Zwar gehört die Sicherung der Vollbeschäftigung zu den erklärten Zielen der EU, ebenso wie nahezu aller nationalen Regierungen, in der politischen Praxis allerdings behält zumeist das Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushaltes die Oberhand und ist auch im Wachstums- und Stabilitätspakt festgeschrieben.

Massenarbeitslosigkeit scheint also der Normalzustand geworden zu sein. Diese Normalität ist umso erstaunlicher, als in den sechziger und siebziger Jahren Arbeitslosenraten unter 3%, was oft als Vollbeschäftigung bezeichnet wird, eher die Regel als die Ausnahme waren. Was sind die Ursachen für diesen Anstieg der Arbeitslosigkeit? Von der Beantwortung dieser Frage hängt natürlich die wirtschaftspolitische Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ab.

Die gängigste Erklärung, die sich in den letzten Jahren herausgebildet hat und von internationalen Organisationen wie der OECD vertreten wird, macht die Inflexibilität der europäischen Arbeitsmärkte verantwortlich. So schreibt z. B. Horst Siebert (1997) im renommierten *Journal of Economic Perspectives*: „The specter of unemployment that is haunting Europe will not be exorcised unless governments are prepared to undertake major reforms of the institutional set up of the labor market.“ Denn: „(the) institutional changes affecting Europe's labor markets over the last 25 years are a central reason for Europe's poor labor market performance“.

Diese Erklärung basiert auf der NAIRU-Theorie, der Theorie der *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*. Kurz gefasst, behauptet diese Erklärung, dass es ein Niveau Gleichgewichtsarbeitslosigkeit gibt

und nur bei diesem die Inflation stabil bleibt. Volkswirtschaften tendieren zu dieser Gleichgewichtsarbeitslosigkeit, der NAIRU, die langfristig unabhängig von Fiskal- und Geldpolitik ist und von der institutionellen Ausgestaltung des Arbeitsmarkts, speziell des Wohlfahrtsstaates, abhängt. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa ist dementsprechend auf Reformen im Sozialsystem zurückzuführen.

Diese Erklärung ist innerhalb der ökonomischen Theorie nicht unumstritten. Im zweiten Abschnitt wird, nach einer Darstellung der NAIRU-Theorie, deren Verhältnis zur keynesianischen Theorie diskutiert. Dieses Verhältnis ist komplex, da die NAIRU-Theorie selbst eine neu-keynesianische Theorie ist, weil sie von nicht räumenden Märkten ausgeht, auch wenn ihre wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen eher als neoliberal denn als keynesianisch einzustufen sind. Darüber hinaus weist die Inflationserklärung der NAIRU-Theorie Ähnlichkeiten zur post-keynesianischen Konflikt-Inflationstheorie auf.

Keynesianische Reaktionen auf die NAIRU reichen von schroffer Ablehnung (z. B. Davidson) bis zur Integration keynesianischer Argumente in NAIRU-Modelle (Ball, Sawyer). In diesen Modellen wird die NAIRU durch Mechanismen wie Arbeitslosigkeitspersistenz und Kapitalakkumulation endogenisiert. Damit wird die NAIRU selbst abhängig von der Entwicklung von Nachfrage und Arbeitslosigkeit. Im dritten Teil der Arbeit wird die Erklärungskraft jener makroökonomischen Variablen, die gemäß der NAIRU-Theorie bzw. gemäß den keynesianischen Ansätzen relevant sind, empirisch untersucht. Die ökonometrische Untersuchung bezieht sich auf den Zeitraum von 1960 bis 1995 und die großen europäischen Länder sowie die USA.

1. Die NAIRU-Theorie

Die NAIRU-Theorie geht nicht wie die walrasianische Mikroökonomie von sich räumenden Märkten aus. Speziell für den Arbeitsmarkt wird angenommen, dass Löhne nicht gemäß dem Grenzleid des Arbeitnehmers und dem Grenzprodukt der Arbeit gesetzt werden, sondern, realistisch, dass Gewerkschaften mit oligopolistischen Unternehmen die Löhne verhandeln.

1.1 Das NAIRU-Modell

Ein NAIRU-Modell ist in Tabelle 1 zusammengefasst. Dieses einfache Modell ist für unsere Zwecke ausreichend, da es alle wesentlichen makroökonomischen Eigenschaften des NAIRU-Ansatzes enthält. Gleichung N. 1 ist eine Nachfragefunktion, wie sie z. B. von einem IS-LM-Modell abgeleitet werden kann: Die Nachfrage ist eine negative Funktion des Preisniveaus und eine Funktion von diversen externen Faktoren wie

den Staatsausgaben oder der Exportnachfrage, zusammengefasst in α_0 . Die Beschäftigungsfunktion (Gleichung N. 2) ist eine positive Funktion des Outputniveaus, wie sie sich aus den üblichen Produktionsfunktionen ergibt.

Diese beiden Gleichungen sind auch in anderen Modellen zu finden, die beiden folgenden hingegen sind spezifisch für die NAIRU-Theorie und charakterisieren den Arbeitsmarkt. Anstelle einer von den Präferenzen der Haushalte abgeleiteten Arbeitsangebotsfunktion gibt es eine Funktion der Lohnsetzung (N. 3). Diese spiegelt das Verhandlungsergebnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern wider. Die ausverhandelten Nominallöhne sind eine positive Funktion des erwarteten Preisniveaus und eine negative Funktion der Arbeitslosigkeit. Gewerkschaften versuchen inflationsbedingte Einkommensverluste zu kompensieren, wobei ihre Verhandlungsposition durch Arbeitslosigkeit geschwächt wird. Darüber hinaus hängt ihre Verhandlungsstärke von exogenen Faktoren ab, wie z. B. der Höhe der Arbeitslosenunterstützung, gesetzlichen Mindestlöhnen, dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad usw. Diese Lohndruck-Faktoren sind institutionell gegeben und bestimmen die Verhandlungsposition der Gewerkschaften.

Tabelle 1: Ein einfaches NAIRU-Modell

Nachfragefunktion	$y = \alpha_0 - \alpha_3 p$	N.1
Beschäftigungsfunktion	$e = \varphi_0 - \varphi_4 y$	N.2
Lohnsetzung	$w = \gamma_0 - \gamma_5 u + p^e$	N.3
Preissetzung	$p = \varepsilon_0 - w^e$	N.4
Arbeitslosigkeit	$u = n - e$	N.5
Kurzfristiges Gleichgewicht		
adapative Erwartungen und		
Preissetzung nach Lohnsetzung	$p^e = p_{-1}, w = w^e$	N.6
Kurzfristige Gleichgewichtsarbeitslosigkeit	$u = \frac{\varepsilon_0 + \gamma_0}{\gamma_5} - \frac{\Delta p}{\gamma_5}$	N.7
Langfristiges Gleichgewicht		
erfüllte Erwartungen	$p = p^e, w = w^e$	N.8
NAIRU	$u^* = \frac{\varepsilon_0 + \gamma_0}{\gamma_5}$	N.9
Alle Variablen logarithmisch:		
y	Output	
p	Inflation	
e	Beschäftigung	
w	Löhne	
n	arbeitsfähige Bevölkerung	
u	Arbeitslosigkeit	

Damit sind sie die entscheidenden Determinanten der Gleichgewichtsarbeitslosigkeit. Zu beachten ist, dass der sich aus den Verhandlungen ergebende Lohn ein *Nominallohn* ist.

Die Unternehmen sind oligopolistisch und setzen Preise gemäß ihrer Marktmacht und anderer externer Faktoren (ε_0) sowie den erwarteten Nominallöhnen. Weiters sind die Preise eine positive (negative) Funktion der Beschäftigung (Arbeitslosigkeit), da ein fallendes Grenzprodukt der Arbeit angenommen wird. Dies ist in der Funktion der Preissetzung, Gleichung 4, zusammengefasst. Die Arbeitslosigkeit ist definitionsgemäß das Arbeitskräfteangebot minus der Beschäftigung (N. 5).

Soweit die Grundstruktur des Modells. Damit es lösbar wird, müssen noch Annahmen über die Erwartungsbildung gemacht werden. Eine übliche und plausible Annahme, als erste Approximation zur Wirklichkeit, ist, dass Arbeitnehmer adaptive Preiserwartungen haben, d. h. annehmen, dass die Inflation dieses Jahr dieselbe ist wie letztes Jahr; und dass die Unternehmen, wenn sie ihre Preise festlegen, die Nominallöhne bereits kennen (Gleichung N. 6).¹ Es ergibt sich eine Gleichgewichtsarbeitslosigkeit für die kurze Frist (N. 7), die von der exogenen Verhandlungsposition der Gewerkschaften, der Preissetzungsmacht der Unternehmungen und der Veränderung des Preisniveaus abhängt. Letztere wiederum hängt u. a. von der Wirtschaftspolitik ab. Eine expansive Geld- oder Fiskalpolitik wirkt in diesem Modell inflationär und verringert dadurch die Arbeitslosigkeit. In der kurzen Frist kann also Wirtschaftspolitik die Beschäftigung beeinflussen.

Die soeben beschriebene Situation ist allerdings kurzfristig in dem Sinn, dass die Preiserwartungen der Gewerkschaften nicht erfüllt wurden. Als Konsequenz davon sind die Reallöhne niedriger als erwartet. Im folgenden Jahr werden die Lohnforderungen entsprechend höher ausfallen, und eine Lohn-Preis-Spirale kommt in Gang. Im angeführten Modell ist Inflation jedoch nicht neutral in Bezug auf die Nachfrage: Ein höheres Preisniveau reduziert die Nachfrage. Im langfristigen Gleichgewicht müssen die Erwartungen aller Akteure erfüllt sein. Nur dann haben sie keinen Anreiz, ihr Verhalten zu verändern.

Die langfristige Gleichgewichtsbedingung ist damit durch die Gleichungen (N. 8) gegeben, und das korrespondierende Gleichgewichtsniveau der Arbeitslosigkeit, die NAIRU, durch Gleichung N. 9. Diese hängt nur mehr von den jeweiligen Verhandlungspositionen ab, nicht mehr aber von der Inflation, die ja nunmehr konstant ist, und damit auch nicht von der Wirtschaftspolitik. Langfristig hat das NAIRU-Modell daher neoklassische Charakteristika, da die Arbeitslosigkeit nicht mehr von der effektiven Nachfrage (auf den Gütermärkten), sondern nur noch von Arbeitsmarktstrukturen abhängt. Nachfragpolitik ist daher langfristig wirkungslos.

1.2 Was erklärt die NAIRU-Theorie?

Gleichung N. 7 kann auch als Erklärung der Inflation interpretiert werden, und tatsächlich entstand die NAIRU-Konzeption aus der Debatte um die Phillips-Kurve, die einen Zusammenhang zwischen *Inflationsrate* und Arbeitslosigkeit postuliert. Seit den siebziger Jahren wird der Zusammenhang als einer zwischen der *Veränderung* der Inflationsrate und der Arbeitslosigkeit verstanden, was auch als *expectations augmented Phillips curve* bezeichnet wird.² Die NAIRU ist nun genau jene Rate der Arbeitslosigkeit, bei der die Inflation konstant bleibt.

Die NAIRU-Theorie ist also sowohl als eine Theorie der Inflation als auch als eine Theorie der Arbeitslosigkeit interpretierbar. Die Diskussionen um die NAIRU haben sich in den USA und in Europa unterschiedlich entwickelt. Während in den USA die NAIRU-Theorie nach ihrer Erklärungskraft bezüglich der Inflationsentwicklung beurteilt wird, steht in Europa die Erklärung der Arbeitslosigkeit zur Debatte. Im einfachen Modell, das in Tabelle 1 zusammenfasst ist, mag das nicht als Widerspruch erscheinen, in der empirischen Forschung ist es dies allerdings. So ist z. B. in den USA ein häufig anzutreffender Kritikpunkt an der NAIRU-Theorie, dass die NAIRU in der Realität nicht konstant sei, dies aber von der NAIRU-Theorie unterstellt werde. Typischerweise werden dabei Regressionsgleichungen wie die folgende geschätzt:

$$\Delta p = \beta_0 - \beta_1 u + \sum \beta_{2,i} x_i + \varepsilon$$

wobei x ein Vektor von externen Preisdruck-Variablen wie dem Rohölpreis ist. Technisch anspruchsvollere Schätzmethode versuchen die NAIRU ex post aus der Inflationsentwicklung zu rekonstruieren.³ Eine Erklärung der Arbeitslosigkeit aus exogenen Variablen wird dabei nicht vorgenommen, dies ist aber genau das, was in der europäischen Diskussion die Regel ist. Eine typische Schätzgleichung ist

$$(1) u_t = \beta_0 - \beta_1 \Delta p_t + \sum \beta_{2,i} \gamma_{0,i} + \varepsilon_t$$

mit den erwarteten Vorzeichen: $\beta_1 > 0$, $\beta_2 > 0$.

In dieser Schätzung wird die Arbeitslosigkeit durch exogene Lohn- und Preisdruck-Variablen erklärt. Nickell (1998) schätzt die Gleichung für OECD-Länder. Die zugrunde liegende Frage ist daher, ob die Lohn- und Preisdruck-Variablen, d. h. Arbeitsmarktinstitutionen, die Unterschiede der tatsächlichen Arbeitslosigkeit in verschiedenen Ländern erklären können. Häufig wird die Gleichung um Arbeitslosigkeitspersistenz, auf die in Abschnitt 2.3

näher eingegangen wird, erweitert. Dies gibt dann die folgende Schätzgleichung:

$$(2) \ u_t = \beta_0 - \beta_1 \Delta p_t + \sum \beta_{2,i} \gamma_{0,i} + \beta_3 u_{t-1} + \varepsilon_t$$

1.3 Die NAIRU-Erklärung der europäischen Arbeitslosigkeit

Was ist unter diesen Lohndruck-Variablen zu verstehen? Damit sind Variablen gemeint, die die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften verbessern. In empirischen Untersuchungen werden dabei Mindestlöhne, der gewerkschaftliche Organisationsgrad, Kündigungsschutzbestimmungen sowie die Höhe und Dauer der Arbeitslosunterstützung angeführt. Die These der NAIRU-Erklärung der europäischen Arbeitslosigkeit ist also, dass der Ausbau des Wohlfahrtsstaats, gemessen an den angeführten Variablen, die inflationsneutrale Arbeitslosenrate, die NAIRU, erhöht hat.

Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen, die von dieser Analyse abgeleitet werden, umfassen daher die Reduktion der Arbeitslosenunterstützung, die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, eine Reduktion der Mindestlöhne usw. So sehen z. B. die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der OECD Jobs Strategy aus.⁴ Fiskal- und Geldpolitik hingegen seien wirkungslos, da sie nur kurzfristig die tatsächliche Arbeitslosigkeit beeinflussen können, aber nicht, langfristig, die strukturelle Arbeitslosigkeit. Eine solche Politik inspiriert, wenn auch in etwas abgeschwächter Form, die Politik der EU und findet sich in den Vorschlägen der deutschen Hartz-Kommission wieder.

Die wirtschaftspolitischen Empfehlungen der OECD folgen dabei keineswegs immer strikt den empirischen Ergebnissen der NAIRU-Theorie. So fordert die OECD z. B. eine Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen, um den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren, während empirische Untersuchungen wie Nickell (1998) zu dem Ergebnis kommen, dass koordinierte Lohnverhandlungen die inflationstreibenden Effekte einer Beschäftigungserhöhung dämpfen und daher die NAIRU reduzieren.

Natürlich wird das schlichte, oben erklärte Modell nicht allen NAIRU-Analysen und Modellen gerecht. So betonen zahlreiche rezente Beiträge die Interaktionen von Institutionen und ökonomischen Entwicklungen. Krugman (1994) z. B. argumentiert, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa aus der Kombination von großzügigen Wohlfahrtsregelungen und der Globalisierung ist. Blanchard und Wolfers (2000) analysieren die Interaktion von diversen makroökonomischen Schocks und den Arbeitsmarktinstitutionen. Allerdings liegt ein NAIRU-Modell wie das oben skizzierte auch diesen Studien zugrunde.

1.4 Theoretische Annahmen

Als Kernhypothese der NAIRU-Theorie wurde die These, dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa auf Änderungen in den Arbeitsmarktinstitutionen, speziell der Freigiebigkeit des Sozialstaats, identifiziert. Damit eine solche These innerhalb des skizzierten Modells haltbar ist, sind mehrere Annahmen nötig.

- 1.) Die NAIRU ist (relativ) exogen in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung. Dies bedeutet, dass die NAIRU unabhängig von makroökonomischen Variablen sein muss. Andernfalls kann sie nicht mehr die Entwicklung der Arbeitslosigkeit erklären, sondern wird selbst von der wirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Dies impliziert, dass Persistenzeffekte nicht zu groß sein dürfen. Wie in Teil zwei näher diskutiert, wurde des öfteren beobachtet, dass Veränderungen der Arbeitslosigkeit hochgradig persistent sind, also ein einmaliger Anstieg der Arbeitslosigkeit lang andauernde, im Extremfall permanente Effekte hat.
- 2.) Ein Anpassungsmechanismus existiert, der garantiert, dass die Arbeitslosigkeit wieder steigt, falls sie einmal unter das NAIRU-Niveau fällt. Dieser Anpassungsmechanismus ist der Realkassen- oder ein Keynes-Effekt in Gleichung N.1. Er impliziert, dass eine Reduktion der Inflation, im Extremfall eine Deflation, expansive Effekte hat. Solch ein Effekt ist zwar in diversen ökonomischen Modellen üblich, nicht zuletzt im IS-LM-Modell, das über Jahrzehnte hinweg das Standardmodell der Makroökonomie der keynesianisch-neoklassischen Synthese war, allerdings ist er empirisch nicht unumstritten. Vor allem allgemeine Preissenkungen können kontraktive Wirkungen haben, da der reale Wert von Schulden steigt. Irving Fisher (1933) hatte die Bedeutung dieses Effekts in der Großen Depression der dreißiger Jahre betont. Empirisch haben z. B. Bruno und Easterly (1998) gezeigt, dass moderate bis mittlere Inflation positiv mit Wirtschaftswachstum korreliert ist.

Es ist natürlich möglich, dass der Effekt eines Anstiegs der Inflation kein automatischer ist, sondern die Notenbank darauf mit einer Zinsänderung reagiert. Solch ein Zusammenhang ist plausibel, der Anpassungsmechanismus wäre dann allerdings kein automatischer, sondern ein wirtschaftspolitischer. Würde die Notenbank eine höhere Inflation zulassen, wäre auch die Arbeitslosigkeit niedriger. In diesem Fall würde also nicht die NAIRU die tatsächliche Arbeitslosigkeit bestimmen, sondern die Inflationsaversion der Notenbank.

1.5 Wie keynesianisch ist die NAIRU?

Angesichts der wirtschaftspolitischen Empfehlungen, die aus den NAIRU-Modellen abgeleitet werden, und der implizierten Hypothese, dass Geld- und Fiskalpolitik langfristig keinen Effekt auf die Beschäftigung hätten, mag es offensichtlich erscheinen, dass die NAIRU-Theorie nicht keynesianischer Natur sei. Solch ein Schluss wäre allerdings vorschnell. Die NAIRU-Theorie ist eine neu-keynesianische Theorie, die im Bereich der Inflationstheorie sogar Parallelen zur post-keynesianischen Theorie aufweist.

- 1.) Die NAIRU-Theorie impliziert die Wirksamkeit von Geld- und Fiskalpolitik in der kurzen Frist, aber ihre Unwirksamkeit in der langen Frist. Mit dieser Schizophrenie ist sie in der Tradition der neoklassischen Synthese der Nachkriegszeit und der neu-keynesianischen Theorie.
- 2.) Die NAIRU-Theorie ist nicht-walrasianisch insofern, als sie keine Markträumung unterstellt. Das Gleichgewicht am Arbeitsmarkt ist ein Verhandlungsgleichgewicht, das Rationierung, d. h. Arbeitslosigkeit, zur Folge hat. Nicht-Räumung eines Marktes wird damit als normales Phänomen verstanden.
- 3.) Die NAIRU-Theorie der Inflation ist ähnlich der Konflikt-Inflationstheorie, die post-keynesianische Ökonomen entwickelt haben.⁵ Gemäß letzterer Theorie entspringt Inflation nicht einem zu schnellen Wachstum der Geldmenge, sondern dem Einkommenskonflikt zwischen verschiedenen sozialen Gruppen, namentlich Arbeit und Kapital. Inflation entsteht dann, wenn die Einkommensansprüche dieser Gruppen inkonsistent sind. Derselbe Mechanismus ist im NAIRU-Modell am Werk, auch wenn die Betonung zumeist eine andere ist.

2. Keynesianische Ansätze

Die Reaktion der post-keynesianischen Ökonomie auf die NAIRU-Theorie ist uneinheitlich in mehrerer Hinsicht. Erstens gibt es unterschiedliche Auffassungen, wie sinnvoll ein Konzept einer NAIRU, d. h. einer inflationsneutralen Arbeitslosenrate, ist. Während manche Post-Keynesianer den NAIRU-Ansatz grundsätzlich ablehnen, erachten andere die NAIRU als relevantes Konzept, insistieren allerdings, dass sie nicht exogen ist, wie in der NAIRU-Theorie oft unterstellt wird, sondern im Gegenteil von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst wird. Zweitens gibt es keine einheitliche alternative, post-keynesianische Erklärung des Anstiegs der europäischen Arbeitslosigkeit. Zwar herrscht Einigkeit, dass die Ursachen auf der Nachfrageseite zu suchen sind, aber eine Einigkeit über die relative Bedeutung von Fiskal- und Geldpolitik oder *animal spirits* ist nicht in Sicht, ja es existiert nicht einmal ein allgemein akzeptiertes Grundmodell, anhand dessen sich diese Fragen beantworten ließen.

Dies ist v. a. darauf zurückzuführen, dass die post-keynesianische Theorie keine monolithische Theorie, sondern ein Überbegriff für mehrere theoretische Strömungen, die ein Bezug auf Keynes und eine Ablehnung der neoklassischen Theorie eint. Die NAIRU-Theorie selbst ist eine neu-keynesianische Theorie, und das Verhältnis zwischen Neu- und Post-Keynesianern ist kein klares. Dies wird auch darin zum Ausdruck kommen, dass im Folgenden einige der keynesianischen Einwände gegen die NAIRU-Theorie von Vertretern der neu-keynesianischen Theorie formuliert wurden.

Einigkeit in der post-keynesianischen Theorie besteht vermutlich darin, dass der Arbeitsmarkt als ein sekundärer Markt betrachtet wird und das effektive Beschäftigungsniveau vom Gütermarktgleichgewicht abhängt und nicht umgekehrt. Es gibt keine genuine Gleichgewichtsarbeitslosigkeit, sondern bloß eine Arbeitslosigkeit, die mit dem Gütermarktgleichgewicht konsistent ist. Im Folgenden werden verschiedene keynesianische Zugänge und Positionen zur NAIRU-Theorie diskutiert. Zuvor wird ein einfaches post-keynesianisches Wachstumsmodell vorgestellt, das als Referenzpunkt dienen kann.

2.1 Ein post-keynesianisches Wachstumsmodell

Keynes argumentierte bekanntlich, dass in einer Wirtschaftskrise Lohnsenkungen nicht geeignet seien, um Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Eine Lohnsenkung würde bei Überkapazitäten nicht zu Beschäftigungserhöhungen, sondern bloß zu Preissenkungen führen.

Tabelle 2: Ein post-keynesianisches Wachstumsmodell

Investitionen	$g^I = \frac{I}{K} = \alpha_0 + \alpha_1 r$	K.1
Sparen	$g^S = \frac{S}{K} = s r$	K.3
Preise	$P = \bar{W} a_1 + r P a_0$	K.4
Beschäftigung	$g^r = \varphi g^*$	K.5
Arbeitslosigkeit	$u_t = (g^n - g^r) + u_{t-1}$	K.6
Gleichgewicht	$g^I = g^S$	K.7
Akkumulation	$g^* = \alpha_0 \left[1 + \frac{\alpha_1}{s - \alpha_1} \right]$	K.8
Beschäftigungswachstum	$g^r = \varphi \alpha_0 \left[1 + \frac{\alpha_1}{s - \alpha_1} \right]$	K.9
g^I	Akkumulation	
g^S	Sparen (dividiert durch Kapitalstock)	
g^r	Beschäftigungswachstum	
$\bar{W}$	Geldlöhne	
g^n	Wachstumsrate der arbeitsfähigen Bevölkerung	
u	Arbeitslosigkeit	
P	Preisniveau	
r	Proftrate	
a_0	Kapital-Output-Quote	
a_1	Arbeit-Output-Quote	
s	Sparneigung aus Profileinkommen	

Die Beschäftigung ist daher keine Funktion der Löhne, sondern eine der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Letztere wird in einem einfachen Modell von den Investitionsausgaben bzw. anderen autonomen Ausgaben und der marginalen Konsumneigung bestimmt. Dies ist der bekannte Multiplikatoreffekt. J. Robinson, M. Kalecki und N. Kaldor⁶ griffen diese Idee der langfristigen relativen Autonomie der Investitionsausgaben auf und entwickelten daraus eine Wachstumstheorie. Ein einfaches Wachstumsmodell á la Joan Robinson ist in Tabelle 2 zusammengefasst.

Die zentrale Gleichung ist die Investitionsfunktion (Gleichung K. 1). Die Investitionen sind eine positive Funktion der Profitrate und unterliegen exogenen Einflüssen (α_0). Diese können die *animal spirits* von Keynes reflektieren, also labile Erwartungshaltungen der Unternehmen, aber auch wirtschaftspolitische Variablen wie die Zinsen. In post-keynesianischen Wachstumsmodellen wird üblicherweise angenommen, dass nur aus Kapitaleinkommen gespart wird, d. h. die Arbeiter konsumieren ihr Einkommen zur Gänze. Das Sparen, hier dividiert durch den Kapitalstock, ist daher eine positive Funktion der Profitrate, wobei s die Sparneigung aus Kapitaleinkommen ist (K. 2). Wie im kurzfristigen keynesianischen Modell definiert der Ausgleich zwischen Investitionen und Sparen das Gütermarktgleichgewicht (K. 7). Die Gleichgewichtsakkumulation (K. 8) ist daher eine Funktion der autonomen Investitionsausgaben, der Profitelastizität der Investitionen und der Sparneigung aus Profiteinkommen. Das Preisniveau und die Beschäftigung sind vom Gütermarktgleichgewicht abgeleitet. Das Wachstum der Beschäftigung folgt der Wachstumsrate, die durch die Gleichgewichtsakkumulation vorgegeben wird (K. 9).

Die einfachste korrespondierende Regressionsspezifikation ist daher

$$g_t^e = \beta_0 - \beta_1 g_t^* + \varepsilon_t$$

Die vorgestellte post-keynesianische Wachstumstheorie ist eher eine Theorie des Wachstumstrends als eine des Konjunkturzyklus. Es empfiehlt sich daher, für Konjunkturschwankungen zu korrigieren. Dies ergibt folgende Spezifikation:

$$(2) \quad g_t^e = \beta_0 + \beta_1 g_t^* + \beta_2 \Delta z_t + \varepsilon_t$$

wobei z ein Maß für die Kapazitätsauslastung ist und $\beta_1 > 0$, $\beta_2 > 0$ die erwarteten Vorzeichen.

Dieses Modell verdeutlicht die zentrale Rolle, die keynesianische AutorInnen der Kapitalakkumulation zuschreiben. Die Investitionsentscheidungen der Kapitalisten, teils endogen durch die Profite, teils exogen bestimmt, setzen den Wachstumspfad, und die Beschäftigungsentwick-

lung folgt diesem. Zur Bestimmung der Arbeitsmarktentwicklung richtet die keynesianische Ökonomie ihre Aufmerksamkeit auf gänzlich andere Faktoren als die NAIRU-Theorie.

2.2 Fundamentale Ablehnung der NAIRU

Es überrascht daher wenige, dass ein Teil der in post-keynesianischer Tradition stehenden ÖkonomInnen die NAIRU konzeptionell für inkorrekt hält. Explizit gemacht wird dies z. B. von Paul Davidson (1998), einem der renommiertesten Vertreter der post-keynesianischen Theorie. Er argumentiert, dass die Preissetzungskurve, die von der NAIRU-Theorie angenommen wird, eine schlichte Arbeitsnachfragekurve bei unvollkommener Konkurrenz sei. Daher sei die Arbeitsnachfrage eine negative Funktion des Reallohns. Dies ist, so Davidson (1998), im Widerspruch zur keynesianischen Theorie: „There is no aggregate demand for labour schedule with the real wage as the independent variable.“ Nach Keynes hängt die Arbeitsnachfrage von den erwarteten Verkäufen und den Nominallöhnen ab. Jede Veränderung der Absatzmöglichkeiten verschiebt die Arbeitsnachfrage. Das Gütermarkt-Gleichgewicht ergibt sich dort, wo die erwarteten Verkäufe gleich den geplanten Ausgaben sind, diesem Gleichgewicht am Gütermarkt entspricht ein Beschäftigungsniveau. Der Reallohn spielt dabei keine Rolle, da er eine Variable ist, die sich erst im Nachhinein ergibt.

Im Fall von Arbeitslosigkeit wird eine Reduktion der *Nominallöhne*, und nur diese können intentional am Arbeitsmarkt verändert werden, nicht die Beschäftigung erhöhen, da durch sie die Absatzerwartungen der Unternehmen nicht verändert werden. Nur durch diese könnten die Unternehmen zu einer Beschäftigungserhöhung veranlasst werden. Dieses Argument geht auf Kapitel 19 von Keynes' *General Theory* zurück, wo er argumentierte, dass in einer nachfragebeschränkten Wirtschaft Nominallohnkürzungen eher Preissenkungen als Beschäftigungsausweitungen zur Folge hätten. Die daraus resultierende Deflation würde die Wirtschaft tiefer in die Rezession reißen, da der reale Wert der Schulden stiegen. Daher sind Lohnkürzungen in der Krise kein adäquates Mittel zur Beschäftigungserhöhung.

Wie erklärt Davidson seinerseits den Anstieg der europäischen Arbeitslosigkeit? Die schwache Dynamik der privaten Investitionstätigkeit ist für ihn die Ursache der geringeren Wachstumsraten seit 1973. Die niedrigen Investitionsausgaben sind auf die zunehmend instabilen makroökonomischen Rahmenbedingungen zurückzuführen, speziell auf das Ende der fixen Wechselkurse unter dem Bretton Woods-Regime. Seit dessen Ende sind Wechselkurse selbst Gegenstand der Spekulation geworden und ausgesprochen volatil. Dies bedeutet, dass Exporte, ein wichtiger Nachfragefaktor, auf Grund der Wechselkursschwankungen

unberechenbar geworden sind und daher, bei irreversiblen Kosten, die Investitionsausgaben reduzieren.

In seiner Kritik der NAIRU-Theorie unterstellt Davidson, dass die Preissetzungskurve eine Arbeitsnachfragekurve bei gegebenen Reallöhnen ist. Die Trennung von erwarteten und tatsächlichen Löhnen und Preisen, die in der NAIRU-Theorie zentral ist, thematisiert er jedoch kaum. Er weist Argumente über Erwartungsbildung unter Verweis auf *fundamentale Unsicherheit* zurück. Darunter wird eine Situation verstanden, in der die Wahrscheinlichkeitsverteilung eines gewissen Ereignisses nicht bekannt ist. Die Bildung von rationalen Erwartungen ist in einer solchen Situation nicht möglich. Keynes hatte argumentiert, dass die Welt in der wir leben, in vielerlei Hinsicht von solch fundamentaler Unsicherheit geprägt ist.⁷ In solch einer Situation ist die Verwendung von erwarteten Preisen und Löhnen, wie in der NAIRU-Theorie, nicht sinnvoll.

Nicht nur Vertreter der NAIRU-Theorie werden von Davidsons Argument nicht völlig überzeugt sein. Erstens ist im relativ stabilen ökonomischen Umfeld der letzten zwanzig Jahre eine Erwartungsbildung auf Basis vergangener Werte durchaus machbar und sinnvoll. Zwar hat die Arbeitslosigkeit in Europa sehr hohe Werte erreicht, aber die Wachstums- und Inflationsraten unterlagen kaum dramatischen Schwankungen. Zweitens spielen bei Kollektivvertragsverhandlungen üblicherweise Inflationserwartungen eine entscheidende Rolle. Dass diese Erwartungen inkorrekt sein mögen, hindert Gewerkschaften und Unternehmensvertreter nicht, auf ihrer Basis zu verhandeln.

2.3 Konfliktinflation⁸

Davidson unterschätzt vermutlich das innovative Potenzial der NAIRU-Theorie und das Ausmaß, in dem sie sich von dem klassischen Modell, das Keynes kritisierte, entfernt hat. Davidson interpretiert, ebenso wie dieser Artikel über weite Strecken, die NAIRU-Theorie als eine Erklärung der Arbeitslosigkeit. Wie bereits ausgeführt, ist sie jedoch sowohl eine Theorie der Inflation wie eine der Arbeitslosigkeit. Und als Inflationstheorie weist sie starke Ähnlichkeiten zur Konfliktinflationstheorie in der post-keynesianischen Ökonomie auf. Diese Theorie wurde in den 70er Jahren nicht zuletzt als Alternative zur monetaristischen Inflationstheorie entwickelt.

Die Konfliktinflationstheorie nimmt als Ausgangspunkt Einkommensansprüche von Arbeit und Kapital (diese sind um den Staat und das Ausland erweiterbar). Übersteigen die Einkommensansprüche von Arbeit und Kapital das Volkseinkommen, so sind sie inkonsistent, und der resultierende Verteilungskonflikt äußert sich in Inflation. Die Verteilungseffekte dieser Inflation hängen von der Geschwindigkeit ab, mit der Löhne und Preise angepasst werden. Die Verteilungsansprüche und ihre Durch-

setzbarkeit hängen von der Machtposition von Arbeit und Kapital ab.

Die Machtposition von Arbeit und Kapital ihrerseits hängt von einer Reihe von exogenen institutionellen Faktoren ab und von der Nachfrageentwicklung. Für die Arbeitnehmer bedeutet niedrigere Nachfrage mehr Arbeitslosigkeit, für die Unternehmen niedrigere Kapazitätsauslastung. Auf beiden Seiten schwächt es also die Möglichkeit, Einkommensansprüche durchzusetzen. Inflation in dieser Theorie ist kein monetäres Phänomen im Sinne der Quantitätstheorie des Geldes, sondern ein reales, gesellschaftliches, das den Konflikten zwischen Arbeit und Kapital entspringt.

Ein solches Modell weist eine Arbeitslosenrate auf, bei der die Inflationsrate konstant ist, also eine Quasi-NAIRU. Allerdings wird die Verwandtschaft dieser Theorie zur NAIRU selten thematisiert. Die Vertreter einer solchen Theorie, z. B. Lavoie, betrachten diese als eine Theorie der Inflation, nicht der Arbeitslosigkeit. Zwar gibt es in jedem Augenblick eine Quasi-NAIRU, dennoch unterscheidet sich dieses Modell vom üblichen NAIRU-Modell. Erstens wird kein automatischer Mechanismus von der Inflation oder dem Preisniveau auf das Outputniveau postuliert. Speziell ein Realkassen- oder Keynes-Effekt, wie in Gleichung N. 1, wird zurückgewiesen. Mitunter wird überhaupt kein Rückkoppelungs-Mechanismus von der Inflation zur realen Ökonomie angenommen.⁹ Zweitens wird die Quasi-NAIRU nicht notwendigerweise als exogen angesehen. Eine einmalige Erhöhung der Arbeitslosigkeit kann längerfristige Effekte haben, was Hysteresis oder Persistenz genannt wird.

2.4 Hysteresis

Mit der „monetaristischen Revolution“ der frühen 1980er Jahre wurde Inflationsbekämpfung zum obersten Ziel der Geldpolitik. Im Glauben, oder zumindest mit dem Argument, dass eine Reduktion der Inflation keine langfristigen realen Effekte haben würde, hoben die Zentralbanken Anfang der 1980er die Zinssätze dramatisch an und verursachten dadurch eine Rezession, in der die Arbeitslosigkeit deutlich anstieg. Während diese in den USA in den folgenden fünf Jahren wieder auf das Niveau der späten siebziger Jahre zurückging, passierte dies in Europa nicht, sie blieb auf dem erhöhten Niveau. Der Verlauf der europäischen Arbeitslosigkeit ist daher stufenförmig. Einmalige Schocks führen zu einem dauernden Anstieg der Arbeitslosigkeit. Dies führte zur Diskussion um Hysteresis in der europäischen Arbeitslosigkeit.

Theoretisch ist das Hysteresisargument potenziell ein schwerer Schlag gegen die (enge Version) der NAIRU-Theorie. Wenn einmalige Erhöhungen der Arbeitslosigkeit permanente oder zumindest längerfristige Auswirkungen haben, bestimmt die tatsächliche Arbeitslosigkeit die NAIRU

und nicht umgekehrt. Zwar lassen sich solche Effekte leicht in Modelle einbauen, aber die Interpretation verändert sich signifikant. Die Entwicklung der NAIRU hängt von der vergangenen wirtschaftlichen Entwicklung ab, und Nachfragepolitik kann nun langfristige Effekte haben. Die NAIRU existiert zwar, aber sie ist nicht mehr exogen. Blanchard und Summers (1998) nannten eine solche Theorie mit Hysteresis eine Theorie des fragilen Gleichgewichts, weil einmalige Schocks zu einer Veränderung der Gleichgewichtsposition selbst führen.

In der Literatur¹⁰ werden zumeist vier Gründe für Arbeitslosigkeitspersistenz angeführt. Erstens *insider bargaining*: Gemäß dieser Theorie verhandeln Gewerkschaften, sog. *insider*, um Löhne. Die Gewerkschaften berücksichtigen allerdings nur die Interessen derjenigen, die derzeit eine Beschäftigung haben, nicht jedoch, oder nur in einem geringeren Ausmaß, die der Arbeitslosen. Zweitens Veränderungen der Charakteristika der Arbeitslosen: Speziell Langzeitarbeitslose verlieren Qualifikationen oder werden in ihrer Arbeitssuche demotiviert. Drittens Kündigungs-schutzbestimmungen: Diese können Beschäftigungserhöhungen verhindern, da die Unternehmen befürchten, in einem Abschwung ihre Beschäftigtenzahl nicht mehr reduzieren zu können. Allerdings führen Kündigungsschutzbestimmungen keineswegs in allen Modellen zu einer Verringerung der Beschäftigung. Dazu sind weiter Annahmen notwendig. Viertens Kapitalmangel bei beschränkter Substituierbarkeit zwischen Arbeit und Kapital: Wenn Arbeit und Kapital schlecht substituiert werden können, kann ein temporärer Schock, der die Kapitalakkumulation reduziert, längerfristige Folgen haben. Auch unter Standardannahmen reichen dann flexible Reallöhne nicht, um eine Beschäftigungserhöhung zu erzielen.

Laurance Ball (1997) bietet eine aktuelle empirische Analyse der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in verschiedenen Ländern, in der er Hysteresisphänomene betont. Für Ball sind die Unterschiede in den Beschäftigungsentwicklungen vor allem auf die unterschiedlichen geldpolitischen Strategien zurückzuführen. Länder, in denen nach dem Zinsschock eine restriktive Geldpolitik fortgeführt wurde, leiden unter höherer Arbeitslosigkeit als jene, in denen die Geldpolitik nach dem Sinken der Inflation wieder umschwenkte. Während Ball Evidenz dafür findet, dass die Höhe und Dauer der Arbeitslosenunterstützung die Arbeitslosigkeit beeinflusst, erklären Arbeitsmarktinstitutionen wie diese die Veränderung der Arbeitslosigkeit nicht wesentlich.

2.5 Kapitalakkumulation

Hysteresis auf Arbeitsmärkten ist ein Bestandteil einer keynesianischen Erklärung der Arbeitslosigkeit in Europa. Sie erklärt vor allem,

wieso Arbeitslosigkeit, wenn sie einmal entstanden ist, nur langsam zurückgeht. Die Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit sehen die meisten Keynesianer in der Entwicklung der privaten Investitionstätigkeit. Diese wird ihrerseits von verschiedenen Faktoren wie den Zinssätzen und der Profitabilität beeinflusst. Im Folgenden werden jedoch nicht die Gründe für das Investitionsverhalten untersucht, sondern deren Bedeutung für die Beschäftigung. Speziell werden drei Aspekte der Kapitalakkumulation untersucht, die für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit relevant sind.

Erstens bestimmen Investitionsausgaben über den Multiplikatoreffekt das Volkseinkommen. Wenn, wie in der keynesianischen Theorie üblicherweise unterstellt, die Beschäftigung vom Output abhängt, dann bestimmen die Investitionen und andere autonome Ausgaben die Beschäftigung.¹¹ Eine solche Analyse wurde von Keynes in der *General Theory* vorgestellt und von M. Kalecki, J. Robinson und N. Kaldor für lang- und mittelfristige Wachstumsmodelle adaptiert. Ein solches Wachstumsmodell wurde im Abschnitt 2.1 zusammengefasst. Hier genügt es herauszustreichen, dass der Effekt von Investitionen in der kurzen Frist ein Nachfrageeffekt ist, und in der langen Frist die Investitionen den Wachstumstrend vorgeben.

Neben diesem genuin keynesianischen Effekt wurden in Reaktion auf die Diskussion rund um die NAIRU und die europäische Arbeitslosigkeit weitere Effekte postuliert. Dabei wurde als Ausgangspunkt kein keynesianisches Makromodell genommen, sondern ein NAIRU-Modell um den Kapitalstock erweitert, um keynesianische Effekte innerhalb eines NAIRU-Modells zu generieren. Üblicherweise spielt der Kapitalstock in NAIRU-Modellen keine Rolle. Als Illustration dafür mag das Buch von Layard, Nickell und Jackman (1991) dienen. Sie verwenden eine Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, die sie als gute Näherung an die Realität betrachten. Sie zeigen, dass mit dieser Produktionsfunktion die Beschäftigung unabhängig vom Kapitalstock ist, und erwähnen, dass im Falle einer Substitutionselastizität kleiner eins die Beschäftigung sehr wohl vom Kapitalstock abhängt. Allerdings findet dieser Fall in dem 600 Seiten starken Buch keine weitere Erwähnung.

Eine Argumentationslinie ist daher die Problematisierung der Substitutionsmöglichkeiten zwischen Arbeit und Kapital. Rowthorn (1999) präsentiert empirische Evidenz, dass die Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital für nahezu alle entwickelten Länder deutlich unter eins liegt. Weiters demonstriert er für eine CES-Produktionsfunktion, dass bei einer solchen Substitutionselastizität kleiner eins der Kapitalstock sowohl die Beschäftigung als auch die Löhne beeinflusst. Arestis und Biefang-Frisancho Mariscal (1998) schlagen ein NAIRU-Modell mit variabler Arbeitsintensität und Hysteresis vor, in dem der Kapitalstock die Arbeits-

losigkeit beeinflusst, und testen das Modell ökonometrisch für Großbritannien. Das Ergebnis dieser empirischen Untersuchungen ist, dass der Kapitalstock die Beschäftigung tatsächlich beeinflusst und speziell mit der Langzeitarbeitslosigkeit kointegriert ist.

Ein dritter möglicher Effekt des Kapitalstocks auf die Beschäftigung wirkt über die Preissetzungsmacht der Unternehmen. Freie Kapazitäten dämpfen die Möglichkeit der Unternehmen, Preise zu erhöhen. Daher wird *ceteris paribus* ein höherer Kapitalstock, d. h. größere produktive Kapazitäten, die Inflation reduzieren. Bezogen auf die Preissetzungsgleichung N.4 bedeutet dies, dass die Kapazitätsauslastung bzw. der Kapitalstock negativ in die Gleichung eingeht.¹² Dies ist für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Europa insofern relevant, als dadurch ein einmaliger Rückgang der Investitionstätigkeit mittelfristig die NAIRU erhöhen könnte. Soskice und Carlin (1989) argumentieren, dass der Erdölchock in den 1970er Jahren zu Inflation führte, die von den Regierungen (seit 1980) mit restriktiver Wirtschaftspolitik beantwortet wurde. Dies hatte zunächst denselben negativen Effekt auf Kapazitätsauslastung und Beschäftigung. Die Unternehmen reagierten auf diese Situation mit einer Verringerung des Kapitalstocks und, bei konstanter Arbeitsproduktivität, mit einer Reduktion der geplanten Beschäftigung. Während sich damit die Kapazitätsauslastung relativ rasch zum „normalen“ Niveau zurückbewegt, sinkt die Beschäftigung permanent.¹³ Tatsächlich hat sich die Kapazitätsauslastungs-/Arbeitslosigkeitskurve von den 1970ern zu den 1980ern verschoben, und normale Kapazitätsauslastung war Mitte der 1980er Jahre wieder erreicht. In einem ähnlichen Modell zeigt Rowthorn (1995) in einer internationalen Querschnittsanalyse, dass jene Länder, die den größten Rückgang in den Akkumulationsraten erfuhren, auch den größten Anstieg der Arbeitslosigkeit erlebten.

Die keynesianischen Argumente bezüglich der Bedeutung der Arbeitslosigkeitspersistenz und des Kapitalstocks erweitern und endogenisieren die NAIRU. Die NAIRU wäre demnach nicht nur eine Funktion der Arbeitsmarktinstitutionen und der Ausgestaltung des Sozialsystems, sondern auch der vergangenen Arbeitslosigkeit und der Kapitalakkumulation. Solch eine Erweiterung wurde explizit z. B. von M. Sawyer (2002) vorgeschlagen.¹⁴

Ökonometrisch entspricht dies der folgenden Spezifikation:

$$(4) \quad u_t = \beta_0 - \beta_1 \Delta p_t + \sum \beta_{2,i} \gamma_{0,i} + \beta_3 u_{t-1} + \beta_4 g_t^* + \varepsilon_t$$

wobei β_3 die Arbeitslosigkeitspersistenz und β_4 den Effekt der Kapitalakkumulation messen.

3. Empirische Untersuchung

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer ökonometrischen Untersuchung der NAIRU-Erklärung und der keynesianischen Ansätze zusammengefasst. Dabei werden die Gleichungen 1, 2, 3 und 4 mit Zeitreihendaten für die USA, das Vereinigte Königreich (VK), Deutschland, Frankreich und Italien für den Zeitraum von ca. Mitte der sechziger bis Mitte der neunziger Jahre geschätzt. Die Darstellung der Ergebnisse ist kurz gehalten, da sie an anderer Stelle ausführlicher diskutiert sind.¹⁵

Als Lohndruck-Faktoren wurden folgende Variablen verwendet:

- Die Arbeitslosenunterstützung (ALU) gemäß der zusammenfassenden Maßzahl (*summary measure*) der OECD. Dieses berücksichtigt sowohl die Dauer als auch die Höhe der Unterstützung.
- Der gewerkschaftliche Organisationsgrad (GO) als Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung.
- Die gesetzlichen Mindestlöhne (MinW) als Anteil der Medianlöhne. Diese Variable ist allerdings nur für die USA und Frankreich verfügbar.
- Der Steuerkeil (*tax wedge*) (TW), die Differenz zwischen den Lohnkosten für die Unternehmen und den Einkommen der Arbeitnehmer.

Als zusätzliche Kontrollvariable wird das Verhältnis von Import- zu Exportpreisen (TOT) in der Regression verwendet, um für die Ölpreisschocks zu kontrollieren. Definition und Quellen zu den Daten sind im Anhang zu finden.

Für die keynesianische Spezifikation wurden die Wachstumsrate des privaten Bruttokapitalstocks (AKKU) sowie die Veränderung der trendbereinigten Kapitalproduktivität im privaten Sektor als Maß für die Kapazitätsauslastung (KA) verwendet.¹⁶

Die einfachste Variante des NAIRU-Modells (Gleichung 1) leidet unter schweren Autokorrelationsproblemen. Außerdem sind die Koeffizienten kaum statistisch signifikant. Tabelle 3 fasst die Ergebnisse der um Hysteresis erweiterten NAIRU-Gleichung (2) zusammen. Mit Ausnahme eines Landes (VK) gibt es keine Autokorrelationsprobleme. Der Koeffizient für Hysteresis ist statistisch hoch signifikant in allen Ländern außer den USA und variiert dort zwischen 0,59 (Frankreich) und 0,9 (VK). Weiters ist die Veränderung der Inflationsrate in vier der fünf Länder zumindest auf dem 10%-Niveau statistisch signifikant und weist das erwartete negative Vorzeichen auf. Von den Lohndruck-Variablen sind AL und GO jeweils einmal statistisch signifikant und weisen das falsche Vorzeichen auf. TW ist statistisch signifikant mit dem erwarteten Vorzeichen in drei Ländern.

Tabelle 4 fasst die Ergebnisse der keynesianischen Spezifikation zusammen. Da der Chow-Test einen Strukturbruch 1973 nahe legte, wurde eine Dummy-Variable für die Zeit nach 1972 (T73) hinzugefügt.

Tabelle 3: NAIRU-Modell mit Hysterese: ökonometrische Schätzung

Abhängige Variable: U					
Schätzmethode: OLS					
	Deutschland	Frankreich	Italien	VK	USA
R ²	0,98	0,99	0,98	0,92	0,84
Periode	62-93	66-92	62-92	62-93	62-93
C	-2,6	-8,1 ***	1,3	4	-1,1
t-Stat.		3,09	1,58	0,6	0,3
u-1	0,7 ***	0,59 ***	0,65 ***	0,9 ***	0,19
t-Stat.	10	4,2	4,7	6,6	1,29
ΔINFL	-21,3 ***	-12,7 *	-6,5 **	-8,12	-38,5 ***
t-Stat.	2,78	1,82	2,28	1,47	2,8
ALU	0,54	7,9	-10,3 ***	-10,1	29,8
t-Stat.	0	1,27	3,14	0,6	1,54
GO	-19,4 ***	4,3	2,8	4,3	0,6
t-Stat.	3,44	0,5	1,28	0,7	0
TW	12 ***	16,1 **	14,2 **	-0,7	-15,2
t-Stat.	3,35	2,24	2,46	0,1	1,36
TOT	4,94 ***	2,2	-2,2 *	-2,3	6,9 **
t-Stat.	3,1	1,43	1,82	0,6	2,17
Chow-Test für Strukturbruch 1973					
F-Stat.	0,57	0,36	0,86	0,69	0,94
Prob.	0,77	0,9	0,5	0,69	0,5
Breusch-Godfrey 1 lag					
F-Stat.	0,12	0,11	0,17	7,73	0,38
Prob.	0,73	0,74	0,69	0,01	0,54
Anmerkung: *, **, *** beschreiben statistische Signifikanz auf dem 10%, 5% und 1% Niveau.					

Sowohl KA als auch AKKU sind statistisch signifikant mit den erwarteten Vorzeichen in allen Ländern.

Tabelle 5 fasst die Ergebnisse der Spezifikation mit Lohndruck-Variablen als auch Kapitalakkumulation zusammen. Dabei wurde die *Seemingly Unrelated Regression*-Methode verwendet und die Koeffizienten der Regressionsvariablen, sofern dies nach statistischen Tests angezeigt war, gepoolt. Von den Lohndruck-Variablen ist AL nicht statistisch signifikant mit dem erwarteten Vorzeichen. GO ist zwar in drei Ländern statistisch signifikant, allerdings nur einmal mit dem erwarteten positiven Vorzeichen und zweimal mit einem negativen Vorzeichen. TW ist statistisch signifikant in vier Ländern mit dem erwarteten Vorzeichen. Der statistisch signifikante Koeffizient der Arbeitslosigkeitpersistenz kann für die euro-

Tabelle 4: Keynesianisches Modell: ökonometrische Schätzung

Abhängige Variable: EPG Schätzmethode: OLS					
	Deutschland	Frankreich	Italien	VK	USA
Periode	1961-90	1966-96	1961-96	1963-96	1961-96
R-squared	0,53	0,70	0,42	0,63	0,72
C	-0,03 ** -2,14	-0,02 *** -3,96	-0,04 *** -4,03	-0,05 *** -5,27	-0,03 *** -3,72
AKKU	0,69 *** 2,58	0,48 *** 4,46	0,57 *** 3,11	1,66 *** 4,44	1,00 *** 6,14
Δ KA	1,18 *** 5,06	1,19 *** 6,57	0,38 * 1,85	1,79 *** 6,11	0,60 *** 7,29
T73	0,02 * 2,06	0,01 *** 3,17	0,02 *** 4,46	0,01 *** 2,90	0,02 *** 4,57
DW	1,05	1,75	1,69	2,04	2,15

päischen Länder gepoolt werden und beträgt 0,68. In den USA ist der Wert niedriger und ebenfalls statistisch signifikant. AKKU ist statistisch signifikant und kann gepoolt werden, außer für VK, wo der geschätzte Koeffizient deutlich größer ist.

Schließlich wurde noch eine Spezifikation mit den Mindestlöhnen getestet, die in Tabelle 6 zusammengefasst ist. Aufgrund der Datenverfügbarkeit war die Schätzung nur für Frankreich und die USA möglich. Das Hinzufügen dieser Variable ändert die Ergebnisse nicht wesentlich. Die Ergebnisse für Frankreich sind allerdings mit Vorbehalt zu interpretieren, da ernste Autokorrelationsprobleme bestehen.

Die Ergebnisse der Regressionsanalysen können wie folgt zusammengefasst werden. Die empirische Analyse umfasste eine Zeitreihenanalyse für Frankreich, Deutschland, Italien, das VK und die USA von Anfang der sechziger bis Mitte der neunziger Jahre. Getestet wurden verschiedene Spezifikationen, die von der NAIRU-Theorie und von der keynesianischen Theorie abgeleitet wurden. Dabei wurde auch eine NAIRU-Spezifikation getestet, die um Arbeitslosigkeitspersistenz und Kapitalakkumulation erweitert wurde. Die von der NAIRU-Erklärung der europäischen Arbeitslosigkeit betonten Faktoren, die sog. Lohndruck-Faktoren, konnten die Entwicklung der tatsächlichen Arbeitslosigkeit kaum erklären. Dies gilt insbesondere für die Arbeitslosenunterstützung, den gewerkschaftlichen Organisationsgrad und die Mindestlöhne. Die relevanten Schätzkoeffizienten weisen weder konsistent die erwarteten Vorzeichen auf, noch sind sie statistisch signifikant. Der Steuerteil, d. h. die

Tabelle 5: NAIRU-Modell mit Lohndruck-Variablen und Kapitalakkumulation: ökonometrische Schätzung

Abhängige Variable: U

Schätzmethode: Seemingly Unrelated Regression

Period: 1962-93

	pooled	Frankreich	Deutschland	Italien	VK	USA
const		-0,15	3,33 **	4,28 ***	8,69 ***	-6,13 ***
		-0,09	2,02	5,55	3,60	-3,33
DINFL		-5,13	-19,06 ***	-2,45	-6,89 **	-32,59 ***
		-0,99	-4,02	-1,26	-2,02	-4,80
ALU	-1,41			-7,78 ***		
	-0,41			-3,44		
GO		0,21	-19,25 ***	-0,76	-10,37 **	21,32 ***
		0,04	-6,54	-0,43	-2,40	4,81
TW		11,53 ***	4,31 **	9,08 ***	24,44 ***	3,05
		3,27	2,47	5,12	5,16	0,58
TOT		0,42	3,82 ***	-1,97	-4,25 **	7,16 ***
		0,37	4,05	-2,29	-1,76	4,92
U(-1)	0,68 ***					0,40 ***
	20,02					5,41
AKKU	-39,26 ***				-199,03 ***	
	-6,98				-5,78	
R-squared		0,99	0,98	0,98	0,94	0,87
Adjusted R-squared	0,99	0,97	0,98	0,92	0,83	
S.E. of regression	0,38	0,48	0,38	0,95	0,65	
Durbin-Watson	1,57	1,98	2,14	1,31	1,89	

Anmerkung: Die Schätzung erfolgte zunächst mit SUR ohne Parameterrestriktionen. Wenn die Tests die Hypothese identier Koeffizienten für zumindest vier Länder (auf dem 5%-Niveau) nicht zurückwiesen, wurde gepoolt. Die zweite Spalte ("pooled") fasst diese gepoolten Koeffizienten zusammen.

**Tabelle 6: Modellspezifikation mit Mindestlöhnen (MinW):
ökonometrische Schätzung**

Abhängige Variable: U				
Methode: OLS				
Periode: 1962-93				
	Frankreich		USA	
Variable	Koeffizient	Prob.	Koeffizient	Prob.
C	-5,485	0,075	-2,895	0,384
U(-1)	0,447 ***	0,004	0,255 *	0,063
D(INFL)	-4,086	0,543	-32,271 **	0,025
AL	7,482	0,186	16,744	0,362
MINW	8,762 *	0,094	-1,395	0,733
GO	5,535	0,476	17,706	0,127
TW	13,940 *	0,053	-9,548	0,332
TOT	-1,440	0,425	7,710	0,021
AKKU	-44,286 **	0,027	-53,332 **	0,007
T73	-0,324	0,344		
R-squared	0,993		0,889	
Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test:				
F-statistic	3,179	0,066	0,290	0,751
Chow Breakpoint Test 1973				
			0,284	0,968

Lohnnebenkosten, sind in vielen Spezifikationen statistisch signifikant mit dem erwarteten Vorzeichen.¹⁷ Die Variablen, die in der keynesianischen Theorie betont werden, sind hingegen konsistent statistisch signifikant und weisen das erwartete Vorzeichen auf. Arbeitslosigkeit ist hochgradig persistent. Der Schätzwert liegt bei rund 0,7 für die europäischen Länder und 0,4 für die USA. Das bedeutet, dass in den europäischen Ländern eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit um 1% in einem Jahr die Arbeitslosigkeit im nächsten Jahr um ca. 0,7% erhöht. Kapitalakkumulation hat einen konsistent statistisch signifikanten, negativen Einfluss auf die Arbeitslosigkeit. In allen Ländern außer dem VK entspricht eine 10-%ige Erhöhung der Akkumulation eine 4-%ige Reduktion der Arbeitslosigkeit.

4. Schlussbetrachtung

Massenarbeitslosigkeit ist eines der schwerwiegendsten ökonomischen Probleme Europas. Die gängigste Erklärung des Phänomens ist die NAIRU-Theorie, in deren Zentrum eine inflationsneutrale Arbeitslo-

senrate steht, die als relativ exogen betrachtet wird. Sie wird, gemäß dieser Theorie, von der Ausgestaltung des Arbeitsmarkts und des Sozialsystems bestimmt. Die Politikvorschläge der NAIRU-Theorie umfassen Kürzungen des Arbeitslosengeldes, Senkung der Lohnnebenkosten, Senkung von Mindestlöhnen, Lockerung des Kündigungsschutzes, kurz Sozialabbau und Flexibilisierung des Arbeitsmarkts.

Die keynesianische Theorie hat keine einheitliche Reaktion auf die NAIRU-Theorie und keine einheitliche alternative Erklärung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Europa hervorgebracht. Während ein Teil der keynesianischen Diskussion die NAIRU als theoretisch inadäquates Konzept ablehnt, da die Arbeitsnachfrage von den Absatzerwartungen der Unternehmen abhängt und nicht von den Reallöhnen, betrachtet ein anderer Teil die NAIRU als ein sinnvolles Konzept, allerdings sei die NAIRU nicht exogen. Im Gegenteil, sie wird von der wirtschaftlichen Entwicklung selbst bestimmt. Als Mechanismen, die zur Endogenisierung der NAIRU beitragen, werden Hysteresis und Kapitalakkumulation hervorgehoben. Wie in der empirischen Untersuchung gezeigt, haben beide Faktoren einen starken Einfluss auf die Arbeitslosigkeit, während Arbeitsmarktinstitutionen kaum Effekte zeigen. Dies bedeutet, dass Arbeitsmarktflexibilisierung, wie sie z. B. Gerhard Schröder in seiner Rede vom 14. März angekündigt hat, ohne Nachfragestimulierung kaum positive Arbeitsmarkteffekte zeigen wird.

Appendix: Datenquellen

PGE	Wachstumsrate der privaten Beschäftigung; Quelle: OECD Economic Outlook.
AKKU	Wachstumsrate des privaten Bruttokapitalstocks; Quelle: OECD Economic Outlook.
KA	Kapitalproduktivität im privaten Sektor; Quelle: OECD Economic Outlook.
ALU	Ersatzrate der Arbeitslosenunterstützung; Quelle: OECD (Gross Replacement Ratio summary measure).
GO	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad; Quelle: Visser, Jelle, Unionisation Trends. The OECD Countries Union Membership File (University of Amsterdam, Centre for Research of European Societies and Labour Relations CESAR, Amsterdam 1996).
TW	Tax Wedge. Direkte Steuern plus Sozialversicherungsbeiträge als Prozent des Haushaltseinkommens. Quelle: OECD Economic Outlook data set.
TOT	Terms of Trade (Import Preise/Export Preise). Quelle: OECD Economic Outlook data set.

Anmerkungen

¹ Andere Annahmen bezüglich der Erwartungsbildung und der Schnelligkeit von Lohn- und Preisanpassungen sind möglich, ändern aber kaum etwas am Ergebnis.

- ² Phelps (1968).
- ³ Stock und Watson (1997).
- ⁴ OECD (1994).
- ⁵ Siehe z. B. Lavoie (1992).
- ⁶ Robinson (1956); Kalecki (1969, 1971), Kaldor (1957). Rezente Darstellungen dieser Theorien sind in Marglin (1984) und Blecker (2002) zu finden.
- ⁷ Keynes (1936), Davidson (1994).
- ⁸ Siehe z. B. Rowthorn (1977), Lavoie (1992), Palley (1996).
- ⁹ Lavoie (2002) und Casetti (2002) stellen kaleckianische Wachstumsmodelle mit Konfliktinflation vor, bei denen ein höheres Preisniveau keine Effekte auf die Nachfrage hat. In solchen Modellen existiert zwar eine NAIRU, auch wenn sie von Lavoie und Casetti nicht expliziert wird, allerdings bestimmt sie ausschließlich die Inflation und keine realen Variablen.
- ¹⁰ Siehe Bean (1994) als einen Überblickartikel. Wichtige Beiträge sind Blanchard und Summers (1986), Bentolila und Bertola (1990), Lindbeck und Snower (1986, 1988) für die Insider-Outsider-Theorie.
- ¹¹ "The Propensity to consume and the rate of new investment determine between them the volume of employment (...)" Keynes (1936) 30.
- ¹² Siehe Soskice und Carlin (1989) und Rowthorn (1995).
- ¹³ Soskice und Carlin (1989) nehmen eine konstante Arbeitsproduktivität an und damit implizit, dass sich der Kapitalstock schneller anpasst als die Arbeitsproduktivität.
- ¹⁴ Ähnlich auch Arestis und Biefang-Frisancho Mariscal (1998), Ball (1999), Rowthorn (1999).
- ¹⁵ Stockhammer (1999) und (2004).
- ¹⁶ Dieses etwas unorthodoxe Maß für die Kapazitätsauslastung wurde verwendet, da die Output-Lücke, das häufiger verwendete Maß, nur für einen beschränkten Zeitraum verfügbar ist. Beide Variablen sind hoch korreliert.
- ¹⁷ Dies gilt, wenn die abhängige Variable die Arbeitslosenrate ist. Wenn als andere Arbeitsmarktnappheitsvariablen, wie das Beschäftigungswachstum oder die Beschäftigungsquote verwendet werden, trifft es häufig nicht mehr zu. Der Steuerkeil ist also nicht robust gegenüber der abhängigen Variable.

Literatur

- Arestis, P.; Biefang-Frisancho Mariscal, I., Capital shortages and asymmetries in UK unemployment, in: *Structural Change and Economic Dynamics* 9 (1998) 189-204.
- Ball, Laurence, Aggregate Demand and Long-Run Unemployment, in: *BPEA* 2 (1999) 189-236.
- Bean, Charles, European Unemployment: A Survey, in: *Journal of Economic Literature* 32 (1994) 573-619.
- Blanchard, O.; Summers, L., Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: Fischer, S. (Hrsg.), *NBER Macroeconomics Annual 1986* (Cambridge, MA, 1986).
- Blecker, Robert, Distribution, demand and growth in neo-Kaleckian macro-models, in: Setterfield, M. (Hrsg.), *The economics of demand-led growth* (Cheltenham 2002).
- Bruno, M.; Easterly, W., Inflation crises and long run growth, in: *Journal of Monetary Economics* 41/1 (1998) 3-26.
- Davidson, Paul, Post Keynesian employment analysis and the macroeconomics of OECD unemployment. *Economic Journal* 108 (1998): 817-831
- Davidson, Paul, *Post Keynesian Macroeconomic Theory. A Foundation for Successful Economic Policies for the Twenty-first Century* (Aldershot 1994).

- Fisher, Irving, The debt-deflation theory of great depressions, in: *Economica* 1 (1933) 337-357.
- Kaldor, Nicholas, A model of economic growth, in: *Economic Journal* 67 (1957) 591-624.
- Kalecki, Michal, *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy* (Cambridge 1971).
- Kalecki, Michal, *Theory of Economic Dynamics* (New York 1969).
- Keynes, John M., *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936).
- Krugman, Paul, Past and Prospective Causes of High Unemployment, in: *Federal Reserve Bank of Kansas City (Hrsg.), Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options* (Kansas City 1994).
- Lavoie, Marc, *Foundations of Post-Keynesian Economic Analysis* (Aldershot 1992).
- Layard, R.; Nickell, S.; Jackman, R., *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market* (Oxford 1991).
- Lindbeck, Assar, *Unemployment and Macroeconomics* (Cambridge, MA, 1993).
- Marglin, Stephen, *Growth, Distribution, and Prices* (Cambridge, MA, 1984).
- Modigliani, F.; Fitoussi, J.; Moro, B.; Snower, D.; Solow, R.; Steinherr, A.; Sylos Labini, P., An economists' manifesto on unemployment in the European Union, in: *Journal of Income Distribution* 8 (1998) 163-187.
- Nickell, Stephen, Unemployment: Questions and Some Answers, in: *Economic Journal* 108 (1998) 802-816.
- OECD, *Implementing the jobs strategy* (OECD, Paris 1997).
- OECD, *The OECD Jobs Study* (OECD, Paris 1994).
- Palley, Thomas, *Post Keynesian Economics. Debt, Distribution and the Macro Economy* (London 1996).
- Phelps, Edmund, Money-Wage Dynamics and Labor-Market Dynamics, in: *Journal of Political Economy* 78/4 (1968) 678-711.
- Robinson, Joan, *Essays in the theory of economic growth* (London 1962).
- Robinson, Joan, *The accumulation of capital* (London 1956).
- Rowthorn, Robert, Unemployment, wage bargaining and capital-labour substitution, in: *Cambridge Journal of Economics* 23 (1999) 413-425.
- Rowthorn, Robert, Capital Formation and Unemployment, in: *Oxford Review of Economic Policy* 11/1 (1995) 26-39.
- Rowthorn, Robert, Conflict, inflation and money, in: *Cambridge Journal of Economics* 1/3 (1977); abgedruckt in: derselbe, *Capitalism, Conflict and Inflation* (London 1980).
- Sawyer, Malcolm, The NAIRU: a critical appraisal, in: Arestis, P.; Sawyer, M. (Hrsg.), *Money, finance and capitalist development* (Cheltham 2001).
- Siebert, Horst, Labour Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/3 (1997) 37-54.
- Soskice, D.; Carlin, W., Medium-run Keynesianism: hysteresis and capital scrapping, in: Davidson, Paul; Kregel, Jan (Hrsg.), *Macroeconomic problems and policies of income distribution: functional, personal, international* (Aldershot 1989).
- Stockhammer, Engelbert, *Explaining European Unemployment: Testing the NAIRU Theory and a Keynesian Approach* (=Vienna University of Economics and Business Administration Working Papers, No. 68, Wien 2000).

Zusammenfassung

Massenarbeitslosigkeit ist eines der schwerwiegendsten ökonomischen Probleme Europas. Die gängigste Erklärung des Phänomens ist die NAIRU-Theorie, in deren Zentrum eine inflationsneutrale Arbeitslosenrate steht, die als relativ exogen betrachtet wird. Sie wird, gemäß dieser Theorie, von der Ausgestaltung des Arbeitsmarkts und des Sozial-

systems bestimmt. Die Politikvorschläge der NAIRU-Theorie umfassen Kürzungen des Arbeitslosengeldes, Senkung der Lohnnebenkosten, Senkung von Mindestlöhnen, Lockerung des Kündigungsschutzes, kurz Sozialabbau und Flexibilisierung des Arbeitsmarkts. Die keynesianische Theorie hat keine einheitliche Reaktion auf die NAIRU-Theorie und keine einheitliche alternative Erklärung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Europa hervorgebracht. Während ein Teil der keynesianischen Diskussion die NAIRU als theoretisch inadäquates Konzept ablehnt, da die Arbeitsnachfrage von den Absatzerwartungen der Unternehmen abhängt und nicht von den Reallöhnen, betrachtet ein anderer Teil die NAIRU als ein sinnvolles Konzept, allerdings sei die NAIRU nicht exogen. Im Gegenteil, sie wird von der wirtschaftlichen Entwicklung selbst bestimmt. Als Mechanismen, die zur Endogenisierung der NAIRU beitragen, werden Hysteresis und Kapitalakkumulation hervorgehoben. Wie in der empirischen Untersuchung gezeigt, haben beide Faktoren einen starken Einfluss auf die Arbeitslosigkeit, während Arbeitsmarktinstitutionen kaum Effekte zeigen. Dies bedeutet, dass Arbeitsmarktflexibilisierung, wie sie z. B. Gerhard Schröder in seiner Rede vom 14. März angekündigt hat, ohne Nachfragestimulierung kaum positive Arbeitsmarkteffekte zeigen wird.

„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 Arbeitsmarktintegration von Lehrlingern; Sept. 1994
 Heft 54: Saisonale Muster von Besch. und Arbeitslosigkeit in Öst.; Sept. 1994
 Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jän. 1995
 Heft 56: vergriffen
 Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsennotierter 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: Entwicklungen bei Sozialleistungen in den neunziger Jahren; Okt. 1999
 Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der EWU; Nov. 1999
 Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Oktober 2000
 Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; Nov. 2000
 Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; Nov. 2000

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

<http://www.akwien.at/Publikationen>

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001
 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
-

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

Mindestlöhne und Beschäftigung: Die empirische Evidenz

Ein Literaturüberblick

Christian Ragacs¹

1. Einleitung und theoretische Ansatzpunkte

Ein Überblick und eine ausführliche Diskussion der wirtschaftstheoretisch orientierten Literatur zu Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen wurden vor kurzem in *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/02 veröffentlicht.² Dieser Beitrag konzentriert sich nun auf die empirische Evidenz zum gleichen Thema, wobei wir uns auf Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in westlichen Industrieländern beschränken.³

Unter einem Mindestlohn wird überwiegend eine gesetzlich definierte oder kollektivvertraglich festgelegte Lohnuntergrenze für unselbstständige Arbeit verstanden.⁴ Das zentrale Argument für dessen Einführung ist die Wirkung auf die personelle Einkommensverteilung. Es soll Armut trotz Beschäftigung reduziert („*Working Poor*“) beziehungsweise generell eine egalitäre Einkommensverteilung erzielt werden. Gerade dieses Ergebnis wird von der traditionellen neoklassischen Theorie aber grundlegend in Frage gestellt. Hierbei ist es unerheblich, ob Mindestlöhne per Gesetz oder auf Grund von Lohnverhandlungen⁵ eingeführt werden, da in beiden Fällen die ArbeitnehmerInnen mit einer bei höherem Lohn geringeren Arbeitsnachfrage der Firmen konfrontiert sind. Somit werden gerade Beschäftigte mit relativ niedrigerer Produktivität, deren Situation durch den Mindestlohn ja eigentlich verbessert werden sollte, arbeitslos. Es ergebe sich also eine zweiseitige Wirkung: Weiterhin zum Mindestlohn Beschäftigte wären zwar besser gestellt, dies aber zu Lasten der aus dem Arbeitsverhältnis gedrängten Personen. In der neueren theoretischen Literatur sind allerdings auch neoklassisch orientierte Ansätze zu finden, die keine negativen oder sogar positive Beschäftigungseffekte implizieren.⁶ Insofern ist jede Diskussion der Wirkung von Mindestlöhnen auf die Einkommensverteilung unseriös, wenn nicht zuvor deren Beschäftigungswirkungen empirisch erhoben werden.

Fast jede empirische Analyse der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen basiert auf der theoriegeleiteten Diskussion. Zusätzlich zu den in *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/02 diskutierten Ansätzen werden

speziell für die empirische Untersuchung noch drei weitere Argumente besonders betont:

- 1.) Oft wird besonderes Augenmerk auf die Wirkung von Mindestlöhnen auf die *Beschäftigungssituation jugendlicher Arbeitskräfte* gelegt, da deren Produktivität relativ gering ist. Die dahinter stehende theoretische Analyse ist qualitativ ident mit jener des neoklassischen Standardmodells, allerdings mit der Erweiterung, dass zusätzlich verschiedene Arten von Arbeit mit unterschiedlicher Produktivität eingeführt werden und daher Substitutionseffekte möglich sind.⁷
- 2.) Zusätzlich zu den direkten Effekten von Mindestlöhnen werden immer wieder auch indirekte Lohneffekte betont. Auf Grund von erwünschten Lohnhierarchien bewirken Veränderungen der Kollektivvertragslöhne somit *Lohndrift* und können daher auch zusätzliche Beschäftigungseffekte in höher bezahlten Personengruppen hervorrufen. Empirische Untersuchungen sollten also auch diesen Effekt mit berücksichtigen.
- 3.) Letztlich ist eine umfassende Diskussion darüber im Gange, inwieweit unterschiedliche *institutionelle Verhandlungsebenen* die Mindestlohnhöhe beziehungsweise die Arbeitslosigkeit beeinflussen.⁸ Demnach sei ein so genannter „umgekehrter U-förmiger Zusammenhang“ zwischen Zentralisierungsgrad der Verhandlungen und der Höhe des Mindestlohnes, beziehungsweise invers dazu der davon abhängigen Arbeitslosenrate, zu erwarten. Zentrale Verhandlungen würden zu relativ geringeren Lohnforderungen der Gewerkschaften führen, da auch die makroökonomische Entwicklung der Ökonomie mit berücksichtigt wird. Gänzlichliches Fehlen von Gewerkschaftsmacht markiert den anderen Extrempunkt, der Arbeitsmarkt würde nicht gestört werden und könnte den Gleichgewichtslohn erzielen. Situationen dazwischen, vor allem bestimmt durch starke Gewerkschaften auf Firmenebene, würden zu den relativ höchsten Löhnen und damit auch zu relativ höchsten Arbeitslosenraten führen. Insofern sollte auch der Zentralisierungsgrad der Verhandlungen die empirischen Ergebnisse mit beeinflussen.

Im Weiteren erfolgt eingangs ein Überblick über bestehende Mindestlohnsysteme. Dem folgt eine Darstellung und Diskussion der für die Erhebung der Beschäftigungswirkungen verwendeten verschiedenen ökonometrischen Methoden. Danach wird eine Zusammenfassung der Ergebnisse der neueren empirischen Literatur zu Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen präsentiert, die durch die Ergebnisse einer aktuellen empirischen Untersuchung zur österreichischen Industrie ergänzt wird. Zuletzt werden die wesentlichsten Ergebnisse diskutiert.

2. Mindestlohnregelungen: *Stylized Facts*

Mindestlohnregulierungen im heutigen Sinn wurden auf gesetzlicher Basis erstmals zur Wende vom 19. auf das 20. Jahrhundert in Neuseeland und in verschiedenen Bundesstaaten Australiens eingeführt und im Weiteren landesweit ausgebaut.⁹ Grund der Einführung war unter anderem der Versuch, Arbeitskonflikte zu verringern. Gleich danach (1909) erfolgte die Einführung von Mindestlöhnen in Großbritannien und etwas später in Kontinentaleuropa, so 1915 in Frankreich, 1918 in Norwegen, 1919 in der Tschechoslowakei und 1923 in Spanien und Belgien. Diese Regelungen erfassten allerdings nur einen sehr geringen Teil der Beschäftigten, vor allem HeimarbeiterInnen wurden abgesichert. In den USA wurden in einigen Staaten ab 1912 Mindestlohngesetze für Frauen und Minderjährige verabschiedet, die bis 1923 auf 17 Staaten ausgeweitet wurden. In Kanada erfolgte die Einführung zwischen 1917 und 1920 in sieben der neun Provinzen.

Während die oben dargestellten Absicherungen nur einen sehr geringen Anteil der Bevölkerung abdeckten, änderte sich die Situation während der Wirtschaftskrise und des Zweiten Weltkrieges wesentlich. Immer mehr Länder führten gesetzliche oder kollektivvertragliche Mindestlöhne ein und es wurden immer größere Bevölkerungsgruppen von den Regelungen erfasst, wobei der Ausbau der kollektivvertraglichen Regelungen überwiegend in Ländern mit hohem gewerkschaftlichen Organisationsgrad erfolgte. Es lassen sich im Wesentlichen vier unterschiedliche Entwicklungsrichtungen unterscheiden:¹⁰

- 1.) Gesetzliche Mindestlöhne, die durch die Regierung bestimmt werden, wie etwa in den Niederlanden, den USA, Portugal, Spanien und Frankreich.
- 2.) Nationale Mindestlöhne als Ergebnis von Kollektivvertragsverhandlungen wie etwa in Belgien, Griechenland und Dänemark.
- 3.) Unterschiedliche Mindestlöhne für jeweils spezifische Branchen oder Berufsgruppen als Ergebnis von Kollektivvertragsverhandlungen, manchmal auch in Kombination mit generellen Mindesthöhen, wie in Österreich, Deutschland oder Italien.
- 4.) Entwicklung eines Mischsystems, wobei legislative Mindestlohnregelungen vor allem in Bereichen Anwendung fanden, wo der Einfluss der Gewerkschaften gering war, wie im Vereinigten Königreich und in Irland. Hier erarbeiten „Lohnbeiräte“ (*Wage Councils*) bzw. „Gemeinsame Ausschüsse“ Vorschläge für die Festlegung der Mindestlöhne durch den Arbeitsminister.

Die *rechtliche Basis*, auf der die verschiedensten Mindestlöhne basieren, ist sehr unterschiedlich. In der OECD finden sich derzeit nationale oder gesetzliche Mindestlöhne in 17 verschiedenen Ländern¹¹ und sind

kollektivvertragliche Lösungen auf Branchen- oder Berufsebene in verschiedenster Gewichtung weit verbreitet. Gesetzliche und kollektivvertragliche Einführungen von Mindestlöhnen müssen keineswegs widersprüchlich sein, da einerseits Verhandlungsprozesse gesetzlich festgelegt werden können und andererseits trotz gesetzlicher Mindestlohnfestsetzung zusätzliche Lohnverhandlungen auf Branchen- oder Firmenebene erfolgen können.

Die teilweise völlig unterschiedlichen Mindestlohnsysteme im Detail zu beschreiben, würde den Umfang dieses Beitrages deutlich überschreiten. Wir orientieren uns im Weiteren daher an ausgewählten Kennziffern, um einen Überblick über die bestehenden Systeme zu ermöglichen, wobei vor allem mögliche Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen im Blickpunkt der Betrachtung stehen. Vom ökonomischen Standpunkt aus gesehen kann daher die Betrachtung auf zwei Fragestellungen reduziert werden: erstens nach der relativen Höhe des Mindest- im Vergleich zum Durchschnittslohn und andererseits danach, inwieweit der Mindestlohn überhaupt bindend ist:

- 1.) Die *relative Höhe des Mindestlohnes* wird entweder durch gesetzlichen Beschluss als Nominal- oder auf Grund von Preisindexierungen¹² als Reallohn bestimmt oder erfolgt über kollektivvertragliche Festlegung. Hierbei dürfte der *institutionelle Rahmen* des Lohnbildungsprozesses besonders wichtig sein, da – wie in der Einleitung dargestellt – eine umfassende Diskussion darüber zu finden ist, inwieweit unterschiedliche Verhandlungsebenen die Lohnhöhe beeinflussen. Ebenso von Bedeutung erscheint hierbei der gewerkschaftliche Organisationsgrad, da dieser näherungsweise einen Indikator für die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht bietet. Je höher der Organisationsgrad, desto höhere Lohnforderungen für umso größere Bereiche der Ökonomie sind zu erwarten.¹³
- 2.) Unabhängig von der Höhe des Mindestlohns muss beachtet werden, ob dieser im ökonomischen Sinn überhaupt *bindend* wirkt. Hierbei sind die Anzahl der von den Regelungen betroffenen Personen und die Existenz unterschiedlicher Abstufungen und Differenzierungen des Mindestlohnes relevant. Sollten *produktivitätsspezifische Unterscheidungen* (z. B. für Jugendliche) vorgenommen werden, so ergibt sich die Möglichkeit, dass der Mindestlohn nur in relativ geringem Ausmaß bindend ist, wodurch auch geringere Beschäftigungseffekte zu erwarten sind.

Tabelle 1 fasst unterschiedliche Kriterien zur Beschreibung der *rechtlichen Basis* und des *institutionellen Rahmens* für ausgewählte OECD-Länder zusammen.¹⁴ Es erfolgt eine Kurzbeschreibung des Lohnbildungsprozesses, bestehender Abstufungen, die Existenz eines gesetzlichen landesweiten Mindestlohnes, des gewerkschaftlichen Organisa-

tionsgrades und unterschiedlicher Verhandlungsebenen der Lohnbildung. Hierbei wird zwischen Lohnbildung auf intersektoraler, sektoraler und Firmenebene unterschieden.

Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, bedingt die Existenz eines nationalen Mindestlohnes keineswegs, dass Lohnverhandlungen nicht auf anderen Ebenen zusätzlich von zentraler Bedeutung sind. Tendenziell sind gesetzliche Mindestlöhne allerdings eher in Ländern zu finden, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad relativ gering ist. Dieser schwankt extrem zwischen etwas mehr als neun Prozent (Frankreich) und fast 88 Prozent (Dänemark). Die reine Betrachtung des Organisationsgrades bietet hier aber bei manchen Ländern wie Österreich ein falsches Bild, da dort die Verhandlungsergebnisse nicht nur für Gewerkschaftsmitglieder, sondern für alle Beschäftigten bindend sind.

Die Verhandlungsebenen sind ebenso wie die bestehenden Lohnabstufungen zwischen den betrachteten Ländern sehr unterschiedlich.¹⁵ In drei Ländern (Belgien, Finnland und Irland) sind intersektorale Verhandlungen vorherrschend, in acht Ländern (Österreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Holland, Portugal, Spanien und Schweden) sind Verhandlungen auf sektoraler Ebene vorherrschend, und in nur zwei Ländern (Dänemark und Luxemburg) ist keine dominierende Verhandlungsebene aufzufinden. Letztlich ist zu sehen, dass Frankreich, das Vereinigte Königreich und die USA von der grundlegenden Verhandlungsstruktur und auch bezüglich bestehender Abstufungen wesentlich von den anderen Ländern abweichen. Hier finden Lohnverhandlungen überwiegend auf Firmenebene statt und sind Abstufungen relativ gering. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass bei Lohnverhandlungen weit weniger auf makroökonomische Gegebenheiten geachtet wird als in den Vergleichsländern, was zu stärkeren Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen führen könnte.

In *Tabelle 2* werden Indikatoren dargestellt, die über die Angaben in *Tabelle 1* hinausgehend helfen sollen, die ökonomische Bedeutung von Mindestlohnregelungen in Bezug auf deren relativen Höhen und der Frage, ob diese bindend sind, einzuschätzen. Hierzu wird eingangs der Anteil der direkt vom Mindestlohn betroffenen Personen an der Gesamtbeschäftigung dargestellt. Weiters beschreibt der *Kaitz-Index* die Höhe des Mindest- in Prozent des Durchschnittslohnes,¹⁶ wobei dieser im Falle unterschiedlicher Formen und Höhen von Mindestlöhnen in einem Land als gewichteter Durchschnitt berechnet wird. Ein offensichtlicher Nachteil des *Kaitz-Index* ist allerdings, dass dessen Nenner (der Durchschnittslohn) direkt auch von anderen angebots- und nachfrageseitigen Aspekten, wie etwa dem Konjunkturverlauf, abhängig ist. Der Deckungsgrad beschreibt den Anteil der ArbeiterInnen, deren Bezahlung und sonstige Arbeitsbedingungen zumindest teilweise durch Kollektivvertragsverhand-

Tabelle 1: Mindestlohnsysteme in ausgewählten OECD-Ländern

Land	Mindestlohnsystem ^{a)}	Abstufungen ^{b)}	N. M.L. ^{b)}	G. O. ^{c)}	Verhandlungsebenen ^{d)}		
					Intersektoral	Sektoral	Firmen
Belgien	Kollektivvertragsregelungen auf Landesebene	Alter, Beschäftigungsdauer	ja	69,2	...	.	.
Dänemark	Kollektivvertragsregelungen auf Landesebene	Branche, Alter		87,5	..	..	.
Deutschland	Kollektivvertragsverhandlungen, dann erweitert	Alter, Qualifikation, Ausbildungssituation, Region		29,7		...	.
Finnland	Kollektivvertragsregelungen auf Landesebene	Alter, Beruf, Branche, Region		79	...	.	.
Frankreich	Durch Regierung nach Regeln festgesetzt	Alter, Ausbildung	ja	9,1		.	...
Griechenland	Nationale Kollektivvertragsverhandlungen	Manuelle/nichtmanuelle Tätigkeit, Beschäftigungsdauer, Qualifikation, Heiratsstatus	ja	32,5	.	...	.
Irland	„Labour Committees“ in 16 Niedriglohnbranchen	Alter, Branche, Region, Beruf, Beschäftigungsdauer	ja	44,5	...	.	.
Italien	Kollektivlohnverhandlungen	Alter, Branche, Beschäftigungsdauer		35,4		...	.
Luxemburg	Gesetzlicher Mindestlohn	Alter, Fähigkeiten, Familiencharakteristika	ja	50		..	..

Niederlande	Gesetzlicher Mindestlohn	Alter	ja	27		...	•
Norwegen	Kollektivlohnverhandlungen	Branche, Alter, Beschäftigungsdauer, Tätigkeit		k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Österreich ^{e)}	Gesetzlich bindende Kollektivvertragsregelungen auf Branchenebene, alle Löhne	Vielfältigst: Branchen, Regionen, Tätigkeiten, etc.		39,8		...	•
Portugal	Gesetzlicher Mindestlohn	Alter, Ausbildungsstatus, Branche	ja	30		...	•
Schweden	Kollektivlohnverhandlungen	Alter, Branche, Beschäftigungsdauer, Beruf		79		...	•
Schweiz	Branchenspezifische Kollektivlohnverhandlungen	Alter, Branche		k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Spanien	Gesetzlicher Mindestlohn	Alter, HeimarbeiterInnen, GelegenheitsarbeiterInnen	ja	15		...	•
USA	Gesetzlicher Mindestlohn	Eingeschränkt für Jugendliche	ja	13,5		•	...
Vereinigtes Königreich	Vor 1993 Festsetzung durch „Wage-Councils“, jetzt nur in der Landwirtschaft	Alter, Branche	ja	29		•	...

Anmerkungen: N. ML.: Nationale Mindestlöhne, G. O.: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad, •: Lohnverhandlungen finden auf dieser Ebene statt, **: Wichtige, aber nicht dominierende Verhandlungsebene, ***: Dominante Verhandlungsebene.

Quelle: a): Tabelle 1 in Dolado et. al. (1996), b): Tabelle 5 in Carley (2003), c): Tabelle 2 in Charley (2002). Werte wechselnd für 1998-2000, d): Tabelle 2 in Carley (2003), e): Nach Autor. Für alle angegebenen Quellen: Zusammenstellung und Vereinfachung durch den Autor.

lungen bestimmt werden. Indexierungen des Mindestlohnes sprechen dafür, diesen eher als Real- statt als Nominallohn zu betrachten. Letztlich werden Sonderregelungen für jugendliche Beschäftigte angeführt.

Ebenso wie aus Tabelle 1 ist auch hier eine Sonderstellung des Vereinigten Königreichs und der USA festzuhalten. Der *Kaitz-Index* und die Deckungsrate lassen auf den ersten Blick die Wirkung von Mindestlöhnen für die aggregierte Beschäftigungshöhe als relativ gering erwarten. Die Deckungsrate weist mit Werten von 15 Prozent (USA) bis hin zu Werten von 98 Prozent (Österreich) zentrale Unterschiede auf. Hieraus kann allerdings noch nicht eindeutig geschlossen werden, dass die Mindestlöhne tatsächlich auch bindend sind. Auch die Unterschiede im *Kaitz-Index* erscheinen auffällig. Im Vergleich zu allgemeinen Werten zwischen 50 und 70 Prozent liegt dieser im Vereinigten Königreich und den USA nur bei ca. 40 Prozent. In vielen Ländern Europas finden wir allerdings nach Branche, Beruf etc. abgestufte Mindestlöhne (siehe Tabelle 1), die sich stark voneinander unterscheiden können und auch besser qualifizierte Personen betreffen. Insofern können Mindestlöhne in manchen Branchen deutlich höher sein als die „Marktentlohnung“ in anderen, was eine implizite Tendenz hin zu höheren Werten des *Kaitz-Index* bewirkt. Somit gibt der *Kaitz-Index* bei Existenz unterschiedlicher Lohnsetzungssystemen eher nur die Lohnstruktur, nicht aber unbedingt die relative Höhe des Mindestlohnes wieder.¹⁷

Auffällig wiederum, hier allerdings mit vermuteter gegenteiliger ökonomischer Wirkung, sind die Regelungen zur Bezahlung von Jugendlichen, bei denen der Mindestlohn auf Grund geringer Produktivität öfter bindend sein sollte. Im Gegensatz zu den USA wird in den meisten europäischen Ländern weit stärker versucht, diesem mit einem für Jugendliche geringeren Mindestlohn entgegenzuwirken. Auffällig sind in diesem Rahmen die besonderen Regelungen für Lehrlinge in Österreich, die ökonomisch eher die Funktion eines Höchst- statt eines Mindestlohnes erfüllen.

Der Anteil der direkt vom Mindestlohn betroffenen Personen schwankt extrem: zwischen 11-20 Prozent (Frankreich, Belgien, Griechenland) bis hin zu nur ca. 3-4 Prozent (Belgien, Niederlande, Österreich, USA). Aber selbst in den Fällen, wo dieser Prozentsatz, und auch die Deckungsrate in Prozent gemessen relativ gering ist, kann die Anzahl der absolut betroffenen Personen noch wesentlich sein, in manchen Fällen entspricht diese immer noch dem Beschäftigungsniveau kleinerer Industriebranchen. Selbst wenn der Mindestlohn dermaßen niedrig ist, dass er für eine Vielzahl von Personen nicht bindend ist, muss darüber hinaus berücksichtigt werden, dass eventuell indirekte Beschäftigungseffekte über die weiter oben diskutierte Lohndrift bewirkt werden können.

Trotz der auffallenden Sonderposition der USA, des Vereinigten König-

reichs und teilweise auch Frankreichs muss abschließend davor gewarnt werden, aus den Tabellen 1 und 2 sofort direkte ökonomische Schlussfolgerungen auf die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen zu ziehen. Es werden zwar unterschiedliche Lohnhöhen und Grade der Betroffenheit miteinander verglichen, diese sind aber aus dem allgemeinen ökonomischen Kontext herausgerissen. So geht beispielsweise die jeweils unterschiedliche Arbeitsproduktivität in die Betrachtung in keiner Weise ein. Weiters wäre die Richtung eventuell bestehender Beschäftigungseffekte unklar und finden auch etwaige indirekte Effekte keine Berücksichtigung. Im Weiteren wenden wir uns deswegen nun der ökonometrischen Analyse der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen zu.

3. Methodologische Aspekte

Ziel der empirischen Untersuchungen ist mit wenigen Ausnahmen immer die Schätzung der *Elastizität der Beschäftigung auf eine Veränderung des Mindestlohnes*, wobei die Definition beziehungsweise Quantifizierung sowohl der Beschäftigung als auch des Mindestlohnes allerdings in hohem Maße unterschiedlich sein kann. Wenn L einen Beschäftigungsindikator und w einen Indikator für den Mindestlohn beschreibt, dann ist die Elastizität einfach durch $(\partial L / \partial w) \cdot (w / L)$ gegeben, sie beschreibt also die prozentuelle Veränderung der Beschäftigung bei einer 1%igen Veränderung des Mindestlohnes.¹⁸

Jede empirische Analyse der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen ist allerdings immer mit drei unterschiedlichen Problemen konfrontiert, auf die im Weiteren näher eingegangen wird: Erstens stellt sich die Frage nach der *konzeptionellen Grundlage* der Schätzung beziehungsweise danach, ob die verwendete Schätzmethodik tatsächlich aus der zugrunde liegenden theoretischen Analyse abgeleitet beziehungsweise wenigstens damit vereinbar ist, zweitens nach der verwendeten *Schätzmethodologie* und drittens jene nach der *statistischen Güte* der Untersuchung.

Selbst einfache Untersuchungen von Zusammenhängen zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung sollten immer theoretisch begründete ökonomische Kausalitäten berücksichtigen.¹⁹ Da die zugrunde liegenden wirtschaftstheoretischen Ansätze auf unterschiedlichstem Aggregationsniveau angesiedelt sind, muss sich dies auch in den empirischen Analysen widerspiegeln. So finden sich mikroökonomisch fundierte Untersuchungen,²⁰ in denen die Wirkung von Mindestlöhnen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen untersucht wird, aber auch Analysen über die Wirkung von Mindestlöhnen auf bestimmte Industrien oder Regionen,²¹ und letztlich selbst makroökonomisch orientierte Untersuchungen.²²

Tabelle 2: Ökonomische Relevanz von Mindestlöhnen: Ausgewählte OECD-Länder

Land	Direkt betroffene Personen in Prozent ^{a)}	Kaitz-Index ^{a)}	Deckungsgrad ^{b)} in Prozent	Indexierung des gesetzlichen Mindestlohns ^{c)}	Sonderregelungen: Mindestlohn für Jugendliche in Prozent des Mindestlohns ^{a)}
Belgien	4	0,6 (1992)	90+	ja	geringe Reduktion für <23
Dänemark	6	0,54 (1992)	83		40 % (<18)
Deutschland	k.A.	0,55 (1991)	67		in Verhandlungen enthalten
Finnland	k.A.	0,52 (1993)	90		k.A.
Frankreich	11	0,50 (1993)	90-95	ja	80-90 % (<17,18)
Griechenland	20	0,62 (1995)	k.A.	nicht automatisch, aber regelmäßig	teilweise
Irland	k.A.	0,55 (1993)	k.A.		teilweise
Italien	k.A.	0,71 (1991)	90		in Verhandlungen enthalten

Luxemburg	11	0,56	58	ja	70 % (<21)
Niederlande	3,2	0,55 (1993)	88	ja, kann aber ausgesetzt werden	34,5 - 84 %
Norwegen	k.A.	0,64 (1993)	k.A.		k.A.
Österreich	4	0,62 (1993)	98		in Verhandlungen enthalten/Lehrlinge
Portugal	8	0,45 (1993)	87		75 % (<18)
Schweden	0	0,52 (1992)	90+		85 % (<14)
Schweiz	k.A.	0,52 (1993)	k.A.		in Verhandlungen enthalten
Spanien	6,5	0,32 (1994)	81	nicht automatisch aber jährliches Update	66 % (<18)
USA	4	0,39 (1993)	15	nein	83 % < 20 (stark eingeschränkt, u. a. nur für 90 Tage)
Vereinigtes Königreich	k.A.	0,40 (1993)	36		0 % < 21 (1986-93)

Anmerkungen: „Kaitz-Index“: Höhe des Mindestlohnes in Prozent des Durchschnittslohnes, Deckungsgrad: Anteil der ArbeitnehmerInnen, deren Bezahlung und sonstige Arbeitsbedingungen zumindest teilweise durch Kollektivvertragsverhandlungen bestimmt werden.

Quelle: a): Tabelle 1 in Dolado et. al. (1996), b): Tabelle 3 in Carley (2003), c): Tabelle 2.1 in OECD (1998), d): U.S. Department of Labor (2003) 18. Für alle angegebenen Quellen Zusammenstellung und Vereinfachung durch den Autor.

Konzeptionell basieren die empirischen Untersuchungen also auf unterschiedlichsten theoretischen Ansätzen, wodurch die daraus abgeleiteten Schätzgleichungen entsprechend völlig unterschiedlicher Form sind und verschiedenste erklärende Variablen aufweisen müssen. Daher sind die Ergebnisse der Studien quantitativ (z. B. in der Höhe der Beschäftigungselastizität) nicht miteinander vergleichbar, vielmehr ist die qualitative Aussage zum Vorzeichen der Beschäftigungselastizität in Bezug auf den Mindestlohn zentral.

Im Wesentlichen finden fünf unterschiedliche *methodologische Ansätze* zur Erfassung von Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen Anwendung, wobei meist der direkte Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen mit einfachen Regressionsanalysen (OLS)²³ geschätzt wird:

- 1.) *Zeitreihenanalysen*²⁴ stellen die überwiegende Anzahl von Untersuchungen zu Mindestlöhnen. Hierbei kann wiederum zwischen zwei vom methodologischen Standpunkt unterschiedlichen Ansätzen unterschieden werden:
 - a) In der Mehrheit der Untersuchungen wird versucht, die verwendeten Schätzgleichungen dezidiert aus der ökonomischen Theorie, meist dem neoklassischen Arbeitsmarktmodell, abzuleiten oder sich zumindest stark daran zu orientieren. Hierbei wird die analysierte demografische Gruppe (z. B. jugendliche Beschäftigte in einer speziellen Branche) meist auf den Mindestlohn und eine Reihe von Kontrollvariablen regressiert. Die für die Schätzung verwendeten Beobachtungen basieren auf der zeitlichen Entwicklung der Variablen. Insofern muss Strukturkonsistenz im Zeitablauf unterstellt werden, was bedeutet, dass das unterstellte ökonomische Modell für den gesamten betrachteten Zeitraum Gültigkeit besitzt. Meist werden Einzelschätzgleichungen in nachfolgender allgemein beschriebener Form verwendet,²⁵

$$L_t = f(m_t, Y_t, P_t, T),$$

wobei L_t für einen Beschäftigungsindikator (z. B. das Verhältnis der Beschäftigung Jugendlicher zur Arbeitslosigkeit), m_t für einen Indikator für den Mindestlohn (meist der nominelle oder reale Mindestlohn oder der *Kaitz-Index*²⁶), Y_t für einen Konjunkturindikator (z. B. Output oder Wachstumsrate des Outputs), P_t für eine Kontrollvariable für das Arbeitsangebot und T für eine Trendvariable steht. Erweitert werden solche Schätzgleichungen etwa dadurch, dass Lohn- und Beschäftigungsgleichungen simultan geschätzt werden²⁷ oder sich die Untersuchung auf Arbeitslosigkeits- anstelle von Beschäftigungsveränderungen konzentriert. Hierbei werden die Wirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigungs-Bevölkerungs-Relation oder auf das Beschäftigungs-Erwerbspersonen-Verhältnis untersucht.²⁸

- b) Demgegenüber stehen weitaus seltenere Untersuchungen der statistischen Zeitreiheigenschaften der relevanten Variablen. Die ökonomische Theorie hilft hier nur bei der Auswahl der Zeitreihen, insofern werden in diesem Rahmen keine strukturellen Modelle geschätzt, sondern erfolgt eine Analyse bestehender *Stylized Facts*. Auch hier wird Strukturkonsistenz im Zeitablauf unterstellt, allerdings nur insofern, dass das bestmögliche Zeitreihenmodell zur Beschreibung der Entwicklung einer Variablen gesucht wird. Gefragt wird dann z. B. nach *Granger-Kausalität* oder *Co-Integration* zwischen Beschäftigung und Mindestlöhnen.²⁹ Kurz zusammengefasst bedeutet Granger-Kausalität, dass die Entwicklung einer Zeitreihe bei der Prognose der Entwicklung einer anderen hilfreich ist, also etwa die Entwicklung der Mindestlöhne für die Prognose der Entwicklung der Beschäftigung, und kann Co-Integration als langfristiger Gleichgewichtszustand zwischen den betrachteten Variablen interpretiert werden.³⁰
- 2.) *Querschnittsanalysen*³¹ unterliegen einer ähnlichen theoretischen Fundierung wie unter Punkt a) angegeben, die Beobachtungen erfolgen aber zu einem Zeitpunkt über unterschiedliche Länder, Branchen etc. Insofern wird hier Wert auf den Vergleich von Bereichen, die durch unterschiedliche Beeinflussung durch den Mindestlohn gekennzeichnet sind, gelegt. Konzeptionsbedingt erfassen diese Ansätze keinerlei Zeitaspekte von Mindestlohneffekten. Strukturkonsistenz wird hier also nicht über die Zeit, sondern über unterschiedliche Wirtschaftseinheiten (z. B. bestimmte Branchen) unterstellt. Vorteile liegen aber in der zu Punkt 1 viel breiteren Datenbasis beziehungsweise verfügbaren Datentiefe.
- 3.) „*Pooled Cross Data*“ und *Longitudinaluntersuchungen*³² kombinieren die Methoden von Punkt 1a und 2 mit unterschiedlichen Gewichtungungen nach zeitlicher und querschnittsmäßiger Verfügbarkeit der Beobachtungen. Meistens erfassen diese Ansätze aber in Vergleich zu den unter Punkt 1a angeführten Studien nur relativ kurzfristige Effekte von Mindestlöhnen.
- 4.) Studien, die auf dem so genannten *Meyer-Wise Ansatz*³³ basieren, schätzen auf aktuellen Einkommensverteilungsdaten basierend die Einkommensverteilung für den Fall, dass keine Mindestlöhne eingeführt sind. Basis für diese Schätzung ist die Einkommensverteilung für Einkommen oberhalb des Mindestlohnes. Hieraus werden die Beschäftigungseffekte des Mindestlohns dadurch berechnet, dass die Differenz zwischen der geschätzten und der aktuellen Beschäftigung auf Mindestlohnniveau bestimmt wird.
- 5.) Bei Ansätzen, die „*natürliche Experimente*“ vornehmen, werden zwei Märkte miteinander verglichen, wo in einem Mindestlöhne eingeführt worden sind und im anderen nicht.³⁴ Insofern wird eine „*Difference in*

*Difference*³⁵-Analyse vorgenommen, wobei die Frage gestellt wird, ob sich die beiden Märkte unterschiedlich entwickeln. Die Untersuchung kann entweder mit dem traditionellen ökonometrischen Instrumentarium (siehe obiger Punkt 3) durchgeführt werden oder basiert auf aus der Soziologie kommenden *qualitativen Befragungen* von Unternehmungen nach deren Reaktion auf die Mindestlohnveränderungen.³⁶

Die *statistische Güte* der Schätzungen wird vor allem in der neueren Literatur immer häufiger diskutiert. Hierbei wird hinterfragt, ob es gewährleistet ist, dass die Grundannahmen der Schätzmethodik vom statistischen Standpunkt aus erfüllt sind. Sollte dies nicht der Fall sein, so müssen selbst die qualitativen Ergebnisse der Untersuchungen (z. B. ein positives oder negatives Vorzeichen der Beschäftigungselastizität) in Frage gestellt werden. Die Diskussion ist umfassend und auf teilweise sehr hohem statistischen Niveau angesiedelt, weswegen hier nur zwei der Probleme beispielhaft angeführt seien:

- 1.) Die unterschiedlichen erklärenden Variablen müssen voneinander und auch von den Störtermen unabhängig sein, was in der Literatur auch als *Endogenitätsproblem* diskutiert wird. Da beispielsweise vielfach entweder aus konzeptionellen Gründen oder um die statistische Güte zu verbessern, der Output zusätzlich zu den Mindestlöhnen als erklärende Variable herangezogen wird, ergibt sich das Problem, dass diese beiden Variablen oft korreliert sind. Gründe hierfür können einfach im Konjunkturablauf zu finden zu sein oder in den von der neueren Literatur postulierten dynamischen Zusammenhängen zwischen Output und Mindestlöhnen.³⁷ Das Ergebnis ist in beiden Fällen allerdings gleich, nämlich dass die Schätzgleichung vom statistischen Standpunkt her misspezifiziert sein kann.
- 2.) Für eine korrekte Regression dürfen die Variablen keinen Zeittrend aufweisen, sie müssen also *stationär*³⁸ sein, da die Existenz eines Zeittrends zu Scheinkorrelationen führt. Ungenügende Trendbereinigung der Variablen bewirkt beispielsweise bei in vielen Industrieländern sinkender Industriebeschäftigung immer einen scheinbaren negativen Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Mindestlöhnen. Differenzieren der Variablen kann dazu beitragen, die Schätzvariablen zu enttrends,³⁹ es ergibt sich damit aber unter anderem das Problem, dass dadurch das ursprünglich gewünschte theoretische Modell (siehe konzeptioneller Ansatz weiter oben) nicht mehr explizit geschätzt werden kann.

Im Weiteren erfolgt ein Überblick über die neueren empirischen Ergebnisse zu Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen. Hierbei sollten allerdings immer die in diesem Abschnitt besprochenen methodologischen Probleme in Erinnerung bleiben, da auf Grund der Vielzahl der

Untersuchungen auf jene im Weiteren nicht mehr im Detail eingegangen werden kann.

4. Die neueren empirischen Ergebnisse

Auf Grund der erwarteten starken Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen auf Jugendliche konzentriert sich eine Vielzahl der empirischen Studien auf dieses Problem. Die verwendeten Schätzmethoden sind stark unterschiedlich. Die Ergebnisse können somit nur einen groben Überblick über die qualitativen Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen geben, aber nicht quantitativ miteinander verglichen werden.⁴⁰ Daher wurde für die weitere Darstellung auf die explizite Angabe der Beschäftigungselastizitäten bewusst verzichtet.

Betrachten wir die Ergebnisse der Studien, die die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen quantitativ analysieren, so lassen sich im Wesentlichen zwei unterschiedliche „Wellen“ betrachten. Die ersten Studien, die bis Ende der 70er Jahre vorgenommen wurden, zeigten eindeutige Ergebnisse.⁴¹ Mindestlöhne erzielen eine negative Wirkung auf die Beschäftigung. Einzig umstrittene Punkte waren in manchen Studien die Frage nach Signifikanz und Ausmaßes der negativen Wirkung.⁴² Mit dem Beginn der 80er Jahre häuften sich allerdings stark widersprüchliche Ergebnisse.⁴³ Im Weiteren werden wir uns auf diese neueren Beiträge konzentrieren.

Die zum derzeitigen Zeitpunkt wohl beste Übersicht zu neueren empirischen Untersuchung von Mindestlöhnen wurde von der OECD publiziert.⁴⁴ Wir können daher diese Übersicht als Basis verwenden und ergänzen sie um meist neuere Beiträge. Die Ergebnisse werden jeweils nach der verwendenden Schätzmethodologie zusammengefasst. Tabelle 3 bringt einen Überblick über Ergebnisse aus Zeitreihenanalysen, Tabelle 4 solche aus „*Pooled Cross Data*“, Querschnitts- und Longitudinalanalysen. In beiden Tabellen bezeichnet die Spalte „Zeithorizont“ die in der jeweiligen Studie untersuchte Zeitspanne. Die Spalte „unerwartete Ergebnisse“ bezieht sich auf die „Lehrbuchtheorie“. Nein bedeutet somit, dass negative Beschäftigungswirkungen aufgezeigt worden sind, ja, dass keine oder positive Wirkungen gefunden worden sind, und ein Fragezeichen markiert widersprüchliche Ergebnisse innerhalb der Studie.

Wie aus den Tabellen 3 und 4 ersichtlich, sind die Ergebnisse aus den neueren Studien unabhängig von der verwendeten Schätzmethodik zueinander grob widersprüchlich. Wir finden eindeutig negative Evidenz, keine Auswirkungen, Untersuchungen mit für einzelne Personengruppen unterschiedlichen Ergebnissen und eindeutig positive Beschäftigungseffekte. Vom ökonomischen Blickpunkt aus finden wir also Beiträge, die

Tabelle 3: Ergebnisse aus Zeitreihenanalysen, ausgewählte neuere Studien

<i>Autoren</i>	<i>Analysiertes Land</i>	<i>Zeithorizont</i>	<i>Zentrale Ergebnisse</i>	<i>„Unerwartetes Ergebnis“</i>
Bazen und Martin (1991)	Frankreich	1963/68-1986	Negative Beschäftigungselastizitäten; allerdings nicht robust für Jugendliche, Null für Erwachsene.	? / ja
Ragacs (1993a)*	Osterreichische Industrie	1969-1990	Negative kurzfristige Beschäftigungselastizitäten.	nein
Ragacs (1993b)*	Osterreichische Industrie	1969-1990	Keine langfristigen Effekte.	ja
Benhayoun (1994)	Frankreich	1975-1991	Keine signifikanten negativen Beschäftigungseffekte für Jugendliche.	ja
Koutsogeorgopoulou (1994)	Griechenland	1962-1987	Beschäftigungselastizitäten negativ für Männer und positiv für Frauen.	?
Maloney (1995)	Neuseeland	1985-1994	Negativer Effekt auf Jugendbeschäftigung und positiver auf Jugendarbeitslosigkeit.	nein
Mare (1995)*	Neuseeland	1985-1994	Gestiegene Beschäftigung Jugendlicher nach Implementierung des Mindestlohnes, aber Konjunkturhoch zur gleichen Zeit.	?
Bell (1995)	Mexiko und Kolumbien	1984-1990	Signifikant negativ für Kolumbien, insignifikant für Mexiko, Neg. Beschäftigungseffekte für schlecht Ausgebildete.	? / ja
Card und Krueger (1995)	USA	1954-1993	Kein signifikant negativer Effekt auf Jugendbeschäftigung.	ja
Deere et al. (1995)	USA	1985-1993	Negativer Effekt auf Jugendbeschäftigung.	nein
Bazen und Marimoutou (1997)	USA	1954-1993	Negativer Effekt auf Jugendbeschäftigung.	nein
Dickens und Machin* (1999)	Vereinigtes Königreich	1975-1992	Kein negativer Beschäftigungseffekt.	ja
Baker et al. (1999)*	Kanada	1975-1993	Unterschiedliche Effekte.	?

Quelle: Zusammenstellungen aus Tabelle 2.B.1 aus OECD (1998). Ergänzungen sind mit einem Stern markiert. Bewertung der „unerwarteten Ergebnisse“ durch den Autor.

eine Unterstützung des traditionellen neoklassischen Ansatzes bieten, solche, die eher für „alternative Ansätze“ sprechen, aber auch Ergebnisse, die ganz einfach so interpretiert werden können, dass die Bedeutung von Mindestlöhnen in der Diskussion schlicht überschätzt wird.

Hierfür könnte auch als Indiz gelten, dass vor allem in den neueren Studien die Beschäftigungselastizitäten im Durchschnitt relativ gering sind, vor allem wenn diese mit jenen der älteren Untersuchungen verglichen werden.⁴⁵ Wie bereits angesprochen, können die Elastizitäten der einzelnen Untersuchungen aus methodologischen Gründen zwar nicht direkt miteinander verglichen werden, trotz allem ist eine rein qualitative Betrachtung möglich. So lagen bei Studien aus den 70er Jahren die Beschäftigungswirkungen einer zehnpromzentigen Mindestlöhnerhöhung auf jugendliche Beschäftigte bei minus ein bis drei Prozent, bei Studien aus den 80er Jahren im Schnitt bei minus ein Prozent und divergierten diese seit den 90er Jahren zwar teilweise stark, bei einer Vielzahl von Untersuchungen werden aber keinerlei nennenswerte signifikante Beschäftigungselastizitäten, also weder positive noch negative, mehr gefunden.

Eine mögliche Erklärung für die unterschiedlichen Ergebnisse liegt auch auf methodologisch-statistischem Niveau. Dies führte in fast jedem neueren empirisch orientierten Beitrag zu Mindestlöhnen zu einer breiten Diskussion über die verwendeten Schätzmethoden,⁴⁶ die nach wie vor nicht entschieden ist. Was daraus aber als wichtiges Ergebnis bereits jetzt abgeleitet werden kann ist, dass schon allein die den Ergebnissen zugrunde liegende Schätzmethodik zentrale Auswirkungen auf die Ergebnisse selbst aufweisen kann. Dieses Problem wurde, auch auf Grund des Fortschritts in der Ökonometrie, in manchen der älteren Studien, die ja alle eindeutig negative Ergebnisse aufwiesen, teilweise weit weniger beachtet.⁴⁷ Weiters sind die Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen extrem vom betrachteten Zeithorizont anfällig, nur geringe Änderungen im Beobachtungszeitraum führen oft zu unterschiedlichsten Ergebnissen.⁴⁸ Darüber hinaus können Mindestlöhne der neueren theoretischen Literatur nach auch positive Wachstums- und Struktureffekte hervorrufen.⁴⁹ Die meisten der dargestellten empirischen Untersuchungen schließen aber schon von ihrer Grundkonzeption und Schätzmethodik her die Erfassung langfristiger Effekte von Mindestlöhnen aus.

5. Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in der österreichischen Industrie

Mindestlöhne in Österreich sind das Ergebnis kollektivvertraglicher Verhandlungen. Es gibt keinen einheitlichen Mindestlohn, sondern spezielle Regelungen für die verschiedensten Bereiche, die in Ausnahmefäl-

Tabelle 4: Ergebnisse aus „Pooled Cross Data“-, Querschnittsanalysen und Longitudinalanalysen, ausgewählte neuere Studien

<i>Autoren</i>	<i>Analysiertes Land</i>	<i>Zeithorizont</i>	<i>Zentrale Ergebnisse</i>	<i>„unerwartetes Ergebnis“</i>
Card (1992)	USA, Population Survey	1987-1989	Keine signifikante Beschäftigungsreduktion.	ja
Neumark und Wascher (1992)	USA, 50 Staaten und Bezirke	1973/77-1989	Signifikant negativer Effekt auf Beschäftigung Jugendlicher und junger Erwachsener.	nein
Card und Krueger (1994)*	USA, Fast food Restaurants	um 1992	Beschäftigungsanstieg.	ja
Machin und Manning (1994)	UK, Wage Councils	1979-1990	Positive Beziehung zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung.	ja
Card und Krueger (1995)	USA	1987-1989	Keine signifikante Beschäftigungsreduktion.	ja
Neumark und Wascher (1995)	USA, Population Survey	1979-1992	Beschäftigungsrückgang schlecht Ausgebildeter.	nein
Currie und Fallik (1996)	USA, Population Survey	1979-1987	Wahrscheinlichkeit nach Beeinflussung durch Mindestlohn wieder einen Arbeitsplatz zu bekommen sinkt.	nein
Dolado et al. (1996)	Frankreich, Daten nach Ausbildung, Alter, Geschlecht und Region	1981-1985 verglichen mit 1985-1989	Kein substantieller Beschäftigungseffekt.	Ja
Bazen und Skourias (1997)	Frankreich, 38 Industriesektoren	1980-1984	Signifikant negative Effekte auf Jugendbeschäftigung.	nein
Burkhauser et. al. (1997)	USA, Bevölkerungs- und Industriesurvey	1990-1992	Signifikant. negative Effekte auf Jugendbeschäftigung, insignifikante Effekte auf „prime-age“ Arbeiter.	nein/?

Abowd et al. (1997)	USA, Bevölkerungs-survey; Frankreich, Labor Force Survey	1981-1987/89	Jugendliche, die zum Mindestlohn bezahlt werden weisen geringere Beschäftigungswahrscheinlichkeiten auf.	nein
Baker et al. (1997)	Kanada	1975-1993	Signifikant negative Effekte für Jugendliche.	nein
Chapple (1997)	Neuseeland, Quartalszeitreihen; Industrie-panel	1985-1997 1980-1997	Negative Beschäftigungseffekte.	nein
Card und Krueger (1998)*	USA, Fast food Restaurants	1992-1993	Geringe oder keine negative Beschäftigungseffekte.	ja
Orazem und Mattila (1998)	USA, Iowa	190-1992	Mindestlöhne reduzieren Beschäftigungsmöglichkeiten.	nein
OECD (1998)*	Neun OECD Länder	1975-1996	Signifikant negative Effekte auf Jugendbeschäftigung, keine auf die Beschäftigung Erwachsener.	nein/?
Lang und Kahn (1998)*	US, Bevölkerungs-survey	1988-1991	Geringe bis keine Effekte auf den Beschäftigungslevel, aber Beschäftigungsverschiebung von Erwachsenen zu Jugendlichen.	ja
Burkhauser et al. (2000)*	US, Bevölkerungs-survey	1979-1997	Signifikanter geringer Beschäftigungsrückgang.	nein
Neumark und Wascher (2000)*	USA, Fast food Restaurants	um 1992	Beschäftigungsrückgang	nein
Card und Krueger (2000)*	USA, Fast food Restaurants	1992-1997	Kein Beschäftigungsrückgang	ja

Quelle: Zusammenstellungen aus Tabelle 2.B.1 aus OECD (1998). Ergänzungen sind mit einem Stern markiert. Bewertung der „unerwarteten Ergebnisse“ durch den Autor.

len beinahe bis zu Firmengröße disaggregiert sind und sich durch äußerst hohe Differenziertheit nach Branche, Ausbildung, Alter etc. auszeichnen. So sind auch bemerkenswerte Branchenlohndifferentiale zu finden. Die Verträge sind gegenüber Dritten bindend,⁵⁰ wodurch der im internationalen Vergleich nur durchschnittliche gewerkschaftliche Organisationsgrad (siehe Tabelle 1) relativiert wird. Kollektivverträge erfassen den größten Teil aller privaten Dienstverträge, womit Österreich im internationalen Vergleich eine Spitzenposition einnimmt. Trotz sehr hoher Deckungsrate ist der Anteil der direkt vom Mindestlohn betroffenen Personen im internationalen Vergleich aber relativ gering (siehe Tabelle 2). Allerdings ist zu beachten, dass mit den zusätzlichen Verhandlungen über Veränderungen der „Istlöhne“ eine österreichspezifische Situation besteht und die Lohnverhandlungen auch in den Hochlohnbereich eingreifen.

Im Weiteren werden die Ergebnisse einer neueren Untersuchung des Autors zusammengefasst, die die Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen für die österreichische Industrie analysiert.⁵¹ Die verwendeten Schätzgleichungen werden direkt aus der ökonomischen Theorie abgeleitet. Hierzu kann die österreichische Verhandlungssituation durchaus einem „*Right to Manage*-Verhalten“ zugeordnet werden. Ausgangspunkt ist ein traditionelles neoklassisches Arbeitsmarktmodell mit profitmaximierenden Firmen.⁵² Aus der optimalen Beschäftigungsentscheidung wird eine „Beschäftigungsfunktion“⁵³ abgeleitet. Auf Grund der starken Korrelation der Entwicklung von Mindest- und Durchschnittslohn wird nicht der *Kaitz-Index*, sondern direkt der reale Mindestlohn als erklärende Variable für die Beschäftigung herangezogen. Aus dem gleichen Grund findet die aggregierte Industriebeschäftigung als zu erklärende Variable Verwendung. Zusätzlich wird berücksichtigt, dass die Beschäftigung kurzfristig vom optimalen Ausmaß abweichen kann und Firmen partielle Anpassungen hin zur optimalen Beschäftigung vornehmen.

Die einzelnen Firmen maximieren Profite (π_t), die sich als Differenz von Erlösen und Kosten ergeben,⁵⁴

$$\pi_t = P_t A_t (\delta L_t^{-\mu} + (1 - \delta) K_t^{-\mu})^{-1/\mu} - w_t L_t - r_t K_t$$

Hierbei bezeichnet für jeden Zeitpunkt (t) P_t die Güterpreise, der damit multiplikativ verknüpfte Term eine CES-Produktionsfunktion,⁵⁵ mit deren Hilfe der Output produziert wird, L_t Arbeit, K_t den Kapitalstock, δ die Bedeutung der Produktionsfaktoren, A_t exogenen technischen Fortschritt und μ einen Substitutionsparameter. w_t und r_t bezeichnen die jeweiligen nominellen Faktorkosten, wobei für die Schätzung anstelle des Durchschnittslohns der Kollektivvertragslohn verwendet wurde. Profitmaximierung bei kurzfristig fixem Kapitalstock, Umformen und Substitution durch

δ für $1/(1+\mu)$ und m_t für den realen Mindestlohn führt zur optimalen Arbeitsnachfrage L_t^* , die gegeben ist durch⁵⁷

$$L_t^* = \delta^6 A_t^{-\mu\delta} \cdot Y_t m_t^{-\delta}.$$

Wir erweitern das Firmenproblem noch zusätzlich um die Möglichkeit, dass der aktuelle Beschäftigungsstand vom optimalen abweichen kann und dass eine partielle Anpassung in der Form von $L_t / L_{t-1} = (L_t^* / L_{t-1}^*)^\tau$ stattfindet. Hierbei bezeichnet τ das Ausmaß der partiellen Anpassung.⁵⁸ Substitution von L_t^* aus obiger Gleichung führt zur Arbeitsnachfrage der Unternehmungen bei partieller Anpassung.

Aus diesen beiden Beziehungen können nun für eine Regressionsanalyse (OLS) geeignete Schätzgleichungen abgeleitet werden.⁵⁹ Einerseits wurden die beiden bis jetzt multiplikativ miteinander verknüpften Gleichungen durch Logarithmieren linearisiert, andererseits wurden auf Grund statistischer Gründe⁶⁰ zusätzlich manche der Variablen in Niveaus durch solche in Differenzen getauscht, die gesamte Gleichung also in Wachstumsraten geschätzt.⁶¹ Insgesamt konnten drei verschiedene Gleichungen (1-3) direkt aus dem theoretischen Ansatz abgeleitet werden. Gleichungen (1'-3') stellen die ursprünglichen Gleichungen mit differenzierten Variablen dar. Tabelle 5 bringt einen Überblick über die verschiedenen Schätzgleichungen.

Tabelle 5: Schätzgleichungen für die österreichische Industrie

Schätzgleichungen:	Nummer
$\ln L_t = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \ln Y_t + \beta_2 \ln m_t + \epsilon_t$	(1)
$\gamma_L = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \gamma_L + \beta_2 \ln \text{prod}_{t-1} + \beta_3 \ln m_t + \epsilon_t$	(2)
$\ln L_t = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \gamma_L + \beta_2 \ln \text{prod}_{t-1} + \beta_3 \ln m_t + \beta_4 \ln L_{t-1} + \epsilon_t$	(3)
$\gamma_{L\Delta} = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \gamma_L + \beta_2 \gamma_m + \epsilon_t$	(1')
$\gamma_L = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \gamma_L + \beta_2 \gamma_{\text{prod}(t-1)} + \beta_3 \gamma_m + \epsilon_t$	(2')
$\gamma_L = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \gamma_L + \beta_2 \gamma_{\text{prod}(t-1)} + \beta_3 \gamma_m + \beta_4 \gamma_{L(t-1)} + \epsilon_t$	(3')

In Tabelle 5 stehen die Variablenbezeichnungen für: *ln*: Logarithmus, *con*: Konstante, *trend*: Zeittrend, Y_t : realer Output, m_t : realer Mindestlohn, γ_L : Wachstumsrate der Beschäftigung, *prod*: Arbeitsproduktivität und ϵ_t : Residuen. γ mit jeweils unterschiedlichem Index bezeichnet die Variablen in Wachstumsraten. Die aus der theoretischen Analyse zu erwarteten Vorzeichen der erklärenden Variablen sind: *con*: positiv, *trend*: negativ, *m*: negativ, alle anderen erklärenden Variablen positiv.

Beispielsweise sei die Interpretation für Gleichungen 1 und 2 angeführt. Die Beschäftigung werde einerseits durch eine Konstante, einen exogenen Zeittrend, den realen Output und den realen Mindestlohn

erklärt. Konstante und Zeittrend ergeben sich hierbei aus den weiter oben angegebenen Parametern zur Produktionstechnologie und der Beschreibung technischen Fortschritts. Andererseits wird nach Gleichung 2 die Wachstumsrate der Beschäftigung durch eine Konstante, einen Zeittrend, die Wachstumsrate des realen Outputs, die Arbeitsproduktivität der Vorperiode und den realen Mindestlohn bestimmt.

Die Analyse erfolgte für die österreichische Industrie im Zeitraum von 1967 bis 1995. Als zugrunde liegendes Datenmaterial wurden der „Tariflohnindex“, der *VPI*, die durchschnittliche Industriebeschäftigung und der Industrieoutput herangezogen.⁶² Auf Grund von Strukturbrüchen, die eine durchgängige Schätzung aus statistischen Gründen unmöglich machen, konnten die Schätzungen jeweils nur für getrennte Zeitperioden durchgeführt werden.⁶³

Tabelle 6 bringt einen Überblick über die Schätzergebnisse, wobei die jeweils untersuchten Zeitperioden jeweils zu Beginn der einzelnen Darstellungen angegeben sind und wir uns für die Darstellung auf die für die Diskussion in diesem Beitrag relevanten Koeffizienten für die Mindestlöhne beschränken. Wenn Strukturbrüche vorlagen, sind die für die jeweiligen Zeitperioden unterschiedlichen geschätzten Gleichungen mit a) beziehungsweise b) gekennzeichnet.

Es unmöglich, die Koeffizienten sofort zu interpretieren, da die Ergebnisse auch aus statistischer Sicht her gültig sein müssen. Autokorrelation wurde je nach Gleichung⁶⁴ mit dem Durbin Watson d-Test oder Breusch-Godfrey-Test getestet. Teilweise mussten zusätzliche AR-Korrekturen vorgenommen werden.⁶⁵ Weiters wurde der p-Wert angegeben, der das Signifikanzniveau des Schätzers beschreibt.

Nach obigen Statistiken sind nur Gleichungen 1a), 1b), 2b), 3a) und 3b) bezüglich Autokorrelation unproblematisch (kursive Hervorhebung).⁶⁶ Betrachten wir im Weiteren für diese Fälle die Vorzeichen der Schätzkoeffizienten und deren Signifikanz. Besonders auffällig sind die Unterschiede der Vorzeichen. Während für alle Schätzgleichungen, die als erklärende Variable das Niveau der Beschäftigung aufweisen, das Vorzeichen positiv ist, Mindestlöhne die Beschäftigung somit *steigern* sollten, ist dieses für die Schätzgleichungen mit der zu erklärenden Wachstumsrate umgekehrt. Bei genauerem Blick auf die Signifikanz der Schätzergebnisse (kursive Hervorhebung) ist allerdings zu sehen, dass nur Gleichung 1b) hochsignifikant ist, Gleichung 2b) zumindest auf sehr niedrigem 11-prozentigem Signifikanzniveau liegt und alle anderen Ergebnisse hoch insignifikant sind.

Für eine idente Zeitperiode ist der Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Niveau der Beschäftigung also hochsignifikant positiv⁶⁷ (Gleichung 1b), für die Wachstumsrate der Beschäftigung aber weit weniger signifikant negativ (Gleichung 2b). Interpretieren wir die Ergebnisse sehr

Tabelle 6: Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen in Österreich

Gleichung	Zeitbereich	Abhängige Variable*	Koeffizienten	Erklärende Variable	p-Wert	DW/BG	A.R ²
1a)	67-83	L	0,03	m	0,67	0,10 (BG)	0,98
1b)	84-95	L	1,65	m	0,00	2,63 (DW)	0,98
2a	67-83	γ_L	-0,03	m	0,65	1,90 (DW)	0,93
2b)	84-95	γ_L	-0,77	m	0,11	2,45 (DW)	0,86
3a)	67-83	L	0,03	m	0,67	0,10 (BG)	0,98
3b)	84-95	L	0,25	m	0,71	0,03 (BG)	0,99
1')	67-95	γ_L	-0,13	γ_m	0,27	0,21 (BG)	0,82
2'a)	67-83	γ_L	-0,05	γ_m	0,81	1,06 (DW)	0,85
2'b)	84-95	γ_L	0,07	γ_m	0,86	0,15 (BG)	0,88
3'a)	67-79	γ_L	0,25	γ_m	0,16	0,45 (BG)	0,91
3'b)	80-95	γ_L	0,11	γ_m	0,63	0,40 (BG)	0,88

*) In Logarithmen bzw. Wachstumsraten. DW: Durbin Watson d-Test, BG: Breusch-Godfrey Test, A.R²: Adjusted R², linearer Zeitrend. Für die detaillierten Ergebnisse siehe Ragacs (2003).

zurückhaltend, so ergibt sich zumindest keine eindeutige Unterstützung des Lehrbuchmodells. Insofern finden sich die Ergebnisse in Einklang mit den „unerwarteten“ Resultaten, die in Tabelle 3 und 4 vorgestellt worden sind. Die Diskussion dieser Ergebnisse erfolgt im Zusammenhang mit jener der anderen Studien im abschließenden Kapitel dieses Beitrages.

6. Resümee

Im Gegensatz zu den älteren empirischen Untersuchungen zu Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen zeichnet sich die neuere Diskussion durch stark widersprüchliche Ergebnisse aus. Basierend auf den Tabellen 3, 4 und 6 wurden in Tabelle 7 die unterschiedlichen qualitativen Ergebnisse der neueren Studien nach Ländern zusammengefasst. Tabelleneinträge stellen die Anzahl der empirischen Untersuchungen dar. „Traditionelles Ergebnis“ bedeutet Unterstützung für die Standardtheorie, also Evidenz für negative Beschäftigungswirkungen, „widersprüchliche Ergebnisse“, dass innerhalb der Studie widersprüchliche qualitative Ergebnisse erzielt worden sind, und „unerwartetes Ergebnis“ bedeutet, dass entweder positive oder keine Beschäftigungswirkungen aufgezeigt worden sind.

Tabelle 7: Zusammenfassung der neueren Untersuchungen nach Ländern und qualitativem Ergebnis

<i>Analysiertes Land</i>	<i>Traditionelles Ergebnis</i>	<i>Widersprüchliches Ergebnis</i>	<i>Unerwartetes Ergebnis</i>
Frankreich	1	1	3
Griechenland		1	
Kanada	1	1	
Kolumbien	1		
Mexiko			1
Neuseeland	2	1	
Österreich	1	1	1
UK			3
US	9	2	7
Neun OECD Länder, pooled ⁶⁸	(9)		

Quelle: Zusammenstellung aus Tabellen 3, 4 und 6, Anzahl der Ergebnisse pro Land.⁶⁹

Vergleichen wir die Zusammenstellung in Tabelle 7 mit den Tabellen 1 und 2, so lassen sich keine Zusammenhänge zwischen Land, und daher auch den entsprechenden Indikatoren, die auf unterschiedliche ökonomische Bedeutung von Mindestlöhnen hinweisen sollten, wie die spezifische Implementierung der Mindestlöhne, der Verhandlungssituation, Deckungsrate etc., und den konkreten Beschäftigungseffekten aufzei-

gen. Hierzu besonders auffällig ist die widersprüchliche Evidenz für die USA und für Frankreich.

Dieses unklare Ergebnis kann im Wesentlichen auf methodologische oder ökonomische Gründe zurückgeführt werden:

- 1.) Es ist es möglich, dass neuere Studien tatsächlich teilweise empirische Belege dafür liefern, dass Alternativansätze zu den Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen Gültigkeit besitzen. Diese Ansätze basieren aber immer auf ganz spezifisch definierten Marktformen. Insofern könnten die widersprüchlichen Ergebnisse einfach unterschiedliche Marktformen widerspiegeln, die sich je nach Branche und Land stark voneinander unterscheiden, aber in den empirischen Untersuchungen nicht unmittelbar Berücksichtigung finden.
- 2.) Die Unterschiede können rein durch methodologische Probleme unterschiedlichster Form bedingt sein. Zur ökonometrischen Methodenwahl ist deswegen in der modernen empirischen Literatur auch eine intensive Diskussion im Gange. Es sei hier zum Beispiel nochmals auf das bereits diskutierte Endogenitätsproblem, etwa zwischen Mindestlöhnen und Output, verwiesen.
- 3.) Letztlich können die Ergebnisse, und hier vor allem die oft auftretenden insignifikanten Schätzergebnisse, auch einfach darauf hinweisen, dass Mindestlöhne weit weniger bindend sind, als allgemein unterstellt wird. In Ökonomien, die in jedem Fall immer durch Lohnverhandlungen, anderen institutionellen und legislatischen Maßnahmen und Marktfehlern weit davon entfernt sind, Löhne als Marktgleichgewichtsergebnis zu generieren, ist der für die Analyse von Mindestlöhnen zentrale Referenzpunkt, der „Gleichgewichtslohn“, schlicht unbekannt. Insofern kann selbst bei Personen, die zum Mindestlohn beschäftigt sind, nicht davon ausgegangen werden, dass dieser auch im ökonomischen Sinn bindet, dass also der Mindestlohn überhaupt über dem Gleichgewichtslohn liegt. Dieses Problem stellt sich auch bei dynamischer Betrachtung, sprich bei Veränderungen des Mindestlohns: Da bei Wirtschaftswachstum auch der Gleichgewichtslohn steigen sollte, kann nicht eindeutig auf den relativen Mindestlohn geschlossen werden.

Die vorliegenden Ergebnisse lassen somit zumindest eine gewisse Skepsis vor zu einfachen und allgemeinen Argumentationen bezüglich eindeutig negativer Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen empfehlen. Diese Vorsicht findet langsam auch immer mehr Platz in der Lehrbuchargumentation. So wird die aktuelle Diskussion in einem der bekanntesten Lehrbüchern zur neoklassisch orientierten Arbeitsmarktökonomik sogar einfach mit: „In other words, the 'true' impact of minimum wages on employment is essentially zero, but sampling errors lead

researchers to find either small positive or small negative effects (...)“⁷⁰ bewertet.

Anmerkungen

- ¹ Ich bedanke mich bei Thomas Grandner und Werner Hölzl für wertvolle Hinweise. Für verbliebene Fehler bin selbstverständlich ausschließlich ich verantwortlich.
- ² Ragacs (2002).
- ³ Mindestlohngesetzgebungen sind auch in vielen Entwicklungsländern von Bedeutung. Siehe Rottenberg (1981) für die ältere Literatur sowie Ghellap (1998) und Saget (2001) für neuere Ansätze.
- ⁴ Mindestlöhne können nur für Teile des Arbeitsmarktes oder für die gesamte Ökonomie bindend sein. „Mindestlohn“ wird manchmal auch synonym zu den Begriffen „Basislohn“ oder „Grundabsicherung“ verwendet, wo die Zielsetzung aber in der Entkopplung von Arbeit und Einkommen liegt.
- ⁵ Firma und Gewerkschaft verhandeln über die Lohnhöhe. Danach bestimmt die Firma die für den vereinbarten Lohn optimale Beschäftigung. Siehe hierzu und zu den Alternativansätzen: Ragacs (2002).
- ⁶ Siehe hierzu die Ausführungen in Ragacs (2002).
- ⁷ Vergleiche hierzu die Diskussion von Mehrsektorenmodellen mit heterogener Arbeit in Ragacs (2002).
- ⁸ Calmfors und Driffills (1988) lösten die Diskussion aus. Im neueren Diskurs wird zusätzlich zur Bedeutung der *Zentralisation* immer mehr die Bedeutung der *Koordination* der Lohnverhandlungen, deren genaue Definition selbst wiederum Gegenstand der Diskussion ist, betont. Demnach führt stärkere Koordination unter bestimmten Bedingungen dazu, Externalitäten des Lohnbildungsprozesses zu reduzieren, was zu relativ niedrigeren Lohnforderungen und daher niedrigeren Arbeitslosenraten führt. Sehr empfehlenswert für die neuere Diskussion sind Soskice (1990), Crouch und Traxler (1995), Kittel und Traxler (2001) und Traxler (1999, 2000, 2001, 2002).
- ⁹ Die Darstellung der geschichtlichen Entwicklung folgt nach Starr (1981) 1ff.
- ¹⁰ Vergleiche Machin und Manning (1997) und Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989).
- ¹¹ OECD (1998) 31.
- ¹² Während etwa in den USA ein nomineller Stundenlohn festgelegt wird, finden wir in anderen Ländern Monats- oder Wocheneinkommen und über preisindizierte Anpassungen auch reale Mindestlöhne.
- ¹³ Hierzu sei vor allem Booth (1995) empfohlen.
- ¹⁴ Die Auswahl der Länder erfolgte nach bestmöglicher Vergleichbarkeit der Daten.
- ¹⁵ Siehe hierzu auch die Diskussion in Chalrey (2003).
- ¹⁶ Zu den Ausführungen zum *Kaitz-Index* siehe Dolado et. al. (1996).
- ¹⁷ Für eine genauere Diskussion sei Dolado et. al. (1996) 322ff. empfohlen.
- ¹⁸ Bei OLS-Schätzung auf Basis loglinearer Variablen ist diese näherungsweise ident mit dem Variablenschätzer für den Mindestlohn. Vergleiche die Diskussion in Gujarati (1995).
- ¹⁹ Vergleiche hierzu etwa die Ableitung der Schätzgleichungen im Anhang, aber auch die weiter unten unter „Zeitreihenanalysen“ beschriebenen Ausnahmen.
- ²⁰ Für einen Überblick seien Brown, Gilroy, Kohen (1982) und Ghellap (1998) empfohlen.
- ²¹ Siehe Tabelle 4 in diesem Beitrag.
- ²² Vergleiche etwa McCulloch (1981) oder Brosnan, Wilkinson (1988). Oft wird der Mindestlohn allerdings nicht in ein explizit formuliertes Makromodell integriert.

²³ „*Ordinary Least Squares*“.

²⁴ Vergleiche die Übersicht in Tabelle 3.

²⁵ Vergleiche für die allgemeine Darstellung etwa Ghellab (1998).

²⁶ Siehe die Diskussion zum *Kaitz-Index* weiter oben.

²⁷ Vergleiche etwa Bazen und Martin (1991) und zu den methodologischen Vorteilen OECD (1998) 46.

²⁸ Ghellab (1998) 12.

²⁹ Siehe etwa Ragacs (1993b).

³⁰ Siehe für einen empfehlenswerten Einstieg in die Thematik etwa Gujarati (1995) Kapitel 17.4 und 21.

³¹ Vergleiche etwa Meyer und Wise (1983).

³² Siehe die Übersicht in Tabelle 4.

³³ Meyer und Wise (1983). Zur Darstellung siehe OECD (1989) 46.

³⁴ Beziehungsweise bleibt in einem Markt der Mindestlohn unverändert und wird in einem anderen verändert. Vergleiche etwa Katz und Krueger (1992).

³⁵ Zavodny (1998).

³⁶ Vergleiche etwa Card und Krueger (1995).

³⁷ Siehe für einen Überblick Ragacs (2002).

³⁸ Es wird zwischen Trend- und Differenzenstationarität unterschieden. Zur genaueren Diskussion sei Gujarati (1995) empfohlen.

³⁹ Zusätzlich kann sich das Problem der *Co-Integration* ergeben.

⁴⁰ Zur Schätzproblematik siehe etwa Haugen und Mellor (1990).

⁴¹ Für einen Überblick sei Brown, Gilroy und Cohen (1982) empfohlen.

⁴² Vergleiche etwa Lee und McKennzie (1987).

⁴³ Besonders für die Diskussion bedeutend war der Beitrag von Card und Krueger (1995).

⁴⁴ OECD (1998).

⁴⁵ Vergleiche zu den Elastizitäten die Übersicht in Ghellab (1998) 44-46 und 64f und OECD (1998).

⁴⁶ Vergleiche z. B. Dickens, Machin und Manning (1994).

⁴⁷ So wurden zum Beispiel oft nicht um Scheinkorrelationen, die sich auf Grund des Vorhandenseins von Zeitrends in den abhängigen und unabhängigen Variablen ergeben müssen, bereinigt.

⁴⁸ Kennan (1993).

⁴⁹ Siehe für einen Überblick zu diesen Beiträgen Ragacs (2002).

⁵⁰ Um die Verträge gegenüber Dritten (auch Nichtgewerkschaftsmitgliedern) rechtskräftig zu machen bedarf es mit der Verleihung der „Kollektivvertragsfähigkeit“ eines primären staatlichen Eingriffs.

⁵¹ Die nachfolgende Darstellung fasst die wichtigsten Ergebnisse von Ragacs (2003), basierend auf Ragacs (2000), zusammen. In diesen Beiträgen wurden auch die zugrunde liegenden Zeitreiheneigenschaften (Stationarität etc.) überprüft.

⁵² Siehe dazu auch die Ausführungen in Ragacs (2003).

⁵³ Eine Arbeitsnachfragefunktion bei Annahme kurzfristiger Exogenität des Kapitalstocks.

⁵⁴ Vergleiche hierzu die Diskussion in Ragacs (2003).

⁵⁵ „*Constant-Elasticity of Substitution*“.

⁵⁶ $1/(1+\mu) = \sigma$. σ : Substitutionselastizität zwischen den Produktionsfaktoren. Je nach Substitutionselastizität stellen Cobb-Douglas, Leontiev- und lineare Produktionsfunktionen Sonderformen dar.

⁵⁷ Zur Ableitung aller Schätzgleichungen siehe Anhang.

⁵⁸ $0 < \tau < 1$.

⁵⁹ Siehe Anhang.

- ⁶⁰ Grund hierfür waren widersprüchliche Stationaritätstests, die keine eindeutige Präferenz für Trend- oder Differenzenstationarität erzielten (siehe Ragacs 2003).
- ⁶¹ Die Differenz einer logarithmierten Variable entspricht näherungsweise deren Wachstumsrate.
- ⁶² Quelle: Tariflohnindex, Industrieoutput, Industriebeschäftigung: OESTAT, VPI: WIFO Datenbank. Die Zeitreihen wurden wenn notwendig auf gemeinsame reale Basis umgerechnet bzw. verknüpft. Nach obigem theoretischen Ansatz muss der VPI für die Schätzung herangezogen werden. Vergleichsschätzungen mit dem Produzentenpreisindex führten zu keinen qualitativen Änderungen der Ergebnisse. Für genauere Information zu Daten und deren Aufbereitung siehe Ragacs (2003).
- ⁶³ Siehe genauer: Ragacs (2003).
- ⁶⁴ Je nachdem ob autoregressive Elemente als erklärende Variable vorliegen oder nicht.
- ⁶⁵ Hinzufügen zusätzlicher gelagelter Werte der zu erklärenden Variable.
- ⁶⁶ Zumindest auf dem 10-prozentigen Signifikanzniveau. Siehe hierzu die Diskussion in Ragacs (2003).
- ⁶⁷ Diese Ergebnisse stehen von der Intuition her in Einklang mit Ragacs (1993b), wo keine langfristigen Zusammenhänge zwischen Industriebeschäftigung und Kollektivvertragslohn gefunden wurden, aber in Kontrast zu Ragacs (1993a), wo negative Beschäftigungselastizitäten aufgezeigt wurden. Gründe hierfür können im betrachteten Schätzintervall und der Berücksichtigung von Strukturbrüchen liegen.
- ⁶⁸ Belgien, Kanada, Frankreich, Griechenland, Japan, Niederlande, Portugal, Spanien, USA. Auf Grund der Schätzmethode nicht nach einzeltem Land trennbar.
- ⁶⁹ In manchen Studien wurden mehrere Länder oder ökonomische Bereiche analysiert.
- ⁷⁰ Borjas (2000).

Literatur

- Abowd, J. M.; Kramarz, F.; Lemieux, T.; Margolis, D. N., Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States (=NBER Working Paper 6111, Washington, D.C., 1997).
- Baker, M.; Benjamin, D.; Stanger, S., The Highs and Lows of the Minimum Wage Effect: A Time-Series Cross-Section Study of the Canadian Law, in: *Journal of Labor Economics* 17/2 (1999) 318-50.
- Baker, M.; Dwayne, B.; Stanger, S., The Highs and Lows of the Minimum Wage Effect: A Time Series-Cross Section Study of the Canadian Law (Toronto University, mimeo 1997), zit. nach OECD (1998).
- Bazen S.; Martin J. P., The Impact of the Minimum Wage on Earnings and Employment in France, in: *OECD Economic Studies* 16 (1991) 199-221.
- Bazen, S.; Marimoutou, V., Looking for a Needle in a Haystack? A Re-examination of the Time Series Relationship Between Teenage Employment and Minimum Wages in the United States (Université Montesquieu Bordeaux IV, France, mimeo 1997), zit. nach OECD (1998).
- Bazen, S.; Skourias, N., Is there a Negative Effect of Minimum Wages in France?, in: *European Economic Review* 41 (1997) 723-732.
- Bell, L. A., The Impact of Minimum Wages in Mexico and Columbia (=The World Bank Policy Research Working Paper 1514, 1995), zit. nach OECD (1998).
- Benhayoun, G., The Impact of Minimum Wages on Youth Employment in France Revisited: A Note on The Robustness of the Relationship, in: *International Journal of Manpower* 15 (1994) 82-85.
- Booth, A., L., *The Economics of Trade Unions* (Cambridge 1995).
- Borjas, G. J., *Labor Economics* (Boston u. a. 2000).

- Brosnan P.; Wilkinson, F., A National Statutory Minimum Wage and Economic Efficiency, in: Contributions to Political Economy 7 (1988) 1-48.
- Brown, C.; Gilroy C.; Kohen, A., The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, in: Journal of Economic Literature 20 (1982) 487-528.
- Burkhauser, R. V.; Couch, K.; Wittenburg, D. C., A Reassessment of the New Economics of the Minimum Wage Literature with Monthly Data from the Current Population Survey, in: Journal of Labor Economics 18/4 (2000) 653-80.
- Burkhauser, R. V.; Couch, K. A.; Wittenburg, D., Who Minimum Wage Increases Bite: An Analysis Using Monthly Data from the SIPP and the CPS (Centre for Policy Research, Syracuse University, New York, mimeo 1977), zit. nach OECD (1998).
- Calmfors, L.; Driffill, J., Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy 6 (1988) 13-61.
- Card, D., Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage, in: Industrial and Labor Relations Review October (1992) 38-54.
- Card, D.; Krueger, A. B., A Reanalysis of the Effect of the New Jersey Minimum Wage Increase on the Fast-Food Industry with Representative Payroll Data (=Industrial Relations Section, Princeton University Working Paper 293, Princeton 1998).
- Card, D.; Krueger, A. B., Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New York and Pennsylvania, in: American Economic Review 84 (1994) 772-793.
- Card, D.; Krueger, A. B., Myth und Measurement, The New Economics of the Minimum Wage (Princeton 1995).
- Card, D.; Krueger, A., B., Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania – Reply, in: American Economic Review 90/5 (2000) 1397-1420.
- Carley, M., Industrial Relations in the EU, Japan and USA, 2000 (Onlinedokument des European Industrial Relations Observatory unter: <http://www.eiro.eurofound.ie/2001/11/feature/tn0111148f.html> am 1.4.2003, 2002).
- Carley, M., Industrial Relations in the EU, Japan and USA, 2001 (Onlinedokument des European Industrial Relations Observatory unter: <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/12/feature/TN0212101F.html> am 1.4.2003, 2003).
- Chapple, S., Do Minimum Wages Have an Adverse Impact on Employment? Evidence from New Zealand, in: Labour Market Bulletin 2 (1997) 25-50.
- Crouch, C.; Traxler, F., Organized Industrial Relations in Europe: What Future? (Aldershot u.a. 1995).
- Currie, R. P.; Fallick, B. C., The Minimum Wage and the Employment of Youth: Evidence from the NLSY, in: Journal of Human Resources, Spring (1996) 404-428.
- Deere, D.; Murphy, K. M.; Welch, F., Reexamining Methods of Estimating Minimum Wage Effects: Employment and the 1990-91 Minimum Wage Hike, in: American Economic Review, Papers und Proceedings, May (1995) 232-237.
- Dickens, R.; Machin S., The Effects of Minimum Wages on Employment: Theory and Evidence from Britain, in: Journal of Labor Economics 17/1 (1999) 1-22.
- Dickens, R.; Machin, S.; Manning, R., Estimating the Effect of Minimum Wages on Employment from the Distribution of Wages: A Critical Review, (=Centre for Economic Performance Discussion Paper 203, 1994).
- Dolado, J.; Kramarz, F.; Machin, S.; Manning, A.; Margolis, D.; Teulings, C., The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, in: Economic Policy, October (1996) 319-370.
- Ghellab, Y., Minimum Wages and Youth Unemployment (=International Labour Office, Employment and Training Department, Employment and Training Papers 26, Genf 1998).

- Gujarati, D. N., *Basic Econometrics* (New York et al. 1995).
- Haugen S. H.; Mellor E. F., Estimating the Number of Minimum Wage Workers; in: *Monthly Labor Review* 1 (1990) 70-74.
- Katz, F.; Krueger, A. B., The Effects of the Minimum Wage on the Fast-Food Industry, in: *Industrial and Labor Relations Review* 46/1 (1992) 6-21.
- Keenan, John F., The Elusive Effect of Minimum Wages, in: *Journal of Economic Literature* 33 (1993) 1950-1965.
- Kittel, Bernhard; Traxler, Franz, Lohnverhandlungssysteme und Geldpolitik. Ein internationaler Vergleich und seine Implikationen für die Währungsunion, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 27/1 (2001) 11-40.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zusammenfassung der vergleichenden Studie über die Regelung der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedsstaaten (Brüssel 1989).
- Koutsogeorgopoulou, V., The Impact of Minimum Wages on Industrial Wages and Employment in Greece, in: *International Journal of Manpower* 2/3 (1994) 86-99.
- Lang, K.; Kahn, S., The Effect of Minimum Wage Laws on the Distribution of Employment: Theory and Evidence, in: *Journal of Public Economics* 69 (1998) 67-82.
- Layard, N.; Nickel, S.; Jackman, R., *Unemployment* (Oxford 1991).
- Lee, D.; McKenzie, R., Minimum Wage: A Weaker Core Both for and Against, in: *Challenge* 30/4 (1987) 55-56.
- Machin, S.; Manning, A., Minimum Wages and Economic Outcomes in Europe, in: *European Economic Review* 41 (1997) 733-742.
- Maloney, T., Does the Adult Minimum Wage Affect Employment and Unemployment in New Zealand?, in: *New Zealand Economic Papers* 1 (1995) 1-19, zit. nach OECD (1998).
- Mare, D., Comments on Maloney, T., Does the Adult Minimum Wage Affect Employment and Unemployment in New Zealand? (New Zealand Department of Labour, mimeo, 1995), zit. nach OECD (1998).
- McCulloch, *Macroeconomic Implications of the Minimum Wage*, in: Rottenberg (1981).
- Meyer, R. H.; Wise D. A.: Discontinuous Distributions and Missing Persons: The Minimum Wage and Unemployment Youth, in: *Econometrica* 51/6 (1983) 1677-1698.
- Nemark, D.; Wascher, W., Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania – Comment, in: *American Economic Review* 90/5 (2000) 1397-1420.
- Neumark, D.; Wascher, W., Employment Effects of Minimum and Sub-minimum Wages: Panel Data in State Minimum Wage Laws, in: *Industrial and Labor Relations Review* October (1992) 55-8.
- Neumark, D.; Wascher, W., Minimum Wage Effects on Employment and Enrolment: Evidence from Matched CPS Surveys (=NBER Working Paper 5092, Washington, D.C., 1995).
- OECD, *Employment Outlook* 78 (Paris 1998).
- Orazem, P. F.; Mattila P. J., Minimum Wage Effects on Hours, Employment and Number of Firms: The Iowa Case (Iowa State University, mimeo, 1998).
- Ragacs, C., Minimum Wages in Austria: Estimation of Employment Functions (=Vienna University of Economics and & B.A., Department of Economics Working Paper Series 20, Wien 1993a).
- Ragacs, C., Employment, Productivity, Output and Minimum Wages in Austria: A Time Series Analysis (=Vienna University of Economics and & B.A., Department of Economics Working Paper Series 21, Wien 1993b).

- Ragacs, C., Minimum Wages, Employment, and Endogenous Growth. A Theoretical Analysis of Static and Dynamic Non-Market Clearing Equilibrium Models and Empirical Evidence for Austria (Dissertation Universität Wien, Wien 2000).
- Ragacs, C., Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen. Neoklassische Ansätze im Überblick, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 1/02 (2002) 59-84.
- Ragacs, C., On the Empirics of Minimum Wages and Employment: „Stylized Facts for The Austrian Industry“ (=Vienna University of Economics & B.A. Working Papers in Growth and Employment in Europe: Sustainability and Competitiveness 24, 2003).
- Rotenberg, S. (Hrsg.), *The Economics of the Minimum Wage* (Washington 1981).
- Saget, C., Poverty Reduction and Decent Work in Developing Countries: Do Minimum Wages Help?, in: *International Labour Review* 140/3 (2001) 237-69.
- Soskice, D., Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: *Oxford Review of Economic Policy* 6/4 (1990) 36-61.
- Starr, G., *Minimum Wage Fixing. An International Review of Practices and Problems* (Genf 1981).
- Traxler, F., Wage-setting Institutions and European Monetary Union, in: Huemer, G.; Mesch, M.; Traxler, F. (Hrsg.), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional requirements for European economic policies* (Aldershot 1999) 115-136.
- Traxler, F., Funktion und Wandel der Institutionen der Lohnregulierung, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 28/4 (2002) 471-488.
- Traxler, F.; Blaschke, S.; Kittel, B., *National Labour Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance* (Oxford 2001).
- Traxler, F.; Kittel, B., The Bargaining System and Performance. A Comparison of 18 OECD Countries, in: *Comparative Political Studies* 33/9 (2000) 1154-1190.
- U.S. Department of Labor (Onlinedokument 2003, unter: <http://www.dol.gov/elaws/esa/flsa/docs/ymwplink.asp>).
- Zavodny, M., Why Minimum Wage Hikes May not Reduce Employment, in: *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review* 27 (1998) 18-28.

Anhang: Ableitung der Schätzgleichungen für Österreich

Firmen maximieren Profite,⁷⁰ $\pi_t = P_t A_t (\delta L_t^{-\mu} + (1 - \delta) K_t^{-\mu})^{-(1+\mu)} - w_t L_t - r_t K_t$

Maximierung führt zu:

$$\partial \pi_t / \partial L_t = P_t A_t (\delta L_t^{-\mu} + (1 - \delta) K_t^{-\mu})^{-(1+\mu)/\mu} \delta L_t^{-\mu-1} - w_t = 0.$$

Substitution durch die Produktionsfunktion und Umformulierung führt zur optimalen Beschäftigung,

$$L_t^* = \delta^{1/(1+\mu)} A_t^{-\mu/(1+\mu)} Y_t (w_t/P_t)^{-1/(1+\mu)}.$$

Substitution durch δ für $1/(1+\mu)$ und m_t für den realen Mindestlohn erzielt:

$$L_t^* = \delta^{\delta} A_t^{-\mu\delta} Y_t m_t^{-\delta}.$$

Logarithmieren linearisiert diese Funktion zu $\ln L_t = \delta \ln \delta - \mu \delta \ln A_t + \ln Y_t - \delta \ln m_t$.

Wir benennen die OLS-Koeffizienten mit β_i , $\delta \ln \delta$ mit „con“, und $\mu \delta \ln A_t$ mit „trend“ um Schätzgleichung 1 darzustellen:

$$(1) \ln L_t = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \ln Y_t + \beta_2 \ln m_t + \epsilon_t.$$

Die zu erwarteten Vorzeichen und Größen sind mit $\text{con} > 0$, $\text{trend} < 0$, $\beta_1 > 0$, $\beta_2 < 0$, und $\beta_1 = 1$ gegeben. $\beta_2 = \delta$. Im nächsten Schritt erweitern wir um partielle Anpassung. L_t^* beschreibt die optimale Beschäftigungshöhe, L_t die tatsächliche, und τ das Ausmaß der partiellen Anpassung:

$$L_t / L_{t-1} = (L_t^* / L_{t-1})^\tau, \text{ für } 0 < \tau < 1.$$

Substitution von L_t^* führt zu: $L_t / L_{t-1} = \delta^{\tau \delta} A_t^{-\tau \mu \delta} Y_t^\tau m_t^{-\tau \delta} L_{t-1}^\tau$. Logarithmieren und Umformen ergibt:

$$\Delta \ln L_t = \tau \delta \ln \delta - \tau \mu \delta \ln A_t + \tau \ln(Y_t / Y_{t-1}^* Y_{t-1} / L_{t-1}) - \tau \delta \ln m_t.$$

Weiteres Umformen führt zu zwei Gleichungen die ökonomisch besser interpretiert werden können:

$$\Delta \ln L_t = \tau \delta \ln \delta - \tau \mu \delta \ln A_t + \tau \Delta \ln Y_t + \tau \ln(Y_{t-1} / L_{t-1}) - \tau \delta \ln m_t, \text{ und}$$

$$\ln L_t = \tau \delta \ln \delta - \tau \mu \delta \ln A_t + \tau \Delta \ln Y_t + \tau \ln(Y_{t-1} / L_{t-1}) - \tau \delta \ln m_t + \ln L_{t-1}.$$

Benennen der OLS-Koeffizienten mit β_i , von $\tau \delta \ln \delta$ mit „con“, von $\tau \mu \delta \ln A_t$ mit „trend“, der Wachstumsrate der Beschäftigung mit γ_L , der Wachstumsrate des Outputs mit γ_Y und der Arbeitsproduktivität der Vorperiode mit prod_{t-1} führt zu:

$$(2) \gamma_L = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \gamma_L + \beta_2 \ln \text{prod}_{t-1} + \beta_3 \ln m_t + \epsilon_t,$$

$$(3) \ln L_t = \text{con} + \text{trend} + \beta_1 \gamma_L + \beta_2 \ln \text{prod}_{t-1} + \beta_3 \ln m_t + \beta_4 \ln L_{t-1} + \epsilon_t.$$

Die zu erwarteten Vorzeichen und Größen sind durch $\text{con} > 0$, $\text{trend} < 0$, $\text{con} > 0$, $\text{trend} < 0$, $\beta_1 = \beta_2 > 0$, $\beta_3 < 0$ und $\beta_4 > 0$ gegeben. $\beta_1 = \beta_2 = \tau$, die Schätzungen erfolgten unter dieser Restriktion. $\beta_4 = 1$.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird ein Überblick über die neuere empirische Literatur zu Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen vorgenommen. Nach einer einleitenden Diskussion bestehender unterschiedlicher Mindestlohnsysteme und der in der Literatur verwendeten Schätzmethodik zeigt eine Aufstellung der Ergebnisse der neueren Literatur, dass im Gegensatz zu älteren Beiträgen nun grob widersprüchliche Ergebnisse erzielt werden. Neben negativen Beschäftigungswirkungen ist auch Evidenz für keine oder sogar für positive Beschäftigungswirkungen zu finden.

Frauen als Leistungsträgerinnen des Gesundheitswesens

Agnes Streissler

1. Einleitung

1.1 Thema und Ziel der Arbeit

Die Frauenbeschäftigung im Gesundheitswesen ist bekanntlich sehr hoch (bei den unselbstständig Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialwesen ist der Frauenanteil fast 80%). Es stellt sich nun die Frage, ob und wie sehr dieser hohe Frauenanteil einen Einfluss auf die Einkommenssituation in diesem Bereich hat. Vorliegender Beitrag will darauf einige Antworten geben.

Der Artikel ist dabei aufgebaut wie folgt: Zunächst werden die verwendeten Einkommensquellen vorgestellt. Es ist dies einerseits der Einkommensbericht des Rechnungshofes, der auf sehr aggregierter Basis einen Vergleich von Männer- und Fraueneinkommen ermöglicht. Andererseits werden die Kollektivverträge der im Gesundheitswesen unselbstständig Erwerbstätigen analysiert.

Der Hauptteil der Arbeit besteht aus der Untersuchung der drei Beschäftigtengruppen im Gesundheitswesen: Zunächst sind das die ÄrztInnen. Hier soll untersucht werden, in welchem Ausmaß Frauen in der Ärzteschaft vertreten sind und ob man hier von geschlechtsspezifischen Diskriminierungen sprechen kann. Die zweite untersuchte Gruppe sind die Krankenschwestern und PflegehelferInnen. Vorwiegend wird hier die Einkommenssituation der Beschäftigten im stationären Bereich untersucht werden. Und drittens soll versucht werden, ein kurzes Schlaglicht auf den ambulanten Pflegebereich zu werfen – welche Abgrenzungen und welche Überschneidungen gibt es zur vorgenannten Gruppe der Pflegeberufe, kann man Aussagen über die Einkommenssituation u. a. machen?

Jedem der drei Bereiche ist eine kurze qualitative Einschätzung vorangestellt, die auch Thesen aus der Literatur wiedergeben soll. Die nachfolgende quantitative Darstellung soll dann unter anderem auch auf diese Thesen überprüft werden.

In der abschließenden Zusammenfassung wird versucht werden, aus den Ergebnissen politische Schlussfolgerungen zu ziehen.

1.2 Quellen

1.2.1 Einkommensbericht des Rechnungshofes

Eine erste Schwierigkeit bei der Bearbeitung des Themas ergibt sich daraus, dass die Sekundärstatistiken wenig fein gegliedert sind und so nur auf sehr aggregiertem Niveau beispielsweise Einkommensdaten verfügbar sind. Hier wird als erste Quelle der Einkommensbericht des Rechnungshofes (2000, 2001) verwendet, der die weitestgehende Tiefgliederung hat. Dieser Bericht wird von der Statistik Austria im Auftrag des Rechnungshofes erstellt und ist eine der umfassendsten Darstellungen der Einkommen von selbstständig und unselbstständig Erwerbstätigen in Österreich.

Er wurde 2002 zum zweiten Mal herausgegeben, so dass für unselbstständig Erwerbstätige Einkommensdaten von 1998 bis 2001, für selbstständig Erwerbstätige Daten von 1996 bis 1999 vorliegen.

Wenngleich der Einkommensbericht sicherlich eine der besten Sekundärquellen für Einkommensanalysen ist, so ist auch er mit zahlreichen Problemen behaftet. Abgesehen von den bekannten Problemen der Erfassung selbstständiger Einkommen stellt vor allem die Aggregation ein großes Problem dar: Es wird nur dargestellt, wieviele Beschäftigte es im „Gesundheits- und Veterinärwesen“ gibt und wie ihre Einkommen sind, es wird dabei aber nicht bzw. nur sehr begrenzt nach Berufsgruppen unterschieden. Damit ist aus dem Einkommensbericht nicht ohne weiteres herauslesbar, was beispielsweise Krankenschwestern oder angestellte ÄrztInnen verdienen.

1.3 Analyse von Kollektivverträgen

Neben der ex post-Analyse von tatsächlich verdienten Einkommen bietet die vorliegende Arbeit auch eine ex ante-Analyse der Einkommen im Gesundheitsbereich: Die Frage, welche Einkommen in verschiedenen Institutionen und verschiedenen Verwendungsgruppen im Gesundheitswesen erzielt werden können, kann am besten über eine Betrachtung der Kollektivverträge beantwortet werden.

Versucht man allerdings im Bereich der Gesundheitsberufe die geltenden Kollektivverträge zu eruieren, so stößt man auf eine fast unüberschaubare Situation. Die allermeisten jener Angestellten, die in öffentlichen Spitälern arbeiten, sind gar nicht durch Kollektivverträge erfasst. Für sie gilt derzeit das in den jeweiligen Landtagen im Gesetzeswege beschlossene Dienst- bzw. Besoldungsrecht (siehe hierzu Abschnitt 3.5). Für die anderen konnten mit Stand November 2002 gezählte zehn verschiedene Kollektivverträge eruiert werden (siehe Tab. 1).

**Tabelle 1: Geltende Kollektivverträge im Gesundheitsbereich
(Stand November 2002)**

Gewerkschaft	KV-Bezeichnung	Letzter gültiger Abschluss		
		Beginn	KV-Erhöhung	Sonderregelung
GPA	Caritas	1.4.2002	+1,5%	
GPA	Sozialversicherungs- angestellte Dienst- ordnung A	1.1.2002	+0,90%	
GPA	Betriebe sozialer Dienste	1.1.2002	+2,50%	Mindestlohn tarif!!
GPA	KFA-Angestellte Dienstordnung A	1.1.1999	+2,30%	
GewHTV	Sozialversicherungs- träger Dienstordnung C	1.1.2002	+0,90%	+€18,- Sockelbetrag
GewHTV	Diakonissenkranken- häuser Linz, Salzburg, Schladming	1.1.2002	+0,80%	
GewHTV	Ordenskranken- anstalten OÖ	1.1.2002	+0,80%	
GewHTV	Privatkrankenanstalten	1.1.2002		+€32,70 / Monat
GewHTV	Konfessionelle Kranken- anstalten Steiermark	1.1.2000	+1,50%	Mind. öS 300,-
GewHGPD	Heilbade-, Kur und Krankenanstalten Wien	1.1.2000	+1,90%	

Quelle: Kollektivvertragsdatenbank des ÖGB (Sepp Zuckerstätter, AK Wien)

Diese Unübersichtlichkeit ist auch einer der Kritikpunkte der Ärztekammer in ihrer Begutachtung zur neuen Universitätsreform:

„Zur Zeit arbeiten an den Universitätskliniken in Graz und Innsbruck Bundesbedienstete, Landesbedienstete und Privatangestellte Schulter an Schulter. Im Bereich der Bundes- und Landesbediensteten gibt es Beamte und Vertragsbedienstete. An einer Abteilung können daher bis zu fünf unterschiedliche Dienst- bzw. Arbeitsrechte zur Anwendung kommen. Einer der Kernpunkte einer zukünftigen Universitätsreform sollte die Vereinheitlichung des Dienst- bzw. Arbeitsrechtes sein.“¹

Es würde eine sehr aufwändige Arbeit darstellen, wollte man über ein Ausschlussverfahren erfassen, welche Gesundheitsberufe bzw. welche ArbeitnehmerInnen im Gesundheitsbereich nicht über Kollektivvertrag erfasst sind. Wie auch aus der Tabelle 1 ersichtlich, sind unter anderem die Betriebe sozialer Dienste nur über einen Mindestlohn tarif abgedeckt. Gerade im ambulanten, extramuralen Bereich dürfte es eine beträchtliche Anzahl von ArbeitnehmerInnen geben, die in einem arbeits- und entgeltrechtlichen Graubereich arbeiten (ganz abgesehen von der Problematik der Schwarzarbeit, verschärft durch illegale Arbeitsmigrantinnen).

Es ist auch nicht möglich festzustellen, wie viele ArbeitnehmerInnen über die Kollektivverträge erfasst sind, da es beispielsweise für Krankenschwestern keine Registrierungspflicht gibt und daher ihre insgesamt Zahl nicht bekannt ist.²

Um die Informationen der Kollektivverträge zu analysieren, wurde folgender Zugang gewählt. Es wurden drei Kollektivverträge (Caritas, Private Krankenanstalten und Sozialversicherungsträger), ein Mindestlohntarif (Betriebe sozialer Dienste) sowie die Besoldungsordnung der Gemeinde Wien herangezogen und diese Schemata verglichen. Die genannten Institutionen dürften einen repräsentativen Ausschnitt der Gesundheitsberufe darstellen (so sind bei der Caritas insgesamt 6.500 ArbeitnehmerInnen beschäftigt,³ unter den Mindestlohntarif für Betriebe sozialer Dienste fallen 40.000 ArbeitnehmerInnen, 28.000 Personen sind bei den Sozialversicherungsträgern angestellt, über den Krankenanstaltenverbund der Gemeinde Wien und den Verband der Privatkrankenanstalten Österreichs liegen keine Daten vor, es kann aber davon ausgegangen werden, dass es sich auch hier um eine große Gruppe von ArbeitnehmerInnen handelt).

Aus diesen Kollektivverträgen wurden drei Berufsgruppen herausgesucht: ÄrztInnen, diplomierte Krankenschwestern und PflegehelferInnen (jeweils in nicht leitenden Funktionen) und innerhalb dieser Gruppen die Gehälter in den verschiedenen KVs verglichen. Es ist natürlich klar, dass es sich hier nur um Mindestgehälter handelt, so dass es in einzelnen Betrieben zu Mehrzahlungen kommen kann. Zusätzlich zu den einfachen Gehaltsstufen wurde für Krankenschwestern und für PflegehelferInnen auch berechnet, welche Zahlungen auf Grund typischer Zulagen generiert werden (um allfällige Verzerrungen auf Grund niedriger Gehälter, aber großzügiger Zulagen auszugleichen). Angenommen wurde, dass pro Monat fünf Nachtdienste und ein zwölfstündiger Sonntagsdienst zu leisten wären sowie dass in irgendeiner Form eine Erschwerniszulage hinzukäme (eine derartige Zulage existiert bei der Caritas nicht, hier wurden statt dessen die Zulagen für mobile Dienste herangezogen). Diese Berechnung hat sicherlich ihre Tücken, da die einzelnen Zulagensysteme nicht sehr einheitlich sind.

Weiters ist ein derartiger Vergleich natürlich mit Vorsicht zu genießen, da es neben den reinen Gehaltszahlungen ja eine Menge Nebenleistungen gibt, die nicht berücksichtigt sind. So sind beispielsweise die Pensionsordnungen sowohl der Gemeinde Wien als auch der Sozialversicherungsträger nicht berücksichtigt, sie stellen aber natürlich im weiteren Sinn einen Gehaltsbestandteil dar.

2. Ärztinnen

2.1 Die Präsenz von Frauen in der Medizin

Es gibt im deutschen Sprachraum inzwischen einige Untersuchungen, ob und in welchem Ausmaß Medizinerinnen gegenüber ihren männlichen Kollegen diskriminiert werden.

1999 waren in Österreich im Gesundheitswesen 16.510 Personen schwerpunktmäßig selbstständig tätig (das sind zum allergrößten Teil ÄrztInnen), davon waren 5.952 Frauen. Dies sind die Daten des Einkommensberichts. Die vorgebliche Diskriminierung setzt aber bereits früher an: Es wird nämlich behauptet, Frauen würden bereits während der Ausbildung zurückgedrängt, spätestens aber beim Berufseintritt.

Tabelle 2: Frauenanteile in der Medizin von der Erstinskription bis zur Berufsausübung

	Erstinskriptionen			Abschlüsse		Berufsausübende ÄrztInnen		Niedergelassene ÄrztInnen	
	1992/93	1998/99		1997/98		1999		1999	
		Medizin	inges.	Medizin	inges.	inges.	Unter 40	inges.	Unter 45
insgesamt	1.569	1.680	19.305	1.073	13.224	34.450	11.967	17.544	6.502
davon Frauen	916	1.122	11.220	566	6.273	12.651	5.824	4.864	2.405
Frauen-anteil	58,4%	66,8%	58,1%	52,7%	47,4%	36,7%	48,7%	27,7%	37,0%

Quelle: Hochschulbericht 1993 und 1999; Jahrbuch der Gesundheitsstatistik 2000.

Daher sei hier eine Darstellung der Laufbahnentwicklung gegeben (siehe Tabelle 2). Aus dieser Tabelle ist zu erkennen, dass der Frauenanteil mit zunehmender Berufsnähe abnehmend ist: Es beginnen überdurchschnittlich viele Frauen ein Medizinstudium (wobei dieser Anteil in den letzten Jahren noch deutlich gewachsen ist). Bei den Abschlüssen sind es zwar auch noch mehr Frauen als im allgemeinen Universitätsdurchschnitt, stellt man aber die Abschlüsse 1997/98 den Erstzulassungen 1992/93 gegenüber, so sieht man, dass das Verhältnis von Abschluss zu Erstzulassung bei den Männern 77,6% beträgt, bei den Frauen aber nur mehr 61,8%. Es beenden also bereits weniger Frauen als Männer ihr Medizinstudium. Bei den berufsausübenden ÄrztInnen beträgt der Frauenanteil nur mehr 37%, allerdings ist er bei den jüngeren deutlich höher, so dass hier von einem Aufholprozess gesprochen werden kann. Ähnliches gilt, wenn auch von einem deutlich tieferen Niveau, für die niedergelassenen ÄrztInnen: Frauen haben in deutlich niedrigerem Ausmaß Zugang zu eigenen Praxen, allerdings ist auch hier bei den Jüngeren der Frauenanteil schon etwas höher.

Ein weiteres Problem ist die Segmentierung der Ärzteschaft: Frauen sind in bestimmten Bereichen konzentriert und in anderen deutlich unterrepräsentiert: 1999 gab es 5.418 AllgemeinmedizinerInnen mit eigener Praxis, davon waren 1.494 Frauen (27,5%), und 4.782 FachärztInnen, davon 1.289 Frauen (25%). Bei den 2.331 ZahnärztInnen ist der Frauenanteil mit fast 33% (759) etwas höher, und bei den Psychotherapeuten überwiegen die Frauen mit einem Anteil von 74% (933 von insgesamt 1.267 PsychotherapeutInnen sind weiblich).⁴ Wird nach Fachrichtungen gegliedert, ist der Frauenanteil in der physikalischen Medizin 57,5%, in der Anästhesie 42,6%, in der Kinderheilkunde 43,5%, in der Gynäkologie 19,5% und in der Chirurgie 9%.⁵

Sieverding (1990) hat Anfang der 1990er für Deutschland eine Untersuchung bei Medizinerinnen durchgeführt, wo untersucht wurde, ob es psychologische Faktoren gibt, die erklären können, warum so viele ÄrztInnen nicht berufstätig oder in prestigieniedrigen beruflichen Positionen vertreten sind. Ihre wichtigsten Ergebnisse sind neben der für alle Berufe geltenden Vereinbarkeitsproblematik von Beruf und Familie, unter der Frauen nach wie vor stärker zu leiden haben als Männer, folgendes:

Medizinstudentinnen sind am Anfang des Studiums leistungsorientierter und karrieremotivierter als ihre männlichen Kollegen, am Ende des Studiums ist es genau umgekehrt. Dies erklärt Sieverding damit, dass man hierfür nicht nur äußere Barrieren verantwortlich machen darf, sondern dass auch ein Prozess der Selbstselektion zu konstatieren ist. Das Rückschrauben der beruflichen Ziele hängt dabei eng mit der Enttäuschung über die berufliche Realität an den Kliniken zusammen. Frauen scheinen viel mehr als Männer mit besonders hohen und positiven Erwartungen ein Medizinstudium zu beginnen – die Diskrepanz zwischen Erwartung und Realität und die damit einhergehende Frustration ist bei ihnen daher zwangsläufig höher.

Scheidegger (2002) macht neben diesen psychologischen Barrieren allerdings auch strukturelle Barrieren aus: Wenngleich es für Frauen formal keine Barrieren mehr gibt, so könnten doch Demotivierungen und Stereotypisierungen typischer Frauen- und Männerfähigkeiten ausgemacht werden: Die Entscheidung für ein Fachgebiet muss nicht den tatsächlichen Interessen entsprechen. Vielmehr lässt sie sich auf die erfahrene Ermutigung oder Entmutigung durch die medizinische Fakultät zurückführen. Typische „Frauenfächer“ werden von Frauen auch deshalb bevorzugt gewählt, weil sie in diesem Feld als Ärztinnen akzeptiert sind und eher eine fachliche Anerkennung erfahren als in den „männlichen“ Feldern der Medizin.

Für Österreich hat Mixa (2000) die Unterrepräsentanz von Ärztinnen in der akademischen Medizin untersucht und kommt nicht überraschenderweise zu dem Ergebnis, dass je höher die Hierarchiestufe, umso niedri-

ger der Frauenanteil: 1995 waren 13% der Chefarztpositionen und 8% der Primariate mit Frauen besetzt. Auch auf der Universität gibt es große Unterschiede zwischen den einzelnen Fächern. In einer Befragung unter Ärzten und Ärztinnen gab es deutliche Hinweise darauf, dass es geschlechtsspezifische Barrieren im Zugang zu gerade den prestigeträchtigeren Fächern gäbe (während sich die Nennungen der Ärztinnen deutlicher auf externe Faktoren, speziell auch Behinderungen bezogen, fanden sich unter den Ärzten häufiger Erklärungen, die sich auf Tätigkeitsinhalte und innerprofessionelle Arbeitsbelastungen bezogen).

Wenngleich manche der genannten Erklärungen weniger stichhaltig als andere wirken, so scheint doch bereits eine Analyse der Präsenz von Frauen in der Medizin darauf hinzuweisen, dass es geschlechtsspezifische Diskriminierungen gibt. Es soll nun im Folgenden untersucht werden, ob auch die Einkommen Hinweis darauf geben.

2.2 Einkommensanalyse

Zunächst werden die Einkommen laut Einkommensbericht analysiert. Hierbei handelt es sich um jene ÄrztInnen, die schwerpunktmäßig selbstständig tätig sind, also eine eigene Praxis haben. Einkommen, die daneben aus einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit resultieren (also z. B. aus einer Anstellung in einem Spital), sind dabei inkludiert.

Tabelle 3: Medianeinkommen von Ärzten und Ärztinnen 1999 (Jahreseinkommen in €)

	Allgemein- medizinerInnen	FachärztInnen	ZahnärztInnen	Psycho- therapeutInnen
Männer	96.549	122.065	111.847	22.729
Frauen	39.799	54.011	80.026	13.646
Frauen in % der Männer	41,22%	44,25%	71,55%	60,04%

Quelle: Einkommensbericht des Rechnungshofes; eigene Berechnungen

Tabelle 3 zeigt die Medianeinkommen verschiedener niedergelassener ÄrztInnen (also jene Einkommen, unterhalb derer 50% der betrachteten Gruppe liegen). Es wird deutlich, dass die Ärzteschaft insgesamt und damit auch die Ärztinnen in Österreich eindeutig zu den privilegierten Einkommensschichten zählt. Von der Einkommenshöhe weit abgeschlagen sind nur die PsychotherapeutInnen. Wie oben dargestellt, ist der Frauenanteil hier auch besonders hoch. Bei den anderen ÄrztInnen verdienen AllgemeinmedizinerInnen am „wenigsten“, ZahnärztInnen am meisten. Dies sind bekannte Tatsachen. Erstaunlich ist aber doch, wie sehr sich in diesen Gruppen Frauen- und Männereinkommen unter-

scheiden. Bei den ZahnärztInnen erreichen Frauen zwei Drittel der Män-
nereinkommen, in den beiden anderen Gruppen liegen sie deutlich unter
der Hälfte.

Diese Einkommensunterschiede haben sich in den letzten Jahren (seit
1996) wenig verändert, keinesfalls kann man von einem Aufholen der
Fraueneinkommen sprechen. Am auffälligsten ist vielleicht noch, dass
zwar der Anteil der weiblichen AllgemeinpraktikerInnen leicht zugenom-
men hat, gleichzeitig sich aber die Relation zwischen Männer- und Frau-
eneinkommen sogar noch verschlechtert hat (1996 war sie noch bei
49,89%). Dies zeigt sich auch daran, dass die Einkommen der Allge-
meinmedizinerinnen die einzigen sind, die im Zeitraum 1996 bis 1999
absolut zurückgegangen sind (um 10%).⁶

Somit zeigen auch die Einkommensdaten, dass Männer im medizini-
schen Bereich bislang erfolgreich ihre Machtposition verteidigen konn-
ten. Die Einkommensunterschiede lassen sich nämlich auch nicht so
ohne weiteres durch die Problematik der Vereinbarkeit von Beruf und
Familie erklären. Rasky (1999) ebenso wie Scheidegger weisen darauf
hin, dass überproportional viele Ärztinnen gar keine Kinder haben, dass
ihnen aber dennoch der Aufstieg in Leitungsfunktionen bzw. das Erlan-
gen einer Professur erschwert werden. Viel mehr scheinen die Einkom-
mensdaten die eingangs aufgestellten Thesen zu erhärten, dass Frauen
in der Medizin bis heute mit Stereotypisierungen und subtiler Diskrimi-
nierung zu kämpfen haben.

Da nicht zu erwarten ist, dass die ärztliche Standesvertretung großes
Interesse hat, sich dieses Diskriminierungsproblems anzunehmen, muss
es als frauenpolitische Querschnittsmaterie gesehen werden – Ärztinnen
müssen ebenso wie andere Frauen viel stärker versuchen, Netzwerke zu
knüpfen, um ihre Anliegen in der Öffentlichkeit publik zu machen (wie
z. B. das Frauen-Forum-Medizin). Vielleicht wäre es aber auch hilfreich,
würden Ärztinnen verstärkt versuchen, Allianzen einerseits mit ihren
Patientinnen, andererseits mit anderen im Gesundheitswesen tätigen
Frauen zu knüpfen.

2.3 ÄrztInneneinkommen in den Kollektivverträgen

Der Mindestlohnentarif für Soziale Betriebe, die Kollektivverträge der
Sozialversicherungsträger und das Besoldungsschema der Gemeinde
Wien weisen eigene Gehaltsschemata für angestellte ÄrztInnen aus.

- Da die Sozialversicherungsträger deutlich unterschiedliche Gehälter
zahlen, je nachdem, ob die ÄrztInnen in einem Krankenhaus ange-
stellt sind oder nicht, wurden für die Sozialversicherungsträger zwei
Gehaltsgruppen dargestellt: Intramural sind jene Ärzte, die als Allge-
meinmedizinerInnen oder FachärztInnen in Krankenanstalten der

Sozialversicherungsträger angestellt sind (Gehaltsgruppe B III), die „extramuralen“ FachärztInnen und AllgemeinmedizinerInnen sind in der Gehaltsgruppe A I ausgewiesen.

- Für die Gemeinde Wien wurde im Schema II KAV die Verwendungsgruppe A 3 genommen, das sind die Ärzte für Allgemeinmedizin und die Fachärzte im Krankenanstaltenverbund. Die Gemeinde Wien zahlt bei den ÄrztInnen Vertragsbediensteten im Übrigen die gleichen Gehälter wie ihren BeamtInnen.
- Im Mindestlohntarif gibt es nur eine einzige Gehaltsgruppe für ÄrztInnen.

Tabelle 4: Vergleich der Gehälter von angestellten ÄrztInnen in verschiedenen Gehaltsschemata (in €; monatlich ohne Sonderzahlungen)

Gehaltsstufe	SV intramural	SV extramural	Gem. Wien	BSD
1	3.430	3.165	2.067	2.765
5	3.988	3.764	2.691	3.397
10	4.826	4.662	3.077	4.187
15	5.524	5.411	3.756	4.503
20	5.803	5.710	4.531	4.503

Anmerkungen: SV = Dienstordnung B für die Ärzte und Dentisten bei den Österreichischen Sozialversicherungsträgern

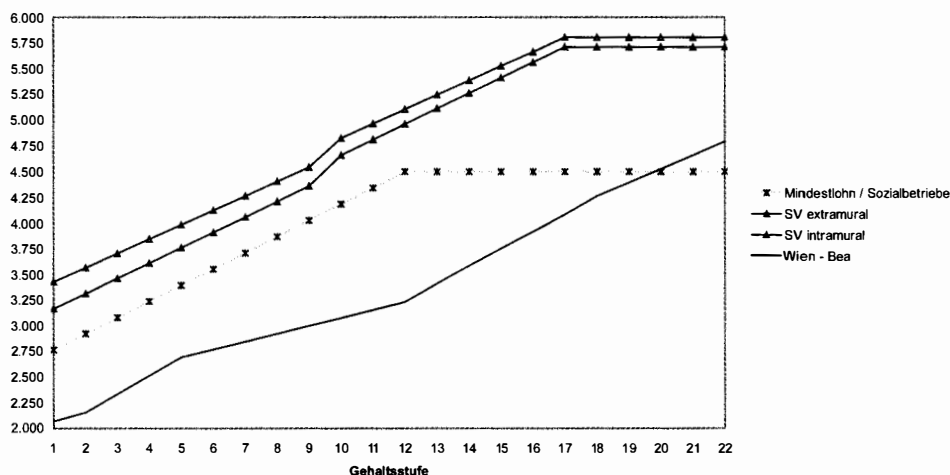
Gem. Wien = Gesetz über das Besoldungsrecht der Beamten der Bundeshauptstadt Wien

BSD = Mindestlohntarif für die Betriebe sozialer Dienste

Quelle: Kollektivvertragsdatenbank des ÖGB; Rechtsdatenbank der Gemeinde Wien

Wie die Tabelle 4 (und die zugehörige Abbildung 1) zeigt, sind die Gehaltsunterschiede beträchtlich. Zwischen den Einstiegsgehältern von ÄrztInnen, die in einer Krankenanstalt der SozialversicherungsträgerInnen angestellt sind und jenen, die unter den Mindestlohntarif für die Betriebe sozialer Dienste fallen, liegen € 665 bzw. eine Einkommensdifferenz von minus 20 Prozent. Diese Differenz vergrößert sich sogar noch über die Zeit. Diese Differenz kann natürlich damit zusammenhängen, dass das Gehaltsschema der Sozialversicherungen (ebenso wie das der Gemeinde Wien) ein Ist-Schema ist, während die Betriebe Sozialer Dienste nur Mindestlöhne vorgeschrieben haben.

Abbildung 1: Vergleich der Gehaltsschemata für ÄrztInnen



Dennoch überrascht auch die beachtliche Differenz zwischen den Gehältern in der Sozialversicherung und denen der Gemeinde Wien. Hier ist bei den Einstiegsgehältern die Differenz sogar noch größer (€ 1.363 bzw. minus 40 Prozent), diese wird aber über die Jahre dann etwas geringer.

Beachtlich ist auch, dass der Mindestlohnentarif für ÄrztInnen in Sozialen Betrieben bis zur zwanzigsten Gehaltsstufe deutlich über dem Gehaltsschema der Gemeinde Wien liegt (bei den Einstiegsgehältern ist die Differenz € 700 (bzw. minus 25%), diese Differenz vergrößert sich mit der Zeit bis zur Gehaltsstufe 12 auf € 1.271 (bzw. minus 29%). Da der Mindestlohnentarif dort endet, nähert sich das Wiener Gehaltsschema ab da langsam wieder an.

3. Unselbstständig Erwerbstätige

3.1 Zwischen Lohnarbeit und Liebesdienst

Während ÄrztInnen innerhalb ihres Berufsfeldes mit männlicher Konkurrenz und der daraus resultierenden Diskriminierung zu kämpfen haben, gestaltet sich die Problematik in der Krankenpflege ganz anders: Die Krankenpflege ist traditionell weiblich, es geht hier also weniger um die berufsinterne Diskriminierung, sondern mehr um das Verhältnis zwischen KrankenpflegerInnen und ÄrztInnen. Welche Verantwortungen gibt es, welche Kompetenzkonflikte etc.? Wie gezeigt werden wird, geht es in jüngerer Zeit aber auch um eine Abgrenzung nach „unten“, zu den weniger qualifizierten Pflegeberufen.

Um die geschlechtsspezifischen Zuschreibungen, die dem Beruf der Krankenpflege bis heute anhaften, besser zu verstehen, bedarf es eines kurzen Exkurses über die historische Entwicklung des Berufs der Krankenpflege: Der Bruch zwischen Medizin und Krankenpflege vollzog sich bereits an der Wende zum zweiten Jahrtausend.⁷ Davor war die Heilkunde insgesamt auf die gegen Ende des Altertums entstehenden Klöster konzentriert, Mönche und Nonnen beschränkten sich auf die Fortsetzung antiker Traditionen. Um die Jahrtausendwende wurde die Klostermedizin durch die scholastische Medizin abgelöst, die Pflege wurde fortan Pflegeorden überlassen.

Im 18. Jahrhundert wandelte sich das Hospital (als Aufnahmeplatz der verschiedensten Armen und Bedürftigen) zum Krankenhaus und spezialisierte sich fortan auf die gesundheitliche Versorgung. Dies passte auch zu den durch die Aufklärungsphilosophie beeinflussten staatlichen Bemühungen um die Gesunderhaltung der Bevölkerung. Damit stiegen aber auch die Anforderungen an das dort beschäftigte Pflegepersonal. Die Ausweitungen führten dazu, dass die Ordensschwester nicht mehr ausreichten, den Pflegebedarf zu erfüllen. Man versuchte daher, weibliche Pflegekräfte aus dem Bürgertum zu gewinnen. Wie Bischoff (1992) anschaulich darlegt, ist somit die Krankenpflege einer der wenigen Berufe, den Frauen sich nicht „erkämpfen“ mussten, im Gegenteil:

„Die Umwandlung der Krankenpflege in einen bürgerlichen Frauenberuf war nur möglich, weil die bürgerliche Frauenrolle für die Krankenpflege nutzbar gemacht werden konnte.“

Die Berufsrealität, die sich dabei im Lauf des 19. Jahrhunderts herausbildete, war geprägt von totaler Überforderung, bedingungslosem Gehorsam gegenüber den Ärzten, in der vollkommenen Selbstbeherrschung und dem Hintanstellen aller eigener Bedürfnisse. Bischoff stellt fest, dass dieses Berufsbild sich zumindest teilweise auch in den ganz modernen Auffassungen patientenorientierter Pflege wiederfindet. Das Spannungsfeld, das allmählich seit dem 18. Jahrhundert zwischen Medizin und Krankenpflege entstanden war, ist bis heute sichtbar.

„Medizin und Krankenpflege sind komplementär – aber nicht gleichberechtigt: die objektivierende, „zerstückelnde“ Medizin braucht die „Ganzheitlichkeit“, die Nichtspezialisierung, die Nicht-Einseitigkeit, die Menschlichkeit der Krankenpflege, aber ohne dass die Krankenpflege daraus Ansprüche, Stolz oder Erfolge [oder Einkommensvorteile, Anm. d. Aut.] ableiten darf. Erfolg, Ansehen, Wissenschaft, Macht und Geld – dies alles gehört der Medizin.“⁸

Durch diese Hierarchisierung wurde die Krankenpflege rund um die Medizin herum organisiert – der Arzt war der Mittelpunkt, dem die Krankenschwester zu „dienen“ hatte. Da nur ihm die Wissenschaftlichkeit der

Tätigkeit zugeschrieben wird, führt dies bis heute dazu, dass der Anteil der Pflege an der Heilung viel zu wenig in Erscheinung tritt.

Rieder hat in einer sehr eingehenden soziologischen Untersuchung 1999 gezeigt, dass diese historische Entwicklung in den Berufs- und Leitbildern heute aktiver Krankenschwestern noch immer nachwirkt: Wenn- gleich Krankenpflege heute weitgehend als Lohnarbeit organisiert ist, haben Krankenschwestern nach wie vor das Leitbild des „Liebesdienstes“:

„In diesem Sinne kann die Subjektivierung, vermittelt über spezifische Inhalte identitätsstiftender Diskurse, die das Erbringen von Opfern in der Arbeit nahelegen, zugleich einer ökonomischen Ausbeutung besonderer Art Vorschub leisten. Diese Form der Ausbeutung wird nicht durch Herrschaft und Zwang erpresst, sondern tritt als „freiwillige“ Leistung zum Wohl des Patienten, als „Selbstaussbeutung“ der Arbeitenden auf.“⁹

Allerdings dürfte die Zuschreibung geschlechtsspezifischer Eigenschaften nur ein Faktor für die Berufsfindung sein. Flieder (2002) weist darauf hin, dass auch persönliche Krankenhauserfahrungen, familiäre Konstellationen, aber auch arbeits- bzw. ausbildungsmarktpolitische Verhältnisse die Berufsfindung beeinflussen. Auch Hasenauer (2000) ortet neben den altruistischen Motiven der Berufswahl soziale, pragmatische, medizinische und solche Motive, die auf eigener persönlicher Erfahrung mit Krankheit beruhen, allerdings sind die altruistischen Motive die am häufigsten genannten.

Zu Selbstbehauptung gegenüber der Medizin und der Gefahr der eigenen Selbstaussbeutung kommen für heute aktive Krankenschwestern auch noch die Anforderungen des modernen Krankenhausbetriebs hinzu:

„Der Widerspruch besteht darin, dass an die Pflege Anforderungen in Bezug auf Humanität, auf Patientenorientierung gestellt werden, die sie unter den gegebenen Bedingungen, nämlich der Unterordnung unter ein bürokratisches, nach wirtschaftlichen Kriterien funktionierendes System, kaum erfüllen kann und die sie in der täglichen Arbeit sogar wider besseres Wissen leugnen muss.“¹⁰

Rationalisierungen und Einsparungen tun das Übrige, um die Arbeitsbelastung von Krankenschwestern zu erhöhen. Auch das aus budgetärer Hinsicht erfolgreiche LKF-System stellt für Krankenschwestern eine Mehrbelastung dar. Da die Liegedauer der PatientInnen verkürzt wird, müssen immer mehr PatientInnen in immer kürzerer Zeit versorgt werden, wobei gerade die ersten Tage einer Belegung die arbeitsintensivsten sind.

Selbstverständlich sind das Berufsbild und das Selbstverständnis von Krankenschwestern heute anders als im 19. Jahrhundert. Eine ganzheitlich ausgerichtete patientenorientierte Pflege wird als moderner Beruf

mit hohen Qualifikationsanforderungen verstanden, der sich von der Medizin als abgegrenzt sieht. Vielfach wird dieses Verhältnis aber nur ungenügend aufgearbeitet bzw. neu definiert, sodass ein Konflikt zwischen Medizin und Pflege bestehen bleibt. Auch die „weiblichen“ Eigenschaftszuschreibungen sind nicht gänzlich verschwunden (was sich ja auch an dem nach wie vor überwiegend hohen Frauenanteil in diesem Beruf widerspiegelt). Teilweise werden die als diskriminierend erlebten „Dienst“-Aspekte der Pflege auch nach außen, in den unprofessionellen, informellen Bereich delegiert (wozu die Finanzierungsschwierigkeiten der Krankenhäuser natürlich auch beitragen), womit es zu einer weiteren Hierarchisierung im Pflegewesen kommt (siehe auch Kapitel 4).

3.2 Abgrenzung

Neben diesen qualitativen Abgrenzungsschwierigkeiten bestehen auch quantitative. In unterschiedlichen Statistiken gibt es nämlich völlig unterschiedliche Aggregate.

Rein juristisch wurden die Pflegeberufe hinsichtlich Berufsbild und Tätigkeitsbereich durch das 1997 in Kraft getretene Gesundheits- und Krankenpflegegesetz neu definiert. Sie gliedern sich nunmehr in gehobenen Dienst für Gesundheits- und Krankenpflege und in die Pflegehilfe.¹¹ Wie aber beispielsweise die Verteilung auf den intra- und den extramuralen Bereich ist, lässt sich aus den Sekundärstatistiken nicht ablesen: Das Jahrbuch der Gesundheitsstatistik listet beispielsweise genau das Personal in den Krankenanstalten auf, eine Gesamtdarstellung fehlt aber. Die extramurale Betreuungshilfe wird überhaupt nicht dokumentiert (siehe dazu Kapitel 4). Das grundlegende Problem dahinter ist, dass es für diplomierte Krankenschwestern, den sanitären Hilfsdienst sowie die medizinisch-technischen Dienste keine Registrierungspflicht gibt. Daher wissen selbst die Gewerkschaften nicht genau, wieviele Krankenschwestern, RöntgenassistentInnen, PflegehelferInnen etc. es eigentlich gibt.

Aus dem Einkommensbericht des Rechnungshofes wiederum lässt sich einerseits die Beschäftigung und Einkommenssituation des Aggregats „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ (ÖNACE-Gruppe N) herauslesen, andererseits gibt es eine Tiefergliederung in die ISCO-88-Berufsgruppen 22 (Biowissenschaftler und Mediziner) und 32 (Biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte). In die erste Gruppe, die mit 15.500 Personen vergleichsweise klein ist, fallen unselbstständig beschäftigte MedizinerInnen sowie wissenschaftliche Krankenpflege- und Geburtshilfefachkräfte. In die zweite Gruppe fallen die nicht wissenschaftlichen Krankenpflege- und Geburtshilfefachkräfte sowie weitere medizinische Fachberufe. Die Statistik Austria hält selbst in ihren Erläu-

terungen dazu fest, dass die Zuordnung zu diesen Berufen nicht eindeutig ist.

3.3 Einkommenssituation

Tabelle 5 zeigt die Einkommensverteilung, wie sie sich aus dem Einkommensbericht für die Branche „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ ergibt. In dieser Branche gibt es fast viermal so viel Frauen wie Männer. Ihre Einkommen liegen deutlich unter denen der Männer. Interessanterweise ist im (insgesamt weniger stark besetzten) Arbeiterbereich dieser Einkommensunterschied nicht so groß wie im Angestelltenbereich. Hier verdienen Frauen im Durchschnitt weniger als zwei Drittel der Männer. Auch die Einkommensverteilung ist bei Frauen weiter gestreut als bei Männern – im untersten Quartil verdienen Frauen überhaupt nur etwas mehr als die Hälfte dessen, was Männer verdienen.

Tabelle 5: Einkommensverteilung im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen 2001 (Bruttojahreseinkommen in €)

	Arbeiter			Angestellte			Arbeiter und Angestellte		
	Männer	Frauen	in %	Männer	Frauen	in %	Männer	Frauen	in %
25%	7.051	7.834	111,10%	21.767	11.358	52,18%	17.593	10.511	59,75%
50%	17.877	13.994	78,28%	29.162	18.665	64,00%	26.484	17.531	66,19%
75%	24.630	19.396	78,75%	41.394	27.067	65,39%	35.987	25.305	70,32%
Anzahl	7.746	25.077	323,74%	25.108	101.070	402,54%	32.854	126.147	383,96%

Quelle: Einkommensbericht des Rechnungshofes für 2000 u. 2001; eigene Berechnungen

Insgesamt gesehen ist der Gesundheitsbereich ein ganz wesentliches Beschäftigungsfeld für Frauen: Nicht nur arbeitet fast jede zehnte Frau im Gesundheitsbereich (besser gesagt in der Branche „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“), die Einkommenschancen sind auch überdurchschnittlich: Das mittlere (Median-)Einkommen liegt für Frauen in dieser Branche mehr als 10% über dem mittleren Einkommen aller unselbstständig beschäftigten Frauen.¹² Im untersten Quartil beträgt der „Einkommensvorteil“ im Gesundheitsbereich sogar 18%.

Der hohe Frauenanteil bewirkt aber, dass insgesamt gesehen die Durchschnittseinkommen im Gesundheitsbereich niedriger als die Durchschnittseinkommen der Gesamtheit aller unselbstständig Beschäftigten sind (der Median beträgt nur 91% des Medianeinkommens aller Arbeiter und Angestellten). Dadurch ergibt sich eine gewisse Ambivalenz in der Bewertung dieser Ergebnisse. In einem wichtigen Artikel haben England et al. (1994) festgestellt, dass ein hoher Frauenanteil in einer Berufsgruppe dazu führt, dass das Gesamtlohniveau sinkt. In der

Gesamtbetrachtung bestätigt die vorliegende Untersuchung also diese These, in der geschlechtsspezifischen Einzelbetrachtung wird sie hingegen widerlegt.

Tabelle 6: Verteilung des Bruttojahreseinkommens (in €) nach Berufsgruppen (ISCO-88) 2001

	22: Biowissenschaftler u. Mediziner			32: Biowissenschaftliche und Gesundheitsfachkräfte		
	Männer	Frauen	Frauen in %	Männer	Frauen	Frauen in %
25%	41.740	15.670	37,54%	21.670	14.330	66,13%
50%	56.240	42.160	74,96%	29.990	22.640	75,49%
75%	83.630	58.640	70,12%	35.220	29.270	83,11%
Anzahl	13.900	14.400	103,60%	15.300	99.800	652,29%

Quelle: Einkommensbericht des Rechnungshofes; eigene Berechnungen

Wie im Abschnitt 3.2 erwähnt, enthält der Einkommensbericht für zwei Berufsgruppen innerhalb des Gesundheitswesens gesonderte Darstellungen. Tabelle 6 stellt die Einkommensverteilung dieser beiden Gruppen dar. In der (höher qualifizierten) Gruppe 22 beträgt der Frauenanteil ca. 50%. Es gibt einen sehr deutlichen Unterschied in der Einkommensstreuung zwischen Männer und Frauen – während im untersten Quartil die Fraueneinkommen nur 38% der Männereinkommen ausmachen, kommt das Medianeinkommen der Frauen auf 75% desjenigen der Männer. Die zweite Berufsgruppe besteht fast ausschließlich aus Frauen – hier sind die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen über die gesamte Verteilung nicht so hoch. Dies lässt sich am ehesten dadurch erklären, dass Männer sich hier an das Lohnniveau von Frauen nach unten anpassen müssen. Betrachtet man nämlich die Einkommensunterschiede zwischen den beiden Berufsgruppen (deren Abgrenzung wie gesagt in keiner Weise eindeutig ist), so erkennt man ein deutliches Lohngefälle (die Durchschnittseinkommen der Frauen aus der Fachkräftegruppe macht nur mehr 40% der Durchschnittseinkommen der Männer aus Gruppe 22 aus).

Dies kann nun aber doch als Beleg der England'schen Thesen gesehen werden:

„The thesis of gendered valuation of roles and skills also predicts that types of skills generally performed by women will be valued less than they would be if they were associated with men. [...] In other words, when a type of skill is generally done by women, whether outside paid labor or in predominantly female occupations, the skill itself gets stigmatized and devalued, so its contribution to organizational goals is not recognized. For example, nurturant social skills, skills involved in providing a face-to-face service to persons, are seen as „female“ because of their relationship to the nurturance of parenting, performed primarily by women, and because work involving care-taking functions has been predominantly female even in paid employment.“¹³

Interessanterweise kann man im Zeitvergleich feststellen, dass in den vergangenen vier Jahren die relative Einkommensposition von Frauen in der Berufsgruppe 32 deutlich schlechter geworden ist. 1998 lag das jährliche Bruttomedianeinkommen von Frauen bei 83,65% der Vergleichsgröße bei Männern. In den Folgejahren sank dieser Anteil rapide (1999: 83,10%. 2000 79,35% und 2001 eben auf die in der Tabelle genannten 75,49%). Es ist nicht ganz ersichtlich, worauf dies zurückzuführen ist.

3.4 Analyse der Kollektivverträge

3.4.1 Diplomiertes Krankenpflegepersonal

Wie sieht der Kollektivvertragsvergleich bei den Krankenschwestern aus? Hier können alle untersuchten Institutionen einberechnet werden:

- Für die Caritas wurde die Verwendungsgruppe V genommen: Fachkräfte im sozialen Bereich, deren Ausbildung mit einem Diplom endet und die ausbildungsspezifisch eingesetzt sind.
- Für die Sozialbetriebe wurde die Beschäftigungsgruppe K3 „Diplomiertes Krankenpflegepersonal“ genommen.
- Der Kollektivvertrag für die Privatkrankeanstalten kennt eine Verwendungsgruppe D: „Diplomierte Krankenschwester“.
- Die Dienstordnung A der Sozialversicherungsträger, die für Verwaltungsangestellte und Pflegepersonal gilt, nennt in der Gehaltsgruppe II, Dienstklasse A „Angestellte des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege, Angestellte des medizinisch-technischen Fachdienstes sowie Anstaltshebammen“.
- Und schließlich umfasst die Verwendungsgruppe K4 des Besoldungsschemas der Gemeinde Wien Gesundheits- und Krankenschwestern, Kinderkrankenschwestern, psychiatrische Gesundheits- und Krankenschwestern und Hebammen.

Auch dieser Vergleich (Tabelle 7, Abbildung 2) zeigt deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gehaltssystemen. Das Wiener Entlohnungsschema (das für Vertragsbedienstete etwas bessere Gehälter vorsieht als für BeamtInnen, was natürlich eine Entschädigung für das insgesamt „schlechtere“ Dienstrecht von Vertragsbediensteten darstellen soll) entspricht in etwa dem, was der Mindestlohntarif in den Sozialbetrieben vorsieht. Die Caritas sieht für Diplomiertes Krankenpflegepersonal bessere Einstiegsgehälter vor (€ 126 bzw. 9% Differenz zu dem Wiener BeamtInnenschema), diese Differenz vergrößert sich dann zunächst sogar noch etwas. Da das Schema aber auf Stufe 16 endet, während das Wiener Besoldungsschema weitere Biennalsprünge vorsieht, „überholt“ Zweiteres im letzten Drittel die Caritas-Gehälter.

Tabelle 7: Vergleich der Gehälter von Diplomiertem Krankenpflegepersonal in verschiedenen Gehaltsschemata (Stand November 2002); monatlich ohne Sonderzahlungen

Gehalts- stufe	Caritas	PKA	SV	Gem. Wien – BEA	Gem. Wien – VB	BSD	Caritas	PKA	SV	Gem. Wien – BEA	Gem. Wien – VB	BSD
							Unter Berücksichtigung von Zulagen					
1	1.541	1.274	1.602	1.415	1.455	1.430	1.796	1.483	2.065	1.700	1.740	1.706
5	1.718	1.408	1.856	1.559	1.604	1.582	1.973	1.617	2.338	1.845	1.889	1.858
10	1.952	1.594	2.175	1.774	1.824	1.805	2.207	1.803	2.680	2.059	2.109	2.081
15	2.085	1.809	2.493	2.032	2.090	2.074	2.340	2.018	2.018	2.318	2.375	2.350
20	2.099	1.939	2.684	2.327	2.393	2.379	2.354	2.148	2.148	2.630	2.696	2.354

Anmerkungen: Caritas = Kollektivvertrag für Arbeitnehmer der karitativen Einrichtungen der katholischen Kirche

PKA = Kollektivvertrag mit dem Verband der Privatkrankeanstalten Österreichs

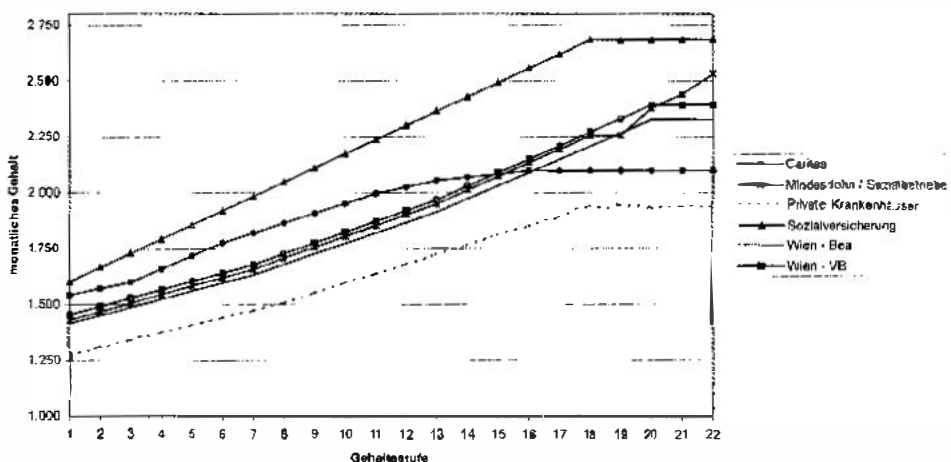
SV = Dienstordnung A der Sozialversicherungsträger Österreichs

Gem. Wien = Beamtenbesoldungsschema der Gemeinde Wien bzw. Vertragsbedienstetenrecht

BSD = Mindestlohnstarif für die Betriebe sozialer Dienste

Quelle: Kollektivvertragsdatenbank des ÖGB; Rechtsdatenbank der Gemeinde Wien; Information aus der Fachgruppenvereinigung.

Abbildung 2: Vergleich der Gehaltsschemata für diplomiertes Krankenpflegepersonal



Besonders bemerkenswert sind aber die anderen beiden Institutionen. Der Kollektivvertrag der Privatkrankeanstalten sieht deutlich niedrigere Mindestgehälter vor; das Gehaltsschema der Sozialversicherungen hingegen ist wesentlich höher (wie bereits erwähnt, ist dies sicherlich zu einem wesentlichen Teil aus dem Unterschied zwischen Mindest- und Istgehältern zu erklären). Die Einstiegsgehälter unterscheiden sich um € 328 (bzw. liegen die KV-Gehälter in den Privatkrankeanstalten um mehr als 20% niedriger als in den Sozialversicherungen). Da, wie die Abbildung deutlich zeigt, das Senioritätsprinzip im Gehaltsschema der Sozialversicherungen wesentlich stärker als bei den anderen Institutionen ausgeprägt ist (steilere Gehaltskurve), vergrößert sich bis zum oberen Ende der Schemata die Differenz sogar auf € 749 (bzw. 28%).

Diese Reihung ändert sich auch nicht, wenn man „typische“ Zulagen einbezieht, sie wird sogar eher noch verschärft. Die vergleichsweise geringsten Zulagen werden in den Privaten Krankeanstalten gezahlt (im ersten Jahr wird dort das Grundgehalt durch „typische“ Zulagen um ca. 16% aufgebessert¹⁴), gefolgt von Caritas (plus 17%), dem Mindestlohn-tarif (plus 19%) und der Gemeinde Wien (plus 20%). Die Sozialversicherungsträger bessern über die genannten „typischen“ Zulagen das Grundgehalt im ersten Jahr hingegen um 28% auf. Es sei allerdings hier nochmals angemerkt, dass die Zulagen teilweise nur sehr schwer vergleichbar sind und daher diese Rechnung eher als Schätzung gesehen werden sollte. Tatsache bleibt aber, dass die niedrigen Mindestgehälter, die der Kollektivvertrag für die privaten Krankeanstalten vorsieht, nicht durch ein breites Zulagensystem kompensiert werden.

3.4.2 PflegehelferInnen

Die dritte Berufsgruppe, die einem Kollektivvertragsvergleich unterzogen wurde, sind die PflegehelferInnen. Dies sind nach §82 GuKG jene Personen, die zur Unterstützung von Angehörigen des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege sowie von Ärzten pflegebedürftige Menschen betreuen. In den einzelnen Gehaltsschemata sind das folgende Gehaltsklassen:

- Im Besoldungsschema der Gemeinde Wien bzw. im Vertragsbedienstetengesetz handelt es sich um die Verwendungsgruppe K6, wo PflegehelferInnen gemeinsam mit Desinfektions-, Operations- und Prosekturgehilfen, Lernpflegerinnen, Sanitätsgehilfen und Stationsgehilfen eingestuft sind.
- In der Dienstordnung für Angestellte der Sozialversicherungsträger gibt es in der Gehaltsgruppe I eine eigene Dienstklasse C für PflegehelferInnen.
- In der Caritas werden PflegehelferInnen in der Verwendungsgruppe V „Fachkräfte im sozialen Bereich mit abgeschlossener spezifischer Ausbildung“ u. a. gemeinsam mit Alten- und BehindertenfachbetreuerInnen, FamilienhelferInnen und Lebens- und SozialberaterInnen aufgelistet.
- Ähnlich wie im Schema der Gemeinde Wien bilden in den privaten Krankenanstalten die PflegehelferInnen gemeinsam mit den diversen Sanitätshilfsdiensten die Verwendungsgruppe E.
- Und schließlich werden PflegehelferInnen im Mindestlohntarif für Betriebe sozialer Dienste in der Beschäftigungsgruppe K1 mit AltenbetreuerInnen eingeordnet.

Zunächst sei bei der Betrachtung dieser Einkommen der Vergleich mit den anderen Berufsgruppen gemacht: Beispielsweise in der jeweiligen Gehaltsstufe 10 verdienen unter dem Mindestlohntarif der Betriebe sozialer Dienste diplomierte Krankenschwestern 16 % mehr als PflegehelferInnen, die ÄrztInnen 169% mehr. Bei den BeamtInnen der Gemeinde Wien ist der Einkommensunterschied zwischen diplomiertem Krankenpflegepersonal und PflegehelferInnen +19%, zwischen ÄrztInnen und PflegehelferInnen +106%, und in der Sozialversicherung sind es +19% respektive +165%.

Nun ist es natürlich sehr schwierig, verschiedene Berufe zu bewerten. Dennoch ist es bezeichnend, dass die Unterschiede zum diplomierten Krankenpflegepersonal nicht übermäßig sind, während die ÄrztInnen sich einfach in einem anderen „Einkommensuniversum“ bewegen. Berücksichtigt man noch, dass für viele ÄrztInnen die Angestelltengehälter ja nur einen Teil ihres Einkommens darstellen, so ist zu bezweifeln, dass diese Einkommensunterschiede gerechtfertigt sind.

Tabelle 8: Vergleich der Gehälter von PflegehelferInnen in verschiedenen Gehaltsschemata; monatlich ohne Sonderzahlungen

Gehalts- stufe	Caritas	PKA	SV	Gem. Wien – BEA	Gem. Wien – VB	BSD	Caritas	PKA	SV	BSD
							Unter Berücksichtigung von Zulagen			
1	1.351	1.111	1.344	1.268	1.304	1.313	1.606	1.302	1.788	1.589
5	1.503	1.238	1.556	1.357	1.396	1.410	1.758	1.429	2.016	1.686
10	1.708	1.397	1.821	1.492	1.534	1.556	1.963	1.588	2.300	1.832
15	1.824	1.555	2.086	1.642	1.688	1.717	2.079	1.993	2.585	1.993
20	1.837	1.651	2.245	1.792	1.843	1.878	2.092	1.842	2.756	2.154

Anmerkungen: Caritas = Kollektivvertrag für Arbeitnehmer der karitativen Einrichtungen der katholischen Kirche

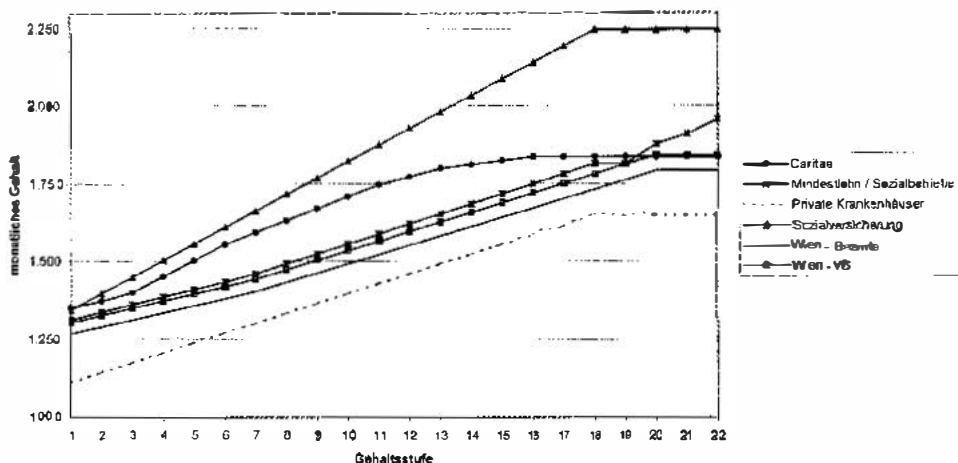
PKA = Kollektivvertrag mit dem Verband der Privatkankeanstalten Österreichs

SV = Dienstordnung A der Sozialversicherungsträger Österreichs

Gem. Wien = Beamtenbesoldungsschema der Gemeinde Wien bzw. Vertragsbedienstetenrecht

BSD = Mindestlohnstarif für die Betriebe sozialer Dienste

Quelle: Kollektivvertragsdatenbank des ÖGB; Rechtsdatenbank der Gemeinde Wien

Abbildung 3: Vergleich der Gehaltsschemata für Pflegehelferinnen

Allein durch die Ausbildung können sie auch nicht bedingt sein – Pflegehelferinnen haben eine einjährige Ausbildung, während man zur Erlangung eines Krankenpflegediploms immerhin drei Jahre Intensivstausbildung mit sehr breit gefächerten theoretischen und praktischen Ausbildungsinhalten (siehe §§41-43 GuKG) benötigt. Ein Medizinstudium dauert noch länger, rechtfertigt aber nicht derart hohe Differenzen. Ähnliches kann man auch über die zu tragende Verantwortung in den einzelnen Berufsgruppen sagen.

Der große Einkommensunterschied zwischen ÄrztInnen und Krankenpflegepersonal kann durchaus als Bestätigung der These der nach wie vor bestehenden Vormachtstellung der (männlichen) Medizin gegenüber der (weiblichen) Pflege gesehen werden.

Wie schaut nun der berufsgruppeninterne Vergleich der unterschiedlichen Kollektivverträge aus? Im Grunde zeigt sich ein sehr ähnliches Bild wie bereits beim diplomierten Krankenpflegepersonal: Der Mindestlohnstarif und die Gehälter der Gemeinde Wien liegen nahe beieinander, das Caritas-Schema ist in der Mitte der Berufslaufbahn um bis zu € 225 höher (Differenz von 13%), aber beim Einstieg und am Ende annähernd gleich mit den beiden anderen Schemata.

Beim Einstieg sind auch die Sozialversicherungsträger nicht so weit entfernt von diesen Beträgen, allerdings kommt das starke Senioritätsprinzip (bzw. die hohen Biennalsprünge) sehr rasch zum Tragen. In der Gehaltsstufe 18 erreicht die Differenz mit € 513 gegenüber dem Besoldungsschema der Wiener Beamtinnen ihren Höhepunkt (Wien zahlt also um 13% weniger als die Sozialversicherungsträger).

Am schlechtesten schneiden wieder die privaten Krankenanstalten ab. Bei den PflegehelferInnen sind hier insbesondere die Einstiegsgehälter sehr niedrig – sind es in den anderen Institutionen rund € 1.300 monatliches Grundgehalt, so ist es in den privaten Krankenanstalten nur etwas über € 1.100. Auf Grund eines etwas stärkeren Senioritätsprinzips nähern sich diese Gehälter mit der Zeit etwas an diejenigen von Caritas, Gemeinde Wien und Sozialbetrieben an.

Auch bei den PflegehelferInnen verändert die Berücksichtigung typischer Zulagen nicht die Reihung, und auch hier zeigt sich, dass zumindest vordergründig die Zulagen in den Sozialversicherungsträgern am großzügigsten sind.

Ein weiterer Vergleich sei noch kurz angebracht: In der Caritas, in den sozialen Betrieben und bei den Vertragsbediensteten sind die auf Grund der diversen Schemata festgelegten Mindestgehälter für PflegehelferInnen durchgehend höher als die Gehälter, die die privaten Krankenanstalten an ihr diplomiertes Krankenpflegepersonal zahlen müssen.

3.5 Bundesländervergleich

Hat man im letzten Abschnitt gesehen, dass es massive Unterschiede in den Kollektivverträgen gibt, so zeigt sich ähnliches auch für den Bundesländervergleich. Mit Hilfe von Unterlagen der Gewerkschaftsfachgruppenvereinigung für Gesundheitsberufe wurde ein Vergleich von Gehältern und Zulagen gemacht. Untersucht wurde hier nur das diplomierte Krankenpflegepersonal und nicht auch die PflegehelferInnen. Für alle Bundesländer ohne Wien gibt es Informationen über Krankenhäuser, die vom Land bzw. von der zugehörigen Krankenanstaltengesellschaft getragen werden. Tabelle 9 zeigt das Ergebnis.

Im obersten Teil der Tabelle sind die Landeskrankenanstalten aufsteigend sortiert nach den Einstiegsgehältern – in den Landeskrankenanstalten von Niederösterreich beginnt eine diplomierte Krankenschwester mit brutto € 1.310 im Monat (ohne Zulagen), während im Landeskrankenhaus Feldkirch das Einstiegsgehalt ohne Zulagen € 1.906 im Monat beträgt, was ein prozentueller Unterschied von 45 Prozent ist. Im Laufe der Dienstjahre verringert sich dieser Unterschied etwas – nach zwanzig Dienstjahren beträgt der Unterschied „nur mehr“ 34%.

Unter den Gehältern sieht man die Zulagen und Führungszulagen in den Spitälern. Auch hier kann man keineswegs von Einheitlichkeit sprechen. Für einen Nachtdienst bekommt eine Krankenschwester zwischen € 22,23 (Niederösterreich) und € 42,89 (Villach), der Stundenzuschlag für einen Dienst an Sonn- oder Feiertag schwankt zwischen € 2,72 (Steiermark) und € 5,55 (Oberösterreich). Funktionszulagen sind überhaupt äußerst differenziert mit einer sehr hohen Schwankungsbreite. Ähnliches gilt für die Führungszulagen, wo es in zwei Bundesländern

überhaupt eigene Gehaltsschemata für Führungskräfte gibt.

Im mittleren Teil der Tabelle wurde nun geschätzt, wie sich die Gehälter verändern, wenn die Krankenschwester zusätzlich zum Grundgehalt die höchstmögliche Verwendungszulage bekommt (was für Oberösterreich nur geschätzt werden konnte) sowie fünf Nachtdienste und einen zwölfstündigen Sonntagsdienst macht. Hier kann man sehen, dass sich leichte Verschiebungen im oberen Segment ergeben – das Landeskrankenhaus Villach setzt sich an die Spitze. Jedenfalls lässt sich sagen, dass die Bundesländer-Unterschiede durch die Berücksichtigung von Zulagen nicht geringer werden, im Gegenteil: Der Unterschied zwischen Villach und Niederösterreich macht für eine Einsteigerin 56% aus. Daran ändert sich auch nichts, wenn noch Zuzahlungen auf Grund von Führungspositionen (unterster Teil der Tabelle) hinzukommen. Grob gesprochen kann man von einem West-Ost-Gefälle bei Gehältern (mit und ohne Zulagen) sprechen: Niederösterreich, das Burgenland, die Steiermark und Oberösterreich (und die Gemeinde Wien, wie wir in Abschnitt 3.4.1 gesehen haben) zahlen weniger als die westlichen Bundesländer Salzburg, Tirol, Kärnten und Vorarlberg.

3.6 Qualifikation und Arbeitszeit

Neben dem Einkommensschema sind weitere Variablen für die Einkommenssituation von ArbeitnehmerInnen verantwortlich: Zum einen die Qualifikation (dies betrifft einerseits die Ausbildung, andererseits die tatsächlichen Verantwortungsbereiche), zum anderen auch die tatsächlich geleistete Arbeitszeit.

3.6.1 Qualifikation

Finder und Blaschke haben anhand des Mikrozensus und der Volkszählung 1991 verschiedene Branchen im Dienstleistungssektor daraufhin untersucht, inwieweit Chancengleichheit verwirklicht ist, und kommen für den Gesundheits- und Pflegebereich zu folgendem Ergebnis:

„Eindeutig Frauensache ist das Gesundheits- und Fürsorgewesen (Frauenquote fast 80 Prozent), wo 14,3 Prozent der Arbeitnehmerinnen gegenüber nur 3,7 Prozent der Männer tätig sind. Der Prozentanteil hochqualifizierter oder führender Tätigkeiten ist bei Männern allerdings doppelt so hoch. Die Fraueneinkommen hier liegen leicht über dem Durchschnitt aller Wirtschaftsklassen, Männer verdienen trotzdem um 25 Prozent mehr. Männer machen etwas häufiger regelmäßige Überstunden und übernehmen auch überproportional Nachtarbeit oder Schichtdienste. Darüber hinaus erklärt sich aber auch hier die geschlechtsspezifische Diskrepanz aus der horizontalen Segregation. Beispiel: Frauen sind zu einem deutlich höheren Prozentsatz als Männer in Fürsorge und karitativen Einrichtungen tätig. Im Gesundheitswesen stellen Frauen knapp ein Drittel der ÄrztInnen und 95 Prozent der KrankenpflegerInnen. Damit sind auch die Möglichkeiten eines hierarchischen Aufstiegs für viele Frauen von vornherein limitiert.“¹⁵

Tabelle 9: Bundesländervergleich der Gehälter von diplomiertem Krankenpflegepersonal in den Landeskrankenhäusern (Stand November 2002); monatlich ohne Sonderzahlungen

	LKA NÖ	LKA Bgld	KAGes Stmk	LKA OÖ	LKA Salzburg	LKH Innsbr.	LKH Villach	LKH Feldkirch	% – Streuung
Gehalt									
Anfang	1.310,10	1.389,60	1.442,10	1.586,69	1.787,74	1.797,85	1.860,00	1.906,64	45,53%
10 DJ	1.491,10	1.541,80	1.585,60	1.877,90	1.976,84	1.982,55	2.025,00	2.143,12	43,73%
20 DJ	1.732,70	1.701,30	1.847,90	2.085,60	2.301,44	2.155,95	2.250,00	2.322,78	34,06%
Zulagen									
Nachtdienst	22,23	35,4	34,11	34,3	28,87	29,62	42,89	29,94	
Sonn- u Feiertag	2,78 / Std	2,8 / Std	2,72 / Std	5,55 / Std	2,77 / Std	2,78 / Std	2,8 / Std	3,64 / Std	
Funktion	37,3-124,3	39,8 – 147	88,9-182,7	eig. Schema	217,5-391,3	55,52-185,1	154,1-310,5	90,2-128,6	
Führung									
Stations- schwester	464,48 eig.Schema		167,4 eig. Schema		321,8	166,59	219,68	408,78	
Ober- schwester	514,85 eig. Schema		215,4 in Verhandlg		369,8	425,37	395,09	480,88	

mit Zulagen									% – Streuung
	LKA NÖ	LKA Bgld	KAGes Stmk	LKA OÖ	LKH Innsbr.	LKH Feldkirch	LKA Salzburg	LKH Villach	
Gehalt									
Anfang	1.578,86	1.747,20	1.827,99	1.974,79	2.154,30	2.119,79	2.428,84	2.465,19	56,14%
10 DJ	1.759,86	1.899,40	1.971,49	2.266,00	2.343,40	2.304,49	2.593,84	2.701,67	53,52%
20 DJ	2.001,46	2.058,90	2.233,79	2.473,70	2.668,00	2.477,89	2.818,84	2.881,33	43,96%
mit Zulagen und Führungsposition									% – Streuung
	LKA Bgld	KAGes Stmk	LKA NÖ	LKA OÖ	LKH Innsbr.	LKH Feldkirch	LKA Salzburg	LKH Villach	
Gehalt									
Anfang	1.828,86	1.962,60	2.342,51	2.224,79	2.579,67	2.600,67	2.798,64	2.860,28	56,40%
10 DJ	2.009,86	2.114,80	2.486,01	2.516,00	2.768,77	2.785,37	2.963,64	3.096,76	54,08%
20 DJ	2.251,46	2.274,30	2.748,31	2.723,70	3.093,37	2.958,77	3.188,64	3.276,42	45,52%

Quelle: Informationen der Fachgruppenvereinigung für Gesundheitsberufe; eigene Berechnungen und Schätzungen

Es wäre interessant herauszufinden, ob sich diese schlechten Aufstiegsmöglichkeiten in den vergangenen zehn Jahren verbessert haben. Dazu liegen aber derzeit (noch) keine Statistiken vor.

3.6.2 Atypische Arbeitszeitmodelle

Die geleisteten Arbeitszeiten können anhand einer Untersuchung von Wiedenhofer-Galik (2002) betrachtet werden, die zu interessanten Ergebnissen kommt (siehe auch Tabelle 10):

- Überraschenderweise leisten ArbeitnehmerInnen im Gesundheitswesen nicht mehr Überstunden als andere Beschäftigte: 22% der Frauen leisten zumindest eine Überstunde pro Woche, 5,6% mehr als fünf Überstunden (bei den Männern sind es 24,3% bzw. 11,3%).
- Vorherrschend im Gesundheitswesen ist hingegen (bekanntlich) der Schicht-, Turnus- bzw. Wechseldienst (STW). Während über alle Berufe hinweg Frauen zu 13,4% in STW arbeiten, sind es im Gesundheitswesen 35,9%. Bei den Männern sind es 37,1% (gegen 17,2% im allgemeinen Durchschnitt).
- Diese Arbeitszeitverteilung lässt sich auch nach Qualifikationen untergliedern: Den höchsten Anteil an STW leisten die Krankenschwestern und Hebammen (bei den Männern ist die Grundgesamtheit so gering, dass der hohe Prozentsatz nur wenig aussagekräftig ist), gefolgt von den ÄrztInnen und den anderen Pflegeberufen.

Tabelle 10: Leistung von Schicht-, Turnus und Wechseldienst laut Mikrozensus 2001

	Männer	Frauen
Beschäftigte insgesamt	17,2%	13,4%
Gesundheitswesen	37,1%	35,9%
ÄrztInnen und Apotheker	48,8%	42,5%
Krankenschwestern/Hebammen	66,0%	51,0%
Pflege- und verwandte Berufe	41,5%	33,4%

Quelle: Statistische Nachrichten 9/2002.

Der höhere Anteil von Männern im STW-Dienst ist sicherlich dadurch erklärbar, dass die Doppelbelastung durch Beruf und Familie nach wie vor eine hauptsächliche Belastung der Frauen ist, die dadurch in ihren Flexibilitätsmöglichkeiten eingeschränkt sind.

3.6.3 Teilzeitbereinigte Einkommen

Im Einkommensbericht 2002 wurde erstmals versucht, zwischen Teilzeit und Vollzeit zu unterscheiden. Während auf hoch aggregiertem

Niveau aussagekräftige Berechnungen möglich sind, ist dies für eine genauere Unterteilung nur mehr bedingt möglich. Daher können keine Teilzeitquoten berechnet werden. Was es allerdings gibt, sind teilzeitbereinigte Medianeinkommen für eine genauere Berufsgruppenunterteilung (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Vollzeiteinkommen in der Berufsgruppe 32; 2001 (Bruttojahreseinkommen)

	Frauen		Männer		Anteil Frauen / Männer	
	Anzahl	Median	Anzahl	Median	Anzahl	Median
322	16.054	27.560	6.124	29.880	262,15%	92,24%
323	66.974	25.600	6.040	31.110	1.108,84%	82,29%

322: Medizinische Fachberufe ohne Krankenpflege

323: Nichtwissenschaftliches Krankenpflege- und Geburtshilfepersonal

Quelle: Information der VerfasserInnen des Einkommensberichts des Rechnungshofes 2002.

Im Gegensatz zur Tabelle 6 wird hier unterschieden zwischen Medizinischen Fachberufen ohne Krankenpflege (322) und Nichtwissenschaftlichem Krankenpflege- und Geburtshilfepersonal (323). Beides sind Berufsgruppen mit einem deutlich höheren Frauenanteil (beim Krankenpflegepersonal gibt es mehr als zehn mal so viel Frauen wie Männer). Nach oben aufgestellter Theorie sollte es daher keine zu großen Unterschiede zwischen Männer- und Fraueneinkommen geben – dies bestätigt sich im Vergleich mit den Einkommensunterschieden aller Beschäftigten: Der Median Vollzeit arbeitender Frauen über alle Branchen und Berufsgruppen gesehen macht 77% des Medianeinkommens der Männer aus. Die Unterschiede in der hier betrachteten Berufsgruppe sind deutlich geringer. Im Vergleich zu Tabelle 6 zeigt sich allerdings auch, dass die Teilzeitbereinigung zwar einen Teil der Einkommenslücke erklärt, wenn auch bei weitem nicht den ganzen.

Leider sind für die Vorjahre die entsprechenden Daten nicht vorhanden bzw. nicht veröffentlicht, so dass nicht eruiert werden kann, ob die in Abschnitt 3.3 berechnete größer werdende Einkommenslücke auch für die teilzeitbereinigten Einkommen gilt, oder ob gerade die Zunahme von Teilzeitarbeit bedingt, dass auch beim Diplomierten Krankenpflegepersonal Frauen zunehmend weniger verdienen als Männer.

4. „Unprofessionelle“ extramurale Pflegearbeit

Abschließend soll auf den Bereich der „unprofessionellen“ Pflege noch kurz eingegangen werden. Da eine genauere Untersuchung speziell dieses Bereichs in einer der nächsten Nummern folgen soll, ist dieser Abschnitt nur kurz gehalten.

4.1 Geschlechtsaspekte in der sozialen Arbeit

„Analysen zu familiären Hilfebeziehungen älterer Menschen beschränken sich oft auf die quantitative Dimension der demografischen Veränderungen, auf das Anwachsen der Zahl Hochbetagter etc. Die sich außerdem vollziehende soziale Differenzierung der Lebensbedingungen der Kindergeneration kommt dabei zu kurz. Demografischer und familialer Wandel schafft auch auf der Seite der Kindergeneration neue Opportunitätsstrukturen, die vor allem Frauen mit spürbar veränderten Handlungsbedingungen ausstatten.“¹⁶

Die Pflege kranker und älterer Menschen wird jedenfalls in hohem Ausmaß von Frauen erbracht. Einerseits geschieht dies innerfamiliär, andererseits bedeutet die erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen auch, dass ein Teil der Pflegeleistung an bezahlte Helferinnen „ausgelagert“ wird. Hier entsteht ein Abwägen des Nutzens verschiedener Rollen von Frauen, der stark (aber nicht nur) ökonomisch bestimmt ist:

„[D]ie Erwerbstätigkeit der Frau [war] immer eine Option, d. h. eine Möglichkeit neben der familiären Rolle. Sie steht damit zur Disposition im Rahmen der Erwägungen einer eventuell „günstigeren“ pflegerischen Rolle der Ehefrau. Was als günstiger gefasst wird, bestimmen u. a. materielle Erwägungen, die Erwartung sozialer Anerkennung, die Wertschätzung der Erwerbstätigkeit der Ehefrau etc. Die Erwerbstätigkeit hat sich damit nicht gegenüber familiärer Aktivität verselbstständigt, auch nicht bei Hilfe und Pflege, die im Rahmen familiärer Aufgaben (egal ob sie durch Normen, Nutzenmaximierung oder sozialen Austausch zustande kommt) für die ältere Generation geleistet wird.“¹⁷

Frauen als „pragmatische Moralistinnen“ treffen somit bewusster Entscheidungen in Bezug auf die Pflege Angehöriger. Dies bedeutet aber auch, dass gerade die bezahlte Heimpflege sicherlich noch wesentlich zunehmen wird, da sie ein sehr geeignetes Hilfsmittel ist, innerfamiliäre Pflege mit anderen zeitlichen Bedürfnissen zu koppeln.

4.2 Einkommenssituation

Die Einkommen im extramuralen/ambulanten Bereich sind kaum erfassbar. Zwar gibt es Informationen, welche Kollektivverträge existieren, wie hoch der durchschnittliche Stundenlohn im extramuralen Bereich ist (derzeit bei ca. € 6,45 für eine Heimhilfe), aber es gibt keine österreichweite Erfassung der Einkommenssituation in diesem Bereich.

Es läuft derzeit auf der Wirtschaftsuniversität im Institut für Sozialpolitik ein Projekt zur Beschäftigung im gemeinnützigen Bereich mit besonderer Berücksichtigung der sozialen Dienstleistungen, ebenso wie ein ähnliches Projekt gerade von der Arbeiterkammer in Auftrag gegeben wird. Auch das ÖBIG hat im vergangenen Herbst eine Studie herausgebracht über Beschäftigte im Bereich Pflege und Betreuung. Die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie sind:

- Im Bereich Pflege und Betreuung dürften im ambulanten Bereich zwischen 15.000 und 20.000 Personen beschäftigt sein. Da es einen sehr hohen Teilzeitanteil gibt, liegt das Vollzeitäquivalent bei rund 6.000 Personen.
- Ca. 18 Prozent der Personen sind diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegepersonen, ca. 14 Prozent gehören der Berufsgruppe Pflegehelfer/Altenhelfer/Alten(fach)betreuerIn an und ca. 50 Prozent sind Angehörige der Berufsgruppe Heimhilfe/Haushilfe/NächstenhelferIn.
- Diese Struktur unterscheidet sich ebenso wie der Anteil von Teilzeitarbeitskräften deutlich von Bundesland zu Bundesland (Wien unterscheidet sich beispielsweise massiv von bundesweiten Verhältnissen dadurch, dass fast 40 Prozent der Beschäftigten vollzeitbeschäftigt sind).
- Höher qualifiziertes Personal übt eher eine Vollzeit- als eine Teilzeitbeschäftigung aus.

In all diesen Studien ebenso wie in den Sekundärstatistiken findet man aber zur Einkommenssituation nicht einmal Anhaltspunkte, von denen aus geschätzt werden könnte.

Hier kommt man sehr rasch zur Analogie von sichtbarer und unsichtbarer Arbeit. Es gibt noch immer eine starke Tendenz, die Pflege in den privaten Bereich der Familien zu delegieren (dies wird durch scheinbar innovative Modelle wie eine Familienhospizkarenz sogar noch verstärkt). Daher ist es aber auch ein (unbewusstes) Anliegen, diese Arbeit nicht wirklich sichtbar zu machen.

4.3 Steigender Bedarf vor auszusehen

Wie allgemein bekannt, wird der Bedarf speziell im extramuralen Pflegebereich in den kommenden Jahren steigen. Der „Health System Watch“ des IHS beschäftigte sich in seiner Herbstausgabe 2002 mit dem Zusammenhang von Altersstruktur und Gesundheitsausgaben.

Die Ergebnisse sind teilweise bekannt, zumindestens nicht überraschend, zeigen aber wieder einmal den dringenden Handlungsbedarf auch bzw. vor allem im Pflegebereich auf:¹⁸

- Mehr als die Hälfte des Bundespflegegeldes geht an die Altersgruppe über 80.
- Noch dominieren im Gesundheitswesen die Akutausgaben, die Ausgaben für die Langzeitversorgung holen aber in der Wachstumsdynamik rasch auf, so dass die Autorinnen zu dem Schluss kommen, dass der durch die zukünftige Altersstruktur bedingte Anstieg der öffentlichen Gesundheitsausgaben rund ein Drittel beträgt.

Die Altersgruppe 80+ ist die derzeit am stärksten wachsende: 2006 wird diese Gruppe um 29% größer sein als 2000 bzw. um 16% größer als 2002.

Der steigende Bedarf wird allerdings nicht nur durch die Demografie bedingt. Auch die Belegpolitik der Spitäler hat ihre Auswirkungen: Seit dem Krankenanstaltengesetz 1997 ist die durchschnittliche Verweildauer in den Spitälern klar zurückgegangen: 1996 betrug die durchschnittliche Verweildauer noch 9,3 Tage, 2000 war sie bereits auf 7,6 gesunken. Diese Zahl kann aus Sicht der Spitäler zwar sicherlich als (kurzfristiger) Erfolg gewertet werden und führt zu Kosteneinsparungen. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht entsteht hierdurch aber im extramuralen Bereich ein großes Problem. Es gibt zu wenig Pflegepersonen, die PatientInnen werden nur ungenügend vor der Entlassung über extramurale Pflegemöglichkeiten beraten, die betroffenen ArbeitnehmerInnen konstatieren Chaos und Pflegenotstand.

4.4 Fehlende kollektivvertragliche Absicherung

Anders als die anderen bisher genannten Berufsgruppen haben die Betreuungsberufe sehr wenig arbeits- und kollektivvertragsrechtliche Absicherung. Der Mindestlohnentarif existiert erst für PflegehelferInnen, Kollektivverträge gibt es nur für einige größere Vereine. Insgesamt besteht die Gefahr der Entstehung einer Halbschattenwirtschaft mit ungünstigen Arbeitsbedingungen und unangemessen niedrigen Entgelten.

Die Gewerkschaften versuchen, diese Defizite zu beheben. Bundes einheitliche Ausbildungsvorschriften, Berufsbildbeschreibungen sowie durchlässige Einkommensschemata sollten dringend eingeführt werden. Auch die Qualitätssicherung muss ausgebaut werden.

Seit 1995 ist ein Kollektivvertrag zwischen der Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe (BAGS – es handelt sich hierbei um einen freiwilligen Arbeitgeberverband¹⁹⁾) einerseits und der Gewerkschaft der Privatangestellten, der Gewerkschaft Hotel, Gastgewerbe, Persönlicher Dienst und der Gewerkschaft Handel, Transport und Verkehr andererseits in Verhandlung. Er soll die ArbeitnehmerInnen in der Betreuungsarbeit im extramuralen Bereich (also auch beispielsweise inklusive Kinderbetreuung) umfassen und sieht von Küchenhilfen und RaumpflegerInnen angefangen über Bürokräfte, HeimhelferInnen, PflegehelferInnen, AltenfachbetreuerInnen bis hin zum diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegepersonal alle nur denkbaren Verwendungsgruppen vor.

Insgesamt ist der Vertrag schon so weit gediehen, dass er durchaus in diesem Frühjahr zum Abschluss kommen könnte. Ob es tatsächlich zu einem Abschluss kommen wird, hängt wesentlich von den Finanzlandes-

referenten der Bundesländer ab (Oberösterreich beispielsweise hat seine Zustimmung bereits verweigert). Ohne eine Finanzierungszusage der Länder können die Sozialvereine sich den Kollektivvertrag aber nicht leisten. Damit drohen die größeren Vereine (wie Volkshilfe, Rotes Kreuz usw.) abzuspringen und einen eigenen Kollektivvertrag auszuhandeln. Wenn aber nicht die Mehrheit der ArbeitnehmerInnen in diesem Bereich zum Zeitpunkt des Abschlusses von einem Kollektivvertrag erfasst ist, kann dieser nicht gesetzt werden und damit nicht als Rahmenvertrag für alle anderen dienen.

Dieser Exkurs kann als Beleg dafür dienen, dass das Problembewusstsein durchaus gegeben ist und auch Anstrengungen unternommen werden, einen bundeseinheitlichen Kollektivvertrag auszuhandeln. Gleichzeitig existieren zu viele strukturelle und institutionelle Hindernisse, um sicherzustellen, dass diese Bemühungen auch von Erfolg gekrönt sein werden.

5. Die Problematik von Leiharbeitsfirmen

Ein zunehmend gravierender werdendes Problem im Bereich der unselbstständig Erwerbstätigen im Gesundheits- und Sozialwesen soll hier nicht unerwähnt bleiben, da es unter anderem ebenfalls massive Auswirkungen auf die Einkommenssituation der Betroffenen hat: Es macht sich immer stärker die Praxis breit, Pflegepersonal über Leiharbeitsfirmen (so genannte Pflegepools) zu vermitteln.

So ist in vielen privaten Krankenanstalten das Stammpersonal nur mehr sehr klein gehalten, der Rest wird über Poolfirmen geliehen. Diese Firmen haben sehr oft kein Gehaltsschema und zahlen brutto für netto – es läge also an den vermittelten Personen, von diesen Beträgen sich selbst zu versichern und die fälligen Abgaben zu zahlen. Es ist anzunehmen, dass dies in vielen Fällen nicht geschieht. Häufig wird das Arbeitszeitgesetz verletzt. Gängige Praxis ist nämlich, eine fixe Anstellung beispielsweise bei der Gemeinde Wien zu haben (wo man ja auch ausgebildet wurde und alle Annehmlichkeiten einer fixen Anstellung hat) und „nebenbei“ für eine Leiharbeitsfirma zu arbeiten.

Es gibt nur wenige Firmen in diesem Bereich (in Wien etwa die Firma Eurojob), die hier legal vorgehen: Sie handeln dabei nach dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz, womit es sich um gemeldete Tätigkeiten handelt, für die auch alle Abgaben entrichtet werden. Hinzu kommt die Verpflichtung der Vermittlerfirma zu überprüfen, ob die betreffenden ArbeitnehmerInnen die notwendigen Ausbildungen für die Tätigkeiten haben, für die sie eingesetzt werden.

Die Gewerkschaft schätzt, dass allein im Raum Wien rund 36.000 Arbeitsstunden im Monat durch atypisch beschäftigte Diplomkranken-

schwwestern und PflegehelferInnen abgedeckt werden (von den PensionistInnenwohnhäusern, den Belegspitälern, diversen Pflegeheimen und privaten Kunden).

Österreichweit geht die Gewerkschaft von einem West-Ost-Gefälle aus: Wien ist am stärksten betroffen, gefolgt von Niederösterreich und Burgenland. Aus Kärnten, Tirol und Vorarlberg sind keine derartigen Fälle bekannt. Hier stellt sich natürlich die Frage, ob es da einen Zusammenhang zu oben gemachtem Bundesländervergleich gibt – wenn vom Land aus genügend hohe Löhne gezahlt werden, ist die Notwendigkeit der Nebenbeschäftigung geringer. Allerdings handelt es sich hier wiederum um ein Henne-Ei-Problem: Praktiken dieser Art schaden ja nicht nur den PatientInnen (da sie sich nicht auf die rechtmäßige Kompetenz der Pflegeperson verlassen können) und den betroffenen ArbeitnehmerInnen (da sie sich im illegalen Raum bewegen,²⁰ sozial nicht ausreichend abgesichert sind und schlicht und einfach Selbstausbeutung betreiben). Hauptgeschädigter ist nämlich der ursprüngliche Dienstgeber. Am Beispiel der Gemeinde Wien heißt das: Die Gemeinde Wien trägt die Kosten der Ausbildung, sie muss mit den Kosten von höheren Krankenständen und Überlastungssymptomen bei den betroffenen ArbeitnehmerInnen fertig werden und steht gleichzeitig in einem unfairen Wettbewerb mit jenen Rechtsträgern, die sich über derartige Leiharbeitsfirmen versorgen.

6. Zusammenfassung

6.1 Wichtigste Ergebnisse

Abschließend seien die wichtigsten Ergebnisse dieser Arbeit zusammengefasst (wobei die Analyse der Kollektivverträge gesondert im nächsten Unterabschnitt erfolgt).

ÄrztInnen haben im Gegensatz zu den anderen hier betrachteten Berufsgruppen am unmittelbarsten mit männlicher Konkurrenz zu kämpfen:

- Der Vergleich der Zahlen von StudienanfängerInnen, AbsolventInnen und berufsausübenden Ärzten legt den Schluss nahe, dass Ärztinnen weitaus stärker als ihre männlichen Kollegen während der Berufsausbildung demotiviert werden.
- Ebenso gibt es eine Segmentierung der Fachrichtungen: Frauen sind in prestigeträchtigen Fachrichtungen deutlich seltener zu finden.
- Erfreulich ist, dass die Frauen allmählich im Aufholen sind – liegt der Prozentsatz der Frauen bei allen berufsausübenden Ärzten bei rund einem Drittel, so sind es in der Altersgruppe bis 40 Jahre 44%, betrachtet man überhaupt nur die unter 35-Jährigen, dann steigt der Prozentsatz auf 49%.

- Besonders deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern gibt es bei den Einkommen: Frauen verdienen sowohl im Allgemeinen als auch im Facharztbereich jeweils unter 45% der Einkommen ihrer männlichen Kollegen.
- Die Ursache dieser Unterschiede dürfte weniger in der Vereinbarkeitsproblematik liegen (da viele Ärztinnen gar keine Kinder haben), sondern scheint viel mehr in strukturellen Problemen wie Stereotypisierung und subtiler Diskriminierung liegen.

Für Krankenschwestern besteht das größte Problem darin, mit althergebrachten Rollenzuschreibungen ihres Berufs fertigzuwerden:

- Krankenpflege ist traditionellerweise ein weiblicher, vor allem aus dem Bürgertum rekrutierter Beruf, der daher auch stark typisiert ist. Auch wenn sie nicht mehr nur als die Helferinnen der „Götter in Weiß“ gesehen werden, ist nach wie vor die kompetenzrechtliche Abgrenzung gegen die Ärzteschaft ein wesentliches Anliegen.
- Jede zehnte erwerbstätige Frau arbeitet im Gesundheitswesen. Gemessen an Fraueneinkommen insgesamt bietet dieses Berufsfeld auch überdurchschnittliche Einkommenschancen. Die Geschlechtsdiskriminierung wird aber daran deutlich, dass die Durchschnittseinkommen im Gesundheitsbereich niedriger sind als die allgemeinen Durchschnittseinkommen – die wenigen Männer müssen sich in diesem Bereich an die Fraueneinkommen „nach unten“ anpassen.
- Eine Einkommensverbesserung ist auf Grund der mangelnden Durchlässigkeit des Berufes nur zu einem geringen Maß durch Höherqualifizierung möglich. Es kommt daher hier wie in kaum einem anderen Beruf zu Selbstausbeutung in Form von Mehrarbeit (dies zeigt sich auch durch den hohen Anteil an Schicht-, Wechsel- und Turnusdienst) bzw. auch illegalen Praktiken durch zunehmende Vermittlung über Leiharbeitsfirmen (Pflegepools).

Im extramuralen Bereich überlagert die „unsichtbare“ Arbeit die sichtbare:

- Es handelt sich hier um einen Graubereich zwischen zugekaufter und privat erbrachter Tätigkeit.
- Dieses Halbschattendasein manifestiert sich auch darin, dass es kaum Dokumentationen über diesen Bereich gibt. Selbst die Beschäftigtenzahlen können nur sehr ungefähr eruiert werden (insbesondere, wenn man arbeitszeitbereinigte Daten haben will). Einkommensdaten gibt es gar keine.
- Auch die arbeits- und kollektivvertragrechtliche Absicherung ist nur sehr bedingt gegeben.
- Gleichzeitig konstatieren alle ExpertInnen im extramuralen Pflegebereich einen stark steigenden Bedarf, bedingt durch die Demografie, aber auch durch eine Senkung der Verweildauer in den Spitälern und

durch eine neue Vereinbarkeitsproblematik. Da die private Kranken- und Altenpflegetätigkeit bislang vorrangig von Frauen erbracht wurde, erzeugt eine steigende Frauenerwerbstätigkeit analog zur Kinderbetreuung auch eine höhere Nachfrage an über den Markt erbrachten Betreuungsleistungen.

6.1.1 Analyse der Kollektivverträge

Wie bereits in der Einleitung beschrieben, gibt es einige Vorbehalte bei einem Vergleich wie dem hier vorgenommenen. Bei den Kollektivverträgen (und Mindestlohntarifen) handelt es sich um Mindestgehälter, während Besoldungs- und Dienstordnungen im allgemeinen die Ist-Gehälter abbilden. Es sollte daher nicht verwundern, wenn diese Ist-Gehälter höher liegen.

Dennoch dürfte dieser Vorbehalt nur einen Teil der Differenzen erklären. Dies sieht man beispielsweise daran, dass der Kollektivvertrag der Caritas in etwa dem Besoldungsschema der Gemeinde Wien entspricht, während der KV der Privatkrankenanstalten weit darunter liegt. Auch der hohe Unterschied zwischen den von der Gemeinde Wien ausbezahlten Gehältern und jenen der Sozialversicherung lässt sich so nicht erklären.

Insgesamt kann man folgende Punkte zusammenfassen:

- ArbeitnehmerInnen in Gesundheitsberufen fallen unter die unterschiedlichsten Tarifordnungen. Diese organisatorische Uneinheitlichkeit spiegelt sich auch in den ausbezahlten Entgelten wider.
- Durchgehend kann man sagen, dass die privaten Krankenanstalten die am weitest niedrigsten (Mindest-)Gehälter zahlen, während die österreichischen Sozialversicherungsträger unangefochten die höchsten Gehälter in allen betrachteten Berufsgruppen zahlen. Caritas, Gemeinde Wien und die Betriebe sozialer Dienste haben hingegen weitgehend ähnliche Gehaltsschemata.
- Diese Analyse lässt sich auch nicht durch eine Berücksichtigung allfälliger Zulagensysteme widerlegen.
- Die Einkommensunterschiede zwischen den Pflegeberufsgruppen (diplomierte Krankenpflegepersonal und PflegehelferInnen) sind relativ gering, während die Unterschiede zu den angestellten ÄrztInnen beträchtlich sind und sich nicht ohne weiteres durch längere Ausbildung oder höhere Verantwortung erklären lassen.
- Ein Vergleich der kollektivvertraglichen Gehaltsschemata kann nicht berücksichtigen, welche sonstigen Annehmlichkeiten und Zusatzleistungen in der jeweiligen Institution existieren. Insbesondere gilt das auch für eigene Pensionssysteme, Möglichkeiten von Karenz- und Freijahren etc. Hinzu kommt, dass einige Institutionen stärker als andere Ausbildungskosten zu tragen haben (dies gilt beispielsweise für die Gemeinde Wien).

- Ähnlich uneinheitlich wie der Kollektivvertragsvergleich ist ein Vergleich der Einkommen der Beschäftigten in den Krankenhäusern der diversen Bundesländer. Es gibt ein West-Ost-Gefälle, wobei die Bundesländer im Westen mehr als 40% mehr als die im Osten zahlen (unter Berücksichtigung von Zulagen und Führungsgehältern wird der Abstand sogar größer).

6.2 Politische Implikationen

Welche politische Forderungen lassen sich aus der Analyse ableiten? Es muss dabei klar sein, dass der folgende Forderungskatalog in keiner Weise alle Forderungen, die sich für ArbeitnehmerInnen im Gesundheitswesen aufstellen lassen, beinhaltet. Lediglich jene Forderungen, die zu einer Verbesserung der Einkommenssituation führen können, sind hier genannt.

6.2.1 Durchlässigkeit

Ein wesentlicher Beitrag, der zu einer Einkommensverbesserung und auch zu einem Aufholen gegenüber Männereinkommen geleistet werden könnte, ist die oft geforderte Durchlässigkeit der Berufsbilder. Solange die Beschäftigten in klar voneinander abgegrenzten Berufsgruppen mit unterschiedlichen Ausbildungen arbeiten, kann es zu keinen Angleichungen kommen. So wird daher seit langem von den Gewerkschaften gefordert, dass das gehobene Krankenpflegepersonal leichter Zugang zu universitären Ausbildungen erlangt und die niedrig qualifizierteren Bereiche (sei es die Pflegehilfe oder gar die extramurale Betreuungsarbeit) über modulare Ausbildung die Möglichkeit zu einer Höherqualifizierung erhalten.

Als „Frauenberuf“ hat die Gesunden- und Krankenpflege aber auch mit den ganz alltäglichen Geschlechtsbarrieren zu kämpfen: Finder und Blaschke (1999) kommen in ihrer Studie zu Frauenbeschäftigung im Dienstleistungssektor zu folgendem Schluss, der sicherlich heute genauso gilt wie 1991:

„Der Weg qualifizierter Frauen im Gesundheits- und Pflegebereich in höhere bis führende Tätigkeiten wird derzeit vor allem durch zwei Faktoren gebremst: Erstens durch das in den meisten Dienstleistungsbranchen zu beobachtende Faktum, dass sie hier – anders, als im mittleren Tätigkeitsbereich – verstärkt auf männliche Konkurrenz stoßen und zweitens dadurch, dass hohe Flexibilität hinsichtlich Arbeitszeitlegen wie -längen vorausgesetzt werden, die speziell Frauen mit Vollzeitjobs und familiären Verpflichtungen überproportional belasten.“

Diese Analyse impliziert natürlich die generellen frauenpolitischen Forderungen nach besseren Vereinbarkeitsoptionen von Beruf und Familie und dem Abbau von Stereotypisierungen.

6.2.2 Vereinheitlichte Kollektivverträge

Die Analyse der Kollektivverträge und Gehaltsschemata hat deutlich gezeigt, dass auch innerhalb eines Berufs in keiner Weise die Rede von „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ sein kann. Daraus lässt sich einerseits die Forderung nach bundeseinheitlichen Kollektivverträgen ableiten (so dass die einzelne ArbeitnehmerIn nicht mehr von dem Zufall abhängig ist, wer ihr Arbeitgeber ist und in welchem Bundesland sie arbeitet).

Andererseits ist es eine alte Gewerkschaftsforderung, dass auch die extramuralen Betreuungsberufe in die Kollektivverträge mit einbezogen werden. Dafür bedürfte es hier aber auch einer rechtlichen Vereinheitlichung bzw. grundsätzlichen Klärung des Berufsbildes. Die Verhandlungen mit der BAGS seit 1995 zeigen deutlich, wie schwierig es ist, einen alle zufriedenstellenden Kollektivvertrag in diesem Bereich auszuhandeln und wie sehr es sich im Endeffekt an scheinbaren „Details“ speißt.

Weiters müsste es auch einen Ausgleich für die Ausbildungskosten geben – es muss zu Verzerrungen führen, wenn eine Institution gute Ausbildung zur Verfügung stellt, wovon alle anderen profitieren, ohne dafür kompensiert zu werden.

6.2.3 Stopp dem Lohndumping

Dringend Einhalt zu gebieten ist der Praxis von Pflegepools, die die Kollektivverträge unterlaufen, das Arbeitszeitgesetz verletzen, zur Selbstausbeutung der betroffenen ArbeitnehmerInnen und in der Folge zu verminderter Qualität für die PatientInnen führen.

Genauso wie im Bauwesen lückenlose Überprüfungen zur Eindämmung der Schwarzarbeit gefordert werden, müssten auch im Pflegebereich die Kontrollen verstärkt werden. Dies würde auch für viele ArbeitnehmerInnen in diesem Bereich den Anreiz vermindern, ihr Gehalt über Poolfirmenvermittlung aufbessern zu wollen. In der Folge hätten die primären, legalen Dienstgeber geringere Kosten auf Grund von Ausfällen und Überlastung.

6.2.4 Langzeitbetreuung

Insgesamt ist die Politik dringend gefordert, Rezepte für die Langzeitbetreuung zu entwickeln. Nur den steigenden Bedarf festzustellen ist zu wenig. Ebenso wenig können Rückverlagerungen in den privaten Bereich wie die Familienhospizkarenz als ausreichende Maßnahme gesehen werden.

Offene Fragen sind hier:

- Welche Qualifikationen sind notwendig?

- Welche Schnittstellen bestehen zwischen dem intra- und dem extramuralen Bereich?
- Wie soll die Pflege finanziert werden?
- Wie kann man erreichen, dass die zu betreuenden Personen die bestmögliche Pflege und Betreuung erhalten, gleichzeitig aber nicht mit zu viel verschiedenen Pflegepersonen konfrontiert werden (einem alten Menschen kann man nicht zumuten, dass an einem Tag Heimhilfen, Physiotherapeutinnen, Krankenschwestern, ÄrztInnen etc. vorbeikommen)?
- Wie können die Pflegepersonen bestmöglich arbeits- und sozialrechtlich abgesichert werden – wie kann Schattenwirtschaft vermieden werden?

Der Katalog ließe sich noch fortsetzen. Er soll nur als Illustration dafür dienen, dass es hier um ein Sozialpolitikfeld handelt, dass durch die traditionellen Institutionen nur sehr unzureichend abgedeckt ist.

Anmerkungen

- ¹ Stellungnahme der Österreichischen Ärztekammer zum Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (17. April 2002).
- ² Es gibt lediglich Darstellungen, wieviele Krankenschwestern in den österreichischen Krankenhäusern arbeiten. Unbekannt ist, wieviele im ambulanten Bereich tätig sind.
- ³ Die hier genannten Zahlen beinhalten alle ArbeitnehmerInnen in diesem Bereich, nicht nur die Gesundheitsberufe.
- ⁴ Rechnungshof (2000) 124ff.
- ⁵ Rasky (1999) 34.
- ⁶ Derartig hohe Unterschiede lassen sich nicht allein durch die Ungenauigkeiten, die sich aus den Stichprobenschätzungen des Einkommensberichts ergeben, erklären. Wodurch der Rückgang aber genau bedingt ist, konnte nicht geklärt werden.
- ⁷ Rieder (1999) 38.
- ⁸ Bischoff (1992) 98.
- ⁹ Rieder (1999) 200.
- ¹⁰ Bischoff (1992) 160.
- ¹¹ Eine klare und ausführliche Darstellung der Kompetenzen und der berufsrechtlichen Abgrenzung siehe vor allem Lutz (2000).
- ¹² Allerdings verdienen auch Männer im Gesundheitswesen überdurchschnittlich – daher handelt es sich für Frauen nur um einen Einkommensvorteil gegenüber anderer Frauen, die Einkommensunterschiede gegenüber den Männern sind, wie gezeigt, teilweise sogar höher als in der Gesamtpopulation.
- ¹³ England et al. (1994) 67.
- ¹⁴ Da die Zulagen ja (meist) unabhängig von der Gehaltsstufe bezahlt werden, verringern sich für alle Schemata diese Prozentsätze über die Jahre.
- ¹⁵ Finder, Blaschke (1999) 172.
- ¹⁶ Dallinger (1997) 23.
- ¹⁷ Ebendort 333.
- ¹⁸ Hofmarcher, Riedel (2002).

- ¹⁹ Ein freiwilliger Zusammenschluss der Arbeitgeber hat für diese den Vorteil, dass solange sie in diesem kollektivvertragsfähigen Zusammenschluss sind, sie an keinen anderen Kollektivvertrag und auch nicht an den Mindestlohn tarif gebunden sind.
- ²⁰ Die betroffenen Frauen stehen vor der Entscheidung, die Tätigkeit nicht anzumelden, daher illegal zu sein, oder von den ausbezahlten 10 Euro in der Stunde Fortbildungen, Strafzahlungen, Steuern und Sozialbeiträge zu zahlen. Es ist nicht verwunderlich, dass hiervon natürlich auch in hohem Ausmaß MigrantInnen betroffen sind, die häufig gar nicht über die Rechtslage ausreichend Bescheid wissen.

Literatur

- Bischoff, Claudia, Frauen in der Krankenpflege – Zur Entwicklung von Frauenrolle und Frauenberufstätigkeit im 19. und 20. Jahrhundert (Frankfurt 1992).
- Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen, Das Gesundheitswesen in Österreich (Wien 2001).
- Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr (Hrsg.), Hochschulbericht 1993 und 1999 (Wien).
- Dallinger, Ursula, Ökonomie der Moral – Konflikt zwischen familiärer Pflege und Beruf aus handlungstheoretischer Perspektive (Opladen 1997).
- England, Paula et al., The Gendered Valuation of Occupation and Skills: Earnings in 1980 Census Occupations, in: Social Forces 73/1 (1994) 65-99.
- Finder, Ruth; Blaschke, Sabine, Tendenzen im Dienstleistungssektor und Tendenzen der Frauenbeschäftigung (BMAGS, Wien 1999).
- Flieder, Margret, Was hält Krankenschwestern im Beruf? Eine empirische Untersuchung zur Situation langjährig berufstätiger Frauen in der Krankenpflege (Frankfurt 2002).
- Groth, Sylvia; Rásky, Éva, Frauengesundheiten (Innsbruck-Wien 1999).
- Gruber, Christine; Fröschl, Elfriede (Hrsg.), Gender-Aspekte in der Sozialen Arbeit (Wien 2001).
- Hasenauer, Petra, Beruf Gesundheits- und Krankenpflege – Mit einem empirischen Exkurs über die Zusammenhänge von Biographie und Berufswahl aus soziologischer Sicht (Diplomarbeit an der Universität Salzburg, Salzburg 2000).
- Hofmarcher, Maria M.; Riedel, Monika, Altersstruktur und Gesundheitsausgaben, in: Health System Watch (=Beilage zur Fachzeitschrift Soziale Sicherheit 3 (2002).
- Lutz, Doris, Die Akteure im Gesundheitswesen, in: Flemmich, Günter; Ivansits, Helmut, Einführung in das Gesundheitsrecht und die Gesundheitsökonomie – Gesetze und Kommentare (Wien 2000) 35-65.
- Mesch, Michael (Hrsg.), Neue Arbeitsplätze in Österreich (Wien 1998).
- Mixa, Elisabeth, Zwischen den Sprossen – Aufstiegsbedingungen und Karrierebarrieren für Medizinerinnen im professionellen und universitären Feld (Wien 2000).
- Neudeck, Werner, Das österreichische Gesundheitssystem – Eine ökonomische Analyse (Wien 2002).
- Rásky, Éva, Schöne Aussichten für Ärztinnen in Österreich, in: Groth, Rásky (1999) 33-44.
- Rechnungshof, Bericht gemäß Art 1 §8 Bezügebegrenzungsgesetz BGBl I Nr. 64/1997 für die Jahre 1998 und 1999 (Wien 2000) sowie für die Jahre 2000 und 2001 (Wien 2001).
- Rieder, Kerstin, Zwischen Lohnarbeit und Liebesdienst – Belastungen in der Krankenpflege (Weinheim 1999).
- Scheidegger, Noline, Strukturelle Barrieren in der Karriereentwicklung von Medizinerinnen, in: Managed Care 1 (2002) 21-23.

Sieverding, Monika, Psychologische Barrieren in der beruflichen Entwicklung von Frauen – Das Beispiel der Medizinerinnen (Stuttgart 1990).

Statistik Austria, Jahrbuch der Gesundheitsstatistik für das Jahr 2000 (Wien 2002).

Wiedenhofer-Galik, Beatrix, Leistung von Überstunden bzw. Schicht-, Wechsel- und Turnusdienst, in: Statistische Nachrichten 9 (2002) 672-689.

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den Einkommen von ArbeitnehmerInnen im Gesundheitsbereich. Neben den Verdiensten von ÄrztInnen und ArbeitnehmerInnen im extramuralen Betreuungsbereich wurden vor allem jene von Krankenschwestern und PflegehelferInnen genauer betrachtet. Die Sekundärstatistiken zeigen, dass jede zehnte erwerbstätige Frau inzwischen im Gesundheitswesen arbeitet und dass die Durchschnittseinkommen in diesem Bereich niedriger sind als die allgemeinen Durchschnittseinkommen – Männer müssen sich hier also an die Fraueneinkommen „nach unten“ anpassen. Eine genaue Analyse der Kollektivverträge und Besoldungsordnungen zeigt deutlich, dass der Bereich von Uneinheitlichkeit geprägt ist: Es existieren neun Kollektivverträge, ein Mindestlohntarif und neun Landesbesoldungsordnungen mit einem jeweils undurchschaubaren Zulagensystem. Am wenigsten verdienen die ArbeitnehmerInnen in den privaten Krankenanstalten bzw. jene ArbeitnehmerInnen, die in den östlichen Bundesländern arbeiten. Die politischen Forderungen, die sich aus der Analyse ableiten, sind eine Vereinheitlichung der Kollektivverträge, Durchlässigkeiten in der Ausbildung und eine klare Kampfansage an Lohndumping in diesem Bereich.

Call for Papers

Das Forschungswerk

„Alternative Konzeptionen der makroökonomischen Politik
im Spannungsfeld von Arbeitslosigkeit, Globalisierung
und hoher Staatsverschuldung“

organisiert seinen 7. Workshop zum Thema

„Finanzpolitik in der Kontroverse“

vom 24. – 25. Oktober 2003 in Berlin.

Es können Papers zu folgenden Themenfeldern eingereicht werden:

- Zur Rolle der Finanzpolitik/Steuerpolitik im modernen Keynesianismus
- Empirische Studien zu Finanzpolitik/Staatsverschuldung/Haushaltskonsolidierung
- Länderstudien zur Finanz- und Steuerpolitik
- Alternativen zum europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt
- Vorschläge für eine Europäische Finanzverfassung
- Polit-ökonomische Erklärungsansätze zur Finanz- und Steuerpolitik

Darüber hinaus können auch Papers für den geplanten *offenen Teil des Workshops* zum Generalthema des Forschungsnetzwerks eingereicht werden.

Referatsangebote mit einer kurzen Skizze sind bis zum **31. Juli 2003** zu richten an:

Prof. Dr. Arne Heise (HeiseA@hwp-hamburg.de) oder
Dr. Achim Truger (Achim-Truger@boeckler.de)

Das Forschungsnetzwerk wird organisiert von

Dr. Trevor Evans (FHTW Berlin)

Dr. Eckhard Hein (WSI in der HBS),

Prof. Michael Heine (FHTW Berlin),

Prof. Hansjörg Herr (FHW Berlin),

Prof. Arne Heise (HWP Hamburg),

Prof. Jan Prieue (FHTW Berlin),

Prof. Claus Thomasberger (FHTW Berlin) und

Dr. Achim Truger (WSI in der HBS)

mit organisatorischer und finanzieller Hilfe und der Hans Böckler Stiftung

Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94

Ausgewählte Beobachtungen auf der Grundlage der SV-Statistik
Michael Mesch

1. Einleitung

In diesem Beitrag werden anhand der Einkommensstatistik der Sozialversicherung einige Beobachtungen über die Entwicklung der vertikalen Lohnunterschiede und der intraindustriellen Lohnstrukturen in Österreich in den achtziger Jahren und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre angestellt.¹ Der Beobachtungszeitraum wird durch die Verfügbarkeit der Daten bestimmt: Für die Periode 1987-1994 liegen jährliche Einkommensdaten für die nach der Betriebssystematik 1968 abgegrenzten Wirtschaftsklassen vor, und für das Jahr 1980 erfolgte eine nachträgliche Aufarbeitung. (In einer der kommenden Nummern von WuG wird sich ein Beitrag mit vertikalen Lohnunterschieden und intraindustriellen Lohnstrukturen in den Jahren ab 1995 befassen.)

Im Kapitel 2 erfolgt eine ganz kurze Beschreibung der Datengrundlage. Der Abschnitt 3 beschäftigt sich mit den Verteilungen der (um Unterschiede in der Zahl der Beschäftigungstage) bereinigten (Brutto-) Monatseinkommen der vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen (Gliederung der erfassten unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht und sozialrechtlichem Status) im Jahre 1994. Die vertikalen Einkommensunterschiede in den einzelnen Gruppen werden anhand von Maßzahlen der absoluten und relativen Streuung gemessen. Kapitel 4 wendet sich der intraindustriellen Lohnstreuung des Jahres 1994 zu. Aus inhaltlichen Gründen (Verfügbarkeit des neunten Dezileinkommens und geringe Bedeutung der Teilzeitarbeit) und der gebotenen Kürze wegen werden nur die Einkommensstrukturen der männlichen Arbeiter in den Branchen des Sachgüter produzierenden Sektors i. e. S. (ohne Bergbau sowie Energie- und Wasserversorgung) betrachtet. (Ein ausführlicherer Text samt einer umfassenderen Tabellensammlung wird in den ‚Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft‘ erscheinen.) Der Abschnitt 5 behandelt die Veränderungen der relativen vertikalen Lohnstreuung während des Zeitraums 1980 bis 1994 in den vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen. Das Kapitel 6 befasst sich mit den Änderungen der vertika-

len Streuung der Löhne männlicher Arbeiter in den Branchen der Sachgüterproduktion während des oben genannten Zeitraums. Abschnitt 7 schließlich bietet einen Rückblick auf die Lohndifferenzierung in der Periode 1953-77. Die Resultate von zwei Untersuchungen, die sich der Lohnstufenstatistik als Datenbasis bedienten, werden dort kurz zusammengefasst.

2. Datengrundlage

Im Folgenden wird die Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der beitragspflichtigen Einkommen von ArbeiterInnen und Angestellten nach Wirtschaftsklassen ganz kurz beschrieben:²

- 1.) Die Statistik ist personenbezogen.
- 2.) Der erfasste Personenkreis besteht aus ArbeiterInnen, Angestellten, Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst sowie gewissen selbstständig erwerbstätigen Personen, die den DienstnehmerInnen gleichgestellt sind. Nicht erfasst werden pragmatisierte DienstnehmerInnen des Bundes (bzw. der Bundesbetriebe), der Länder und Gemeinden, Lehrlinge sowie DienstnehmerInnen, die geringfügig beschäftigt sind.
- 3.) Das bereinigte (Brutto-)Monatseinkommen wird berechnet aus der Summe der in einem Kalenderjahr erzielten beitragspflichtigen Einkommen, diese dividiert durch die Zahl der Kalendertage mit einer pensionsversicherungspflichtigen Beschäftigung und dann multipliziert mit 30. Es handelt sich also um Daten zur Verteilung personeller Einkommen, die bereits um die erheblichen Unterschiede in der Zahl der Versicherungstage bereinigt sind.³
Die monatliche Höchstbeitragsgrundlage betrug 1994 öS 36.000. Durch Multiplikation mit 14 und Division durch 12 wird ein Grenzbetrag (monatliche Höchstbeitragsgrundlage einschließlich Sonderzahlungen) von öS 42.000 ermittelt (1980: öS 22.750). Liegt ein Dezil- bzw. Quartileinkommen über dem jeweiligen Grenzbetrag, so wird in der Statistik kein Wert ausgewiesen.⁴
- 4.) Die vorliegende Einkommensstatistik erlaubt die Ausschaltung geschlechtsbedingter Einkommensunterschiede und die Differenzierung nach dem sozialrechtlichen Status (Arbeiter/Angestellte).⁵ Ihre wesentlichste Unzulänglichkeit besteht darin, dass keine Angaben über die Arbeitszeit vorliegen.⁶

3. Die vertikale Lohnstreuung im Jahre 1994

Dieses Kapitel befasst sich mit den Verteilungen der bereinigten Monatseinkommen der vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen (Gliederung der erfassten unselbstständig Beschäftigten nach Ge-

schlecht und sozialrechtlichem Status) im Jahre 1994. Die sog. ‚vertikale‘ Einkommensspreizung wird anhand von Maßzahlen der absoluten und der relativen Streuung gemessen.

In der Einkommensstatistik des Hauptverbands werden aus der nach der Höhe geordneten Reihe der (bereinigten) Monateinkommen der Versicherten Dezile und Quartile ausgewiesen. Daher ist es möglich, Streuungsmaßzahlen zu berechnen, die auf dem Abstand zweier geeigneter Ranggrößen (d. h. Lagemaßzahlen) beruhen. Derartige Ranggrößen charakterisieren die Lage des ‚unteren‘ und des ‚oberen‘ (bzw. des ‚mittleren‘) Bereichs einer Verteilung. Die absolute bzw. die relative Distanz zwischen diesen Bereichen misst die Streuung.

Maßzahlen der absoluten Streuung sind die mittlere Quartilsdistanz $MQD = 0,5 (Q3 - Q1)$ und die mittlere Dezilsdistanz $MDD = 0,5 (D9 - D1)$, wobei $Q3$ für drittes Quartil und $D9$ für neuntes Dezil steht. Beide Maßzahlen können als arithmetische Mittelwerte einer oberen Streuung ($Q3 - Q2$ bzw. $D9 - D5$) und einer unteren Streuung ($Q2 - Q1$ bzw. $D5 - D1$) aufgefasst werden. Je größer der halbierte Abstand zwischen oberem und unterem Viertelwert (Zehntelwert), umso größer ist die Ungleichheit der Verteilung.

Maßzahlen der relativen Streuung sind einerseits die Untere Dezilsdistanz $UDD = (D5 - D1)/D5$ und die Untere Quartilsdistanz $UQD = (Q3 - Q1)/Q3$. Beide messen die relative Distanz zwischen dem unteren und dem mittleren Bereich einer Einkommensverteilung. Umfassendere Maße der relativen Streuung sind der Quartils-Dispersionskoeffizient $QDK = (Q3 - Q1)/(Q3 + Q1)$ und der Dezils-Dispersionskoeffizient $DDK = ((D9 - D1)/(D9 + D1))$. Je größer der relativierte Abstand zwischen oberem und unterem Quartil (Dezil), umso größer ist die Streuung. Im Gegensatz zu MQD und MDD sind diese vier Maßzahlen dimensionslos, d. h. invariant gegenüber einer Multiplikation der Merkmalsausprägung mit einem konstanten Faktor. Sie eignen sich auf Grund dieses Vorzugs besonders für den Vergleich verschiedener Verteilungen im Hinblick auf die Streuung.

Tabelle 1: Quantile und Maßzahlen der absoluten Streuung 1994

	1.Dezil	Q1	Median	Q3	9.Dezil	MQD	MDD
Gesamt	10879	15949	21843	29675	39700	6863,0	14410,5
Männl. Beschäftigte	15157	19707	25266	33592	ka	6942,5	nb
Weibl. Beschäftigte	8604	12701	17478	23633	31783	5466,0	11589,5
Arbeiter	14995	18720	22915	27836	33073	4558,0	9039,0
Männl. Angestellte	15744	23028	32846	41882	ka	9427,0	nb
Arbeiterinnen	7577	11106	14889	18444	21955	3669,0	7189,0
Weibl. Angestellte	9597	14144	20160	27422	35843	6639,0	13123,0

Quelle der Tabellen 1-9; eigene Berechnungen auf Grund der Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger

ka = keine Angabe (Einkommen liegt über Grenzbetrag); nb = nicht berechenbar

Die absolute vertikale Streuung der Einkommen von weiblichen Beschäftigten war geringer, die relative Streuung aber größer als jene der Einkommen von männlichen Beschäftigten, gleichgültig welche der Maßzahlen herangezogen wird. Die Aussage gilt für Arbeiter, für Angestellte und für die Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten (siehe die Tabellen 1-3). Die einzige Ausnahme bildet die untere relative Streuung bei den Angestellten: Erstes Dezil und erstes Quartil liegen bei männlichen und bei weiblichen Angestellten jeweils etwa auf dem gleichen relativen Niveau (48% bzw. 70% des jeweiligen Medianeinkommens; vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Quantile 1994 in Prozent des jeweiligen Medians

	1.Dezil	1.Quartil	3.Quartil	9.Dezil
Gesamt	49,81	73,02	135,86	181,75
Männl. Beschäftigte	59,99	78,00	132,95	nb
Weibl. Beschäftigte	49,23	72,67	135,22	181,85
Arbeiter	65,44	81,69	121,48	144,33
Männl. Angestellte	47,93	70,11	127,51	nb
Arbeiterinnen	50,89	74,59	123,88	147,46
Weibl. Angestellte	47,60	70,16	136,02	177,79

Zur vergleichsweise hohen relativen Streuung der Lohn- und Gehaltseinkommen weiblicher Beschäftigter trägt die Teilzeitbeschäftigung wesentlich bei. 1994 betrug laut Mikrozensus der durchschnittliche Anteil der Teilzeitbeschäftigten (wöchentliche Normalarbeitszeit von mindestens 12 Stunden und unter 36 Stunden) an der Gesamtzahl der weiblichen unselbstständig Erwerbstätigen (ohne Karenzurlauberrinnen und Präsenzdienerr; nach Lebensunterhaltskonzept) 22,3%, während bei den männlichen Beschäftigten die Teilzeitquote lediglich 2,1% ausmachte.

Tabelle 3: Maßzahlen der relativen Streuung 1994

	UDD	UQD	QDK	DDK
Gesamt	0,502	0,270	0,301	0,570
Männl. Beschäftigte	0,400	0,220	0,261	nb
Weibl. Beschäftigte	0,508	0,273	0,301	0,574
Arbeiter	0,346	0,183	0,198	0,376
Männl. Angestellte	0,521	0,299	0,290	nb
Arbeiterinnen	0,491	0,254	0,248	0,487
Weibl. Angestellte	0,524	0,298	0,319	0,578

Die absolute Streuung und die relative Streuung waren 1994 jeweils bei den Angestellten größer als bei den Beschäftigten im Arbeiterstatus. Tabelle 3 zeigt, dass bei allen vier Maßzahlen der relativen Streuung die

männlichen Arbeiter den niedrigsten Wert auswiesen. Das erste Dezil lag bei den männlichen Arbeitern um 17 Prozentpunkte näher zum Mittelwert als bei den männlichen Angestellten (65%:48%; vgl. Tabelle 2). Die Lage des ersten Zehntelwerts bei den männlichen Angestellten ist auch auf die Einkommen jener Personen zurückzuführen, die zusätzlich zu ihrem Haupteinkommen als Selbstständiger oder als pragmatisierter Beamter noch sozialversicherungspflichtige Nebeneinkommen (z. B. als Lehrer oder Lehrbeauftragter) bezogen. In Bezug auf das erste Quartil betrug die Differenz zwischen männlichen Arbeitern und männlichen Angestellten nur 12 Punkte (82%:70%). Noch geringer fiel die Differenz im dritten Quartil aus; dort belief sie sich auf 6 Punkte (127,5%:121,5%). Bezüglich des neunten Zehntelwerts ist ein Vergleich nicht möglich, da dieses Dezileinkommen bei den männlichen Angestellten bereits über der Höchstbeitragsgrundlage lag und daher in der Statistik nicht aufscheint.

Bei den Einkommen der weiblichen Beschäftigten waren die Differenzen zwischen den relativen Lagemaßen (Tabelle 2) von Angestellten und Arbeiterinnen im unteren Bereich geringer, im oberen Bereich aber größer als bei den Einkommen männlicher Beschäftigter: Beim ersten Dezil war die Differenz nur 3 Prozentpunkte (51%:48%), beim ersten Viertelwert 4,5 Punkte (74,5%:70%), beim dritten Quartil aber 12 Punkte (136%:124%) und beim neunten Zehntelwert sogar über 30 Punkte (178%:147,5%).

4. Die vertikale Streuung der Arbeiterlöhne in den Branchen der Sachgüterproduktion 1994

Aus Platzgründen bezieht sich die Darlegung in diesem Abschnitt nur auf die Einkommen der männlichen Arbeiter in den Branchen der Sachgüterproduktion. (Ein ausführlicherer Text mit umfassender Präsentation der Daten und Maßzahlen für alle Beschäftigtengruppen wird demnächst in der Reihe 'Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft' erscheinen.) Während – wie oben bereits angeführt – rund jede fünfte weibliche Beschäftigte Teilzeit arbeitete, spielte Teilzeitanstellung bei den männlichen Beschäftigten nur eine untergeordnete Rolle, und dies galt in besonderem Maße für die Arbeiter in den Bereichen Industrie, produzierendes Gewerbe und Bauwirtschaft. Gegenüber den Daten über die Gehälter männlicher Angestellter bieten jene über die Arbeiterlöhne den Vorteil, dass die neunten Dezileinkommen nicht über der Höchstbeitragsgrundlage lagen und daher die betreffenden Maßzahlen berechnet werden können.

Tabelle 4 zeigt zum einen ausgewählte Quantile der Lohnverteilungen männlicher Arbeiter in den elf Branchen der Sachgüterproduktion im

Tabelle 4: Brancheninterne Verteilung der beitragspflichtigen Monatseinkommen der Arbeiter in der Sachgüterproduktion 1994:**Maßzahlen der Lage, Streuung, Schiefe und Kurtosis**

	1.Dezil	Q1	Median	Q3	9.Dezil							
	öS					UDD	UQD	MQD	QDK	MDD	DDK	
Nahrungsmittel	15912	19555	23907	28991	34148	0,334	0,182	4718,0	0,194	9118,0	0,364	
Textil	14500	17003	20188	23779	27431	0,282	0,158	3388,0	0,166	6465,5	0,308	
Bekleidung	10550	13694	17770	21505	24816	0,406	0,229	3905,5	0,222	7133,0	0,403	
Leder	11696	13833	16349	19719	23248	0,285	0,154	2943,0	0,175	5776,0	0,331	
Holz	15509	17715	20380	23746	28029	0,239	0,131	3015,5	0,145	6260,0	0,288	
Papier	17679	22389	27930	32536	36282	0,367	0,198	5073,5	0,185	9301,5	0,345	
Druck, Verlag	15873	21775	28690	36321	41865	0,447	0,241	7273,0	0,250	12996,0	0,450	
Chemie	17107	20589	25410	31126	36920	0,327	0,190	5268,5	0,204	9906,5	0,367	
Stein-, Glaswaren	18041	21721	25935	30435	35244	0,304	0,162	4357,0	0,167	8601,5	0,323	
Metall	17546	20544	24804	29884	34911	0,293	0,172	4670,0	0,185	8682,5	0,331	
Bauwesen	17442	20299	23879	27877	32320	0,270	0,150	3789,0	0,157	7439,0	0,299	
Gesamtwirtschaft	14995	18720	22915	27836	33073	0,346	0,183	4558,0	0,196	9039,0	0,376	

Tabelle 5: Monatseinkommen der Arbeiter in den Branchen der Sachgüterproduktion: Quantile in Prozent des jeweiligen Medians 1980-94

	1980				1987				1994			
	1.Dezil	Q1	Q3	9.Dezil	1.Dezil	Q1	Q3	9.Dezil	1.Dezil	Q1	Q3	9.Dezil
	in % des Medians				in % des Medians				in % des Medians			
Nahrungsmittel	65,44	81,18	121,98	141,67	67,53	82,21	121,01	142,20	66,56	81,80	121,27	142,84
Textil	69,29	82,29	120,42	142,12	70,18	83,47	117,84	136,51	71,82	84,22	117,79	135,88
Bekleidung	62,18	79,32	121,40	145,01	61,76	79,53	120,61	142,66	59,37	77,06	121,02	139,65
Leder	68,40	83,40	119,53	141,97	72,07	86,14	118,96	141,39	71,54	84,61	120,61	142,20
Holz	70,77	83,69	118,35	141,42	74,68	86,04	117,43	138,99	76,10	86,92	116,52	137,53
Papier	61,21	78,84	115,91	129,25	61,57	79,46	118,78	132,02	63,30	80,16	116,49	129,90
Druck, Verlag	47,08	72,87	128,25	154,24	37,67	70,68	128,43	nb	55,33	75,90	126,60	145,92
Chemie	65,32	80,33	121,73	141,55	65,08	79,95	122,29	144,62	67,32	81,03	122,50	145,30
Stein-, Glaswaren	64,49	80,18	119,83	137,79	67,63	82,49	118,38	136,57	69,56	83,75	117,35	135,89
Metall	67,22	82,31	119,55	137,66	68,12	82,76	118,80	136,30	70,74	82,83	120,48	140,75
Bauwesen	70,33	83,99	118,84	140,71	71,75	84,38	117,12	136,22	73,04	85,01	116,74	135,35
Gesamtwirtschaft	64,86	81,11	122,41	144,87	65,15	81,21	121,68	144,10	65,44	81,69	121,48	144,33

Jahre 1994 und zum anderen Maßzahlen der absoluten und der relativen vertikalen Lohnstreuung. Aus dem rechten Datenblock in Tabelle 5 geht die jeweilige Lage der einzelnen Quantile in Relation zum betreffenden Median hervor.

Die Branchen der Sachgüterproduktion – mit Ausnahme des Druckerei- und Verlagswesens – unterschieden sich im Hinblick auf die relative Streuung der Arbeiterlöhne 1994 nur wenig voneinander:

Das erste Dezil der Lohnverteilung lag in den meisten Branchen zwischen 63% und 73% des Medians, das erste Quartil zwischen 80% und 85% (Tabelle 5). Die höchsten Werte der relativen unteren Streuung verzeichneten die Wirtschaftsklasse ‚Druckerei und Vervielfältigung; Verlagswesen‘ (D1 55%, Q1 76%) und die ‚Erzeugung von Bekleidung, Bettwaren und Schuhen‘ (D1 59%, Q1 77%), die geringsten unteren Quantilabstände zum Mittelwert bestanden in der Wirtschaftsklasse ‚Be- und Verarbeitung von Holz; Musikinstrumenten- und Spielwarenerzeugung‘ (D1 76%, Q1 87%). Was die obere Streuung betrifft, so befand sich in der Mehrzahl der Branchen das dritte Quartil zwischen 116% und 123% und der neunte Zehntelwert zwischen 135% und 146%. Für das Druck- und Verlagswesen sind auch diesbezüglich die Extremwerte festzustellen (Q3 127%, D9 146% des Medians). Mit Abstand am geringsten war die obere relative Streuung in der ‚Erzeugung und Verarbeitung von Papier und Pappe‘ (D9 130%).

In Bezug auf die relative Gesamtstreuung der Löhne männlicher Arbeiter lag das Druckerei- und Verlagswesen, das folgt aus den Streuungswerten für die beiden Abschnitte der Verteilungen, jeweils mit großer Distanz an der Spitze (QDK 0,25; DDK 0,45; vgl. Tabelle 4), gefolgt von der Bekleidungsbranche. Deutlich geringer als in den übrigen Wirtschaftsklassen des Sachgüter produzierenden Sektors war die intraindustrielle Lohnstreuung in der Holzverarbeitung (QDK 0,145; DDK 0,29).

5. Veränderungen der vertikalen Lohnstreuung zwischen 1980 und 1994

In Bezug auf die Veränderung der relativen vertikalen Lohnstreuung⁷ während des Zeitraums 1980 bis 1994 zeigen sich zwischen den vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen (Gliederung der erfassten unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht und sozialrechtlichem Status) erhebliche Unterschiede (siehe die Tabellen 6 und 7).

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die tabellarisch dargelegten Zuwächse der Quantileinkommen nicht Einkommenslängsschnitten für dieselben Personen entstammen, sondern dem Vergleich von Einkommensquerschnitten zu zwei Zeitpunkten. Daher gehen die ausgewiesenen Einkommenssteigerungen teilweise auch auf Verschiebungen

Tabelle 6: Veränderungsraten der Quantile der Verteilungen der Monatseinkommen 1980-94 (in Prozent)

	1980-87, 1980 = 100					1987-94, 1987 = 100					1980-94, 1980 = 100				
	1.Dezil	Q1	Median	Q3	9.Dezil	1.Dezil	Q1	Median	Q3	9.Dezil	1.Dezil	Q1	Median	Q3	9.Dezil
Gesamt	139,35	138,92	139,15	138,42	140,65	131,61	136,44	136,60	137,56	138,23	183,40	189,55	190,07	190,42	194,43
Männl. Beschäftigte	135,75	136,50	136,74	138,11	138,61	132,78	134,93	135,19	136,75	nb	180,25	184,18	184,86	188,87	nb
Weibl. Beschäftigte	139,31	140,98	141,96	144,89	144,87	134,21	136,17	138,79	140,62	142,47	186,96	191,97	197,02	203,75	206,40
Arbeiter	135,92	135,47	135,30	134,49	134,57	134,56	134,76	133,97	133,75	134,19	182,89	182,56	181,26	179,88	180,58
Männl. Angestellte	136,79	138,56	139,49	138,22	nb	128,43	136,08	136,64	136,44	nb	175,68	188,55	190,60	188,58	nb
Arbeiterinnen	139,10	140,92	139,85	141,18	141,40	131,80	133,31	136,86	135,45	135,36	183,33	187,86	191,40	191,23	191,40
Weibl. Angestellte	135,75	138,49	142,40	143,24	142,63	133,09	134,26	137,33	138,91	140,27	180,67	185,93	195,56	198,97	200,06

Tabelle 7: Veränderungen der relativen Streuungsmaßzahlen 1980-94: Quartils-Dispersionskoeffizient und Dezils-Dispersionskoeffizient

	QDK					DDK				
	1980	1987	in % '80	1994	in % '80	1980	1987	in % '80	1994	in % '80
Gesamt	0,299	0,297	99,45	0,301	100,69	0,550	0,553	100,59	0,570	103,65
Männl. Beschäftigte	0,249	0,254	102,22	0,261	104,73	0,450	0,459	101,84	nb	nb
Weibl. Beschäftigte	0,274	0,286	104,61	0,301	109,98	0,540	0,554	102,54	0,574	106,32
Arbeiter	0,203	0,199	98,28	0,196	96,49	0,382	0,377	98,88	0,376	98,57
Männl. Angestellte	0,290	0,289	99,61	0,290	100,02	nb	nb	nb	nb	nb
Arbeiterinnen	0,240	0,241	100,37	0,248	103,49	0,470	0,477	101,35	0,487	103,53
Weibl. Angestellte	0,289	0,304	105,32	0,319	110,65	0,543	0,560	103,17	0,578	106,45

in der Beschäftigungsstruktur zurück und sind nicht individuellen Einkommenserhöhungen gleichzusetzen. Bei der Interpretation der Daten ist dies zu berücksichtigen.

Eine Verringerung der vertikalen Lohnstreuung kann beispielsweise auf die Änderung der Lohnrelationen zwischen Hilfs- und Fachkräften, in diesem Fall auf eine Annäherung der Löhne von Hilfs- an jene von Facharbeitern, oder auf die Kündigung von Hilfskräften zurückzuführen sein. Zunehmende vertikale Einkommensspannen wiederum können beispielsweise durch stärkere Lohndrift in den Beschäftigtengruppen höherer Qualifikation, durch die Einstellung von zusätzlichen (niedrig entlohn-ten) ausländischen Arbeitskräften oder durch eine Erhöhung des Anteils von Arbeitskräften, die in Teilzeit beschäftigt sind, bewirkt werden.

Bei den männlichen Arbeitern lagen die Zuwachsraten aller Dezil- und Quartileinkommen zwischen 1980 und 1994 im sehr schmalen Intervall von 79,9 bis 83% (vgl. Tabelle 6). Die untere Streuung verringerte sich geringfügig, da sich das erste Dezileinkommen um ca. 2 Prozentpunkte stärker erhöhte als der mittlere Lohn.

Beide Maßzahlen der gesamten (unteren und oberen) relativen vertikalen Streuung, der Quartils-Dispersionskoeffizient und der Dezils-Dispersionskoeffizient, weisen eine leicht fallende Tendenz auf (siehe Tabelle 7): Der DDK verringerte sich um rund 1,4%, der QDK um immerhin 3,5%.

Die konstatierte geringfügige Abnahme der unteren Streuung bei den Arbeiterlöhnen ist angesichts der Arbeitsmarktbedingungen Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre überaus bemerkenswert. Sie ist vor allem als Ergebnis von drei wichtigen Einflussfaktoren anzusehen:⁸ Die Ostöffnung (Faktor 1) und die verstärkte Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (Faktor 2) begünstigten ein Zurückbleiben der Löhne niedrig qualifizierter Arbeiter. Der sehr starke Zustrom billiger Arbeitskräfte aus Ost- und Südosteuropa, v. a. in den Jahren 1989-91, drückte direkt auf das Lohnniveau in den unteren Qualifikationssegmenten. Und die österreichischen Niedriglohnbranchen waren auf Grund der Ostöffnung einem verschärften Konkurrenzdruck aus den betreffenden Ländern ausgesetzt. Diesen die vertikale Lohnstreuung verstärkenden Einflüssen trat der ÖGB ab Februar 1990 mit seiner Mindestlohnkampagne (Faktor 3) entgegen.

Folgende Regelungen in den Kollektivverträgen unterstützten ein Aufholen der untersten Lohnkategorien: Erstens wurden für die Mindestlöhne regelmäßig stärkere Erhöhungen als für die Ist-Löhne vereinbart. Zweitens wies ein Teil der Kollektivvertragsabschlüsse abgestufte prozentuelle Mindestloohnerhöhungen auf, welche die Niedriglohngruppen leicht begünstigten.⁹ Drittens enthielten einige Kollektivverträge Anhebungen der Mindestlöhne um für alle ArbeitnehmerInnen gleiche Abso-

lutheträge, wobei diese teilweise ergänzend zu einer prozentuellen Erhöhung hinzutreten.¹⁰ Ein vierter Aspekt der gewerkschaftlichen Lohnpolitik war in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung: Ab der Lohnrunde 1989/90 versuchten die Fachgewerkschaften, die Forderung nach einem Mindestlohn von öS 10.000 auf dem Wege der Kollektivvertragsverhandlungen durchzusetzen (überproportionale Anhebung der untersten Lohngruppen bzw. Abschaffung derselben). Bis Ende 1992 war dieses Ziel in fast allen Industriebranchen und in einigen wichtigen Bereichen des Dienstleistungssektors, so im Handel und im Fremdenverkehr, bereits verwirklicht.

Die Zahl der Personen, die unter Annahme einer Vollzeitbeschäftigung monatlich (ohne anteilige Sonderzahlungen) weniger als öS 10.000 brutto verdienen, belief sich 1993 laut Sozialbericht auf nur noch 110.000 (68.000 Frauen, 42.000 Männer). Dieser Personenkreis setzte sich aus folgenden drei Gruppen zusammen: erstens 78.000 Vollzeitbeschäftigten (mit einer Wochenarbeitszeit zwischen 36 und 40 Stunden), darunter 30.000 männliche Arbeiter und 10.000 männliche Angestellte; zweitens 28.000 (weibliche) Teilzeitbeschäftigten, die auch in der kollektivvertraglich festgelegten Normalarbeitszeit nicht mehr als öS 10.000 verdient hätten; und drittens 4.000 Beschäftigten (je 2.000 Arbeiterinnen und Arbeiter), die nur deshalb ein Einkommen über öS 10.000 bezogen, weil sie mehr als 40 Wochenstunden arbeiteten.¹¹

Wo konnte der angestrebte Mindestlohn 1993 noch nicht generell erreicht werden? In den Bereichen Landwirtschaft, Nahrungsmittel, Bekleidung,¹² Reinigung, Handel, Verkehr, Kino, Reisebüro, Pflegepersonal und Angestellte von freien Berufen lagen die kollektivvertraglichen Verdienste für Jugendliche und einzelne KV-Positionen noch unter der öS 10.000-Schwelle. Hinzu kamen Beschäftigte, deren Arbeitsverhältnis weder einem Kollektivvertrag noch einem Mindestlohntarif unterlag, sowie Personen, deren Arbeitgeber die kollektivvertraglichen Normen nicht einhielten.

1989 hatte die Zahl der Personen, die unter Annahme einer Vollzeitbeschäftigung weniger als öS 10.000 verdient hatten, noch 430.000 (310.000 Frauen, 120.000 Männer) betragen. Binnen vier Jahren trat somit eine Reduktion der Zahl der Betroffenen um 320.000 bzw. 74% ein.¹³ Bei den von der Mindestlohnkampagne begünstigten männlichen Beschäftigten handelte es sich zum allergrößten Teil um Arbeiter.¹⁴

Während somit für die männlichen Arbeiter eine leichte Abnahme der vertikalen Einkommensstreuung festzustellen ist, erfolgte bei den männlichen Angestellten eine gewisse Polarisierung. Die Zuwachsraten vom zweiten Dezil- bis zum dritten Quartilgehalt befinden sich in dem schmalen Intervall von 87,2 bis 91,5% – weshalb sich der QDK nicht veränderte –, wobei zwischen zweitem und sechstem Dezil eine leichte Nivellie-

rung eintrat, die Steigerungsrate des dritten Quartileinkommens allerdings gegenüber jenem des mittleren Gehalts um 2 Prozentpunkte zurückblieb. Eine starke Abweichung bestand nur im Hinblick auf die Wachstumsrate des ersten Dezileinkommens: Diese lag um 15 Prozentpunkte unter dem Anstieg des Mediangehalts. Der Großteil dieser Kluft tat sich erst in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums auf, als die Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes für ausländische Arbeitskräfte erfolgte. Ob die deutliche Zunahme der unteren relativen Streuung auch auf eine gestiegene Bedeutung von Nebeneinkünften zurückgeht, kann anhand der vorliegenden Daten nicht entschieden werden. Bezüglich des achten und des neunten Zehntelwerts ist ein Vergleich nicht möglich, da diese Dezileinkommen bei den männlichen Angestellten jeweils die Höchstbeitragsgrundlage übertrafen.

Welche Quantil-Veränderungsraten ergeben sich daraus für die Verteilung der Monatseinkommen der männlichen Beschäftigten insgesamt? Mit zunehmender Einkommenshöhe gingen im Beobachtungszeitraum zunehmende Einkommenssteigerungsraten einher. Das achte Dezileinkommen wuchs um 9,4 Prozentpunkte stärker als das erste. Der QDK erhöhte sich um 4,7%. Diese Zunahme der vertikalen relativen Streuung ist vor allem das Resultat der Verlagerung der Beschäftigung von Arbeitern zu Angestellten: Während die Arbeiterbeschäftigung zwischen 1980 und 1994 leicht abnahm (-0,3%), erhöhte sich die Angestelltenbeschäftigung um 16,9% (gemessen jeweils anhand der Versicherungstage).¹⁵

Bei den Arbeiterinnen stiegen die Löhne zwischen drittem und neuntem Zehntelwert jeweils um 90 bis 91%. Die untersten Einkommen fielen zurück, und zwar war insbesondere in der Subperiode 1987-94: die Zuwachsrate des ersten Quartileinkommens leicht gegenüber jener des Medianlohns (3,5 Prozentpunkte von 1980 bis 1994, vgl. Tabelle 6), jene von erstem und zweitem Dezilohn stärker (jeweils über 8 Prozentpunkte) zurück. Diese Vergrößerung der unteren Streuung ist wohl in erster Linie auf die erhebliche Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen. (Laut Mikrozensus erhöhte sich der Anteil der in Teilzeit beschäftigten Arbeiterinnen zwischen 1980 und 1993 von 20,8 auf 28,1%.) QDK und DDK nahmen jeweils um 3,5% zu.

Noch deutlicher wirkte sich der Teilzeiteffekt auf die untere Streuung der Gehälter weiblicher Angestellter aus. In dieser Beschäftigtengruppe stieg laut Mikrozensus die Teilzeitquote von 17,9 (1980) auf 23,2% (1993). Über die gesamte Verteilung ist eine Zunahme der vertikalen Gehaltsunterschiede festzustellen. Die Differenz der Einkommenszuwachsrate zwischen Median und erstem Quartil betrug 9,5 Prozentpunkte und jener zwischen Median und erstem Zehntelwert gar 15 Prozentpunkte. Aber auch die obere relative Streuung nahm bei den weiblichen Angestellten etwas zu, wenngleich deutlich weniger als die untere.

Die Wachstumsrate des neunten Dezilgehalts übertraf jene des mittleren Gehalts um 4,5 Prozentpunkte. Hierin kam die beträchtliche Zunahme der Zahl höher qualifizierter Frauen im Angestelltenstatus zum Ausdruck.

Wegen der ausgeprägteren Vergrößerung der unteren Streuung und des Anstiegs der oberen Streuung zeigen die beiden Maßzahlen für die gesamte vertikale Streuung bei den weiblichen Angestellten eine deutlich stärkere Zunahme als bei den Arbeiterinnen: Der DDK stieg um 6,5% und der QDK sogar um 10,7%.

Für die Gesamtheit der erfassten unselbstständig beschäftigten Frauen resultiert daraus ein positiver Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Einkommenszuwachs, der noch stärker ist als bei den männlichen Beschäftigten. Die Differenz zwischen der Zuwachsrate des dritten Quartileinkommens und jener des ersten Dezileinkommens belief sich auf 17 Prozentpunkte, war also doppelt so hoch wie bei den männlichen Beschäftigten. Und die Differenz zwischen der Wachstumsrate des neunten und jener des ersten Dezileinkommens betrug 19,5 Prozentpunkte. Die Zunahme der vertikalen Lohnspannen erfolgte ganz überwiegend in der zweiten Hälfte des Beobachtungszeitraums. Die Maßzahlen für die gesamte vertikale Streuung veränderten sich jeweils weitgehend parallel zu jenen der weiblichen Angestellten: Der DDK erhöhte sich um 6,3% und der QDK um 10%. Zu dieser beträchtlichen Vergrößerung der vertikalen Streuung trugen die Zunahme des Teilzeit- und des Ausländerinnenanteils, die Verschiebung der Beschäftigung von Arbeiterinnen zu Angestellten und der Qualifikationsstruktureffekt bei den Angestellten bei.

Die Beschäftigungsstruktureffekte (Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, Verlagerung der Beschäftigung von ArbeiterInnen zu Angestellten, Qualifikationsstruktureffekt) finden auch in den Quantil-Veränderungsraten der Einkommensverteilung der Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten in der achtziger und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre ihren Niederschlag: Mit zunehmendem Einkommen nahm der Einkommensanstieg zu, wobei dieser Anstieg an den Verteilungsrändern deutlich stärker ausfiel als im mittleren Bereich. Vom zweiten bis zum achten Zehntelwert stiegen die Einkommen zwischen 89,1 und 91,2%, die Zuwachsrate des ersten Dezileinkommens blieb um 6,7 Prozentpunkte hinter jener des Medianeinkommens zurück, die Steigerungsrate des neunten Dezileinkommens übertraf Letztere um 4,4 Prozentpunkte. Während deshalb der QDK nur leicht stieg, war der DDK 1994 um 3,7% höher als 1980. Das Anwachsen der unteren Streuung war fast zur Gänze ein Ergebnis der Veränderungen in der zweiten Subperiode (1987-94). Zwischen 1980 und 1987 stiegen die Dezil- und Quartileinkommen fast parallel. Beschäftigungsstruktureffekte waren für die über die Gesamtperiode eingetretene

Zunahme der relativen vertikalen Streuung bedeutsamer als Diskrepanzen in den Einkommenszuwächsen.

6. Veränderungen der vertikalen Streuung der Arbeiterlöhne in den Sachgüterbranchen 1980 bis 1994

In Bezug auf das Muster der Veränderung der intraindustriellen Streuung der Arbeiterlöhne zwischen 1980 und 1994 lassen sich die Branchen des Sachgüter produzierenden Sektors i. e. S. (d. h. ohne Bergbau, Energie- und Wasserversorgung) in drei Gruppen gliedern:

- 1.) In den Branchen ‚Erzeugung von Textilien und Textilwaren‘, ‚Be- und Verarbeitung von Holz; Musikinstrumenten- und Spielwarenerzeugung‘, ‚Druckerei und Vervielfältigung; Verlagswesen‘, ‚Erzeugung von Stein- und Glaswaren‘ und im Bauwesen verringerte sich die vertikale Lohnstreuung stark. Über die gesamte Branchenlohnverteilung nahm der Einkommenszuwachs mit zunehmendem Ausgangseinkommen jeweils erheblich ab.

In der Textilbranche beispielsweise erhöhte sich das erste Dezileinkommen im Beobachtungszeitraum um 96,8%, der Medianlohn um 89,9% und das neunte Dezileinkommen um 81,5% (siehe Tabelle 8). Der Quartils-Dispersionskoeffizient sank um 11,7% und der Dezils-Dispersionskoeffizient um 10,5% (vgl. Tabelle 9).

Daten aus der Industriestatistik deuten darauf hin, dass in der Glaserzeugung positive Veränderungen der Qualifikationsstruktur unter den Arbeitern zur Abnahme der vertikalen Lohnstreuung beitrugen.¹⁶

- 2.) Für die Wirtschaftsklassen ‚Erzeugung von Nahrungsmitteln und Getränken; Tabakverarbeitung‘, ‚Erzeugung und Verarbeitung von Leder und Lederersatzstoffen‘, ‚Erzeugung und Verarbeitung von Papier und Pappe‘, ‚Erzeugung und Verarbeitung von Chemikalien, Gummi und Erdöl‘ und ‚Erzeugung und Verarbeitung von Metallen‘ ist eine leichte Abnahme der unteren Lohnstreuung festzustellen, während die obere Streuung unverändert blieb oder etwas zunahm. Die Maßzahlen für die gesamte vertikale Lohnstreuung weisen eine schwach fallende Tendenz auf.

In der Chemiebranche beispielsweise stieg das erste Dezileinkommen um 87%, das erste Quartileinkommen um 83% und der Medianlohn um 81,4%. Dieser leichten Abnahme der unteren Streuung stand eine etwas schwächere Zunahme der oberen Streuung gegenüber. Das dritte Quartileinkommen erhöhte sich um 82,5% und das neunte Dezileinkommen um 86,2%. Infolgedessen verringerte sich der QDK um 0,6% und der DDK um 0,5%.

Tabelle 8: Veränderungsraten der Quantile der Verteilungen der Monatseinkommen der Arbeiter in der Sachgüterproduktion 1980-94 (in Prozent)

	1980-87, 1980 = 100					1987-94, 1987 = 100					1980-94, 1980 = 100				
	1.Dezil	Q1	Median	Q3	9.Dezil	1.Dezil	Q1	Median	Q3	9.Dezil	1.Dezil	Q1	Median	Q3	9.Dezil
Nahrungsmittel	142,80	140,13	138,38	137,29	138,90	131,53	132,77	133,45	133,73	134,04	187,82	186,06	184,67	183,59	186,18
Textil	146,63	146,86	144,78	141,68	139,06	134,21	132,32	131,14	131,08	130,54	196,80	194,32	189,86	185,72	181,52
Bekleidung	137,93	139,25	138,87	137,97	136,62	129,86	130,89	135,09	135,55	132,25	179,12	182,27	187,61	187,02	180,68
Leder	142,70	139,87	135,43	134,78	134,87	130,58	129,21	131,55	133,38	132,30	186,33	180,73	178,15	179,77	178,43
Holz	140,53	136,88	133,15	132,12	130,87	141,58	140,38	138,95	137,87	137,50	198,96	192,16	185,02	182,16	179,94
Papier	140,83	141,10	140,00	143,48	143,01	133,99	131,49	130,34	127,82	128,25	188,70	185,54	182,48	183,39	183,40
Druck, Verlag	113,14	137,14	141,39	141,59	nb	206,17	150,74	140,39	138,39	nb	233,25	206,73	198,49	195,94	187,79
Chemie	138,89	138,74	139,41	140,04	142,43	134,62	131,88	130,12	130,34	130,73	186,96	182,96	181,40	182,54	186,19
Stein-, Glaswaren	143,99	141,27	137,31	135,65	138,09	140,11	138,30	136,22	135,03	135,55	201,76	195,37	187,04	183,17	184,47
Metall	135,80	134,72	133,99	133,16	132,67	138,70	133,68	133,58	135,47	137,93	188,36	180,10	178,99	180,38	183,00
Bauwesen	140,05	137,89	137,26	135,28	132,89	141,46	140,00	138,96	138,51	138,07	198,11	193,05	190,74	187,38	183,48
Gesamt	135,92	135,47	135,30	134,49	134,57	134,56	134,76	133,97	133,75	134,19	182,89	182,56	181,26	179,88	180,58

Tabelle 9: Arbeiter in der Sachgüterproduktion: Veränderungen der relativen Streuungsmaßzahlen 1980-94: Quartils-Dispersionskoeffizient und Dezils-Dispersionskoeffizient

	QDK					DDK				
	1980	1987	in % '80	1994	in % '80	1980	1987	in % '80	1994	in % '80
Nahrungsmittel	0,201	0,191	95,09	0,194	96,80	0,368	0,356	96,73	0,364	98,97
Textil	0,188	0,171	90,77	0,166	88,34	0,344	0,321	93,15	0,308	89,52
Bekleidung	0,210	0,205	97,89	0,222	105,84	0,400	0,396	99,00	0,403	100,91
Leder	0,178	0,160	89,88	0,175	98,55	0,350	0,325	92,85	0,331	94,52
Holz	0,172	0,154	89,95	0,145	84,81	0,333	0,301	90,38	0,288	86,37
Papier	0,190	0,198	104,21	0,185	97,05	0,357	0,364	101,87	0,345	96,51
Druck, Verlag	0,275	0,290	105,33	0,250	90,94	0,532	nb	nb	0,450	84,57
Chemie	0,205	0,209	102,19	0,204	99,45	0,369	0,379	102,94	0,367	99,52
Stein-, Glaswaren	0,198	0,179	90,12	0,167	84,28	0,362	0,338	93,16	0,323	89,09
Metall	0,184	0,179	96,93	0,185	100,41	0,344	0,334	97,00	0,331	96,28
Bauwesen	0,172	0,163	94,60	0,157	91,57	0,334	0,310	92,94	0,299	89,65
Gesamt	0,203	0,199	98,28	0,196	96,49	0,382	0,377	98,88	0,376	98,57

3.) Ganz anders als in den Branchen der Gruppen 1 und 2 veränderte sich die intraindustrielle Streuung der Arbeiterlöhne in der Wirtschaftsklasse ‚Erzeugung von Bekleidung, Bettwaren und Schuhen‘. Dort nahm die untere Streuung stark zu (das Medianeinkommen stieg um 8,5 Prozentpunkte stärker als das erste Dezileinkommen), gleichzeitig verringerte sich aber die obere Streuung: Der Medianlohn erhöhte sich um 0,6 Prozentpunkte mehr als das dritte Quartileinkommen und um 7 Prozentpunkte mehr als das neunte Dezileinkommen. Die Maßzahlen der intraindustriellen Streuung weisen eine geringfügige (DDK +0,9%) bzw. eine erhebliche Zunahme auf (QDK +5,8%). Offenbar war hierfür auch eine gewisse Verschlechterung der Qualifikationsstruktur bedeutsam, worauf Daten aus der Industriestatistik hinweisen.¹⁷

Höchst bemerkenswert ist, dass in allen Sachgüterbranchen mit Ausnahme der Bekleidungserzeugung die untere Lohnstreuung abnahm. Dies ist auf überdurchschnittliche Einkommenszuwächse in den untersten Lohngruppen (gewerkschaftliche Mindestlohnkampagne!) und/oder auf abnehmende Besetzungszahlen in diesen Lohngruppen zurückzuführen. Ferner kommen als Ursache Beschäftigungsstruktureffekte jener Art in Frage, wobei sich zwar in den einzelnen Industriezweigen einer Branche die Lohngruppenbesetzung nicht ändert, wohl aber der Anteil der einzelnen Industriezweige an der Gesamtbeschäftigung der Branche – nämlich in Richtung sinkender Beschäftigtenanteile von Niedriglohnbereichen.

7. Rückblick: vertikale Einkommensstreuung 1953-77

Die ‚Vorgängerin‘ der Einkommensstatistik aus der Sozialversicherung, auf der diese Arbeit beruht, war die Lohnstufenstatistik, die der Hauptverband der Sozialversicherungsträger ab 1953 zweimal jährlich veröffentlichte. Sie bezog sich – im Unterschied zur aktuellen Einkommensstatistik – nicht auf Personen, sondern auf Beschäftigungsverhältnisse. Erwerbstätige mit zwei oder mehr Lohnsteuerkarten wurden demnach doppelt bzw. unter Umständen auch mehrfach registriert. Der erfasste Personenkreis bestand aus allen unselbstständig Beschäftigten mit Ausnahme der pragmatisierten BeamtInnen der Gebietskörperschaften. Im Gegensatz zur gegenwärtigen Einkommensstatistik fanden die Lehrlingseinkommen somit Aufnahme, wurden jedoch nicht separat ausgewiesen. Erhoben wurde das Monatseinkommen je Beschäftigungsverhältnis an zwei Stichtagen, nämlich jeweils am 1. Februar und am 1. August.

Chaloupek (1978, 1980) und Walterskirchen (1979) werteten die Lohnstufenstatistik im Hinblick auf die Veränderungen der vertikalen Einkom-

menstreuung zwischen 1953 und 1977 aus. Wichtige Ergebnisse dieser beiden Untersuchungen werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

Auch die Lohnstufenstatistik erlaubte die Ausschaltung geschlechtsbedingter Einkommensunterschiede und die Differenzierung nach dem sozialrechtlichen Status (Arbeiter/Angestellte).

Bei den männlichen Arbeitern ist eine deutliche Entnivellierung der Löhne feststellbar: Je höher das Einkommen im Ausgangsjahr 1953 war, desto höher fiel die Zuwachsrate bis 1977 aus (siehe Tabelle 10).

Für die männlichen Angestellten erlaubt die Lohnstufenstatistik nur Aussagen für den unteren Verteilungsbereich (Dezile 1 bis 5): Hier lässt sich eine deutliche Zunahme der vertikalen Gehaltsstreuung konstatieren.

Auch für die Gesamtheit der männlichen Beschäftigten erhöhte sich die Einkommensungleichheit wesentlich. Dabei ist auffallend, dass die obere Einkommensstreuung stärker anstieg als die untere. Dies ist wohl darauf zurückzuführen, dass die Tendenz zur Entnivellierung nicht nur innerhalb der beiden unterscheidbaren Beschäftigtengruppen bestand, sondern zudem die im Durchschnitt einkommensmäßig besser gestellten Angestellten über den gesamten eruierten Verteilungsbereich jeweils höhere Zuwächse hatten als die Arbeiter.

Walterskirchen (1979) verwendete den relativen Viertelwertabstand $((Q3 - Q1)/\text{Median})$ als Streuungsmaß. Für die Gesamtheit der erfassten männlichen Beschäftigten stieg der Viertelwertabstand zwischen 1953 und 1960 stark an, in der Periode 1960-67 erfolgte eine leichte Nivellierung, und in der Folge erhöhte sich die vertikale Einkommensstreuung wieder etwas, sodass der Wert für 1977 geringfügig über jenem für 1960 lag.¹⁸ Der Großteil der über den Gesamtzeitraum hinweg registrierten Entnivellierung fand somit bereits in den fünfziger Jahren statt.

Bezüglich der vertikalen Lohnstreuung der Arbeiterinnen ist für den Beobachtungszeitraum keine eindeutige Tendenz auszumachen. Die niedrigen Einkommen stiegen prozentuell überwiegend stärker als der Median, die Dezileinkommen 6 bis 8 aber schwächer. Das neunte Dezileinkommen wiederum entwickelte sich parallel zum Median. Besonders bemerkenswert ist der überdurchschnittliche Anstieg der untersten Einkommen in den siebziger Jahren trotz gleichzeitiger Zunahme des Teilzeitanteils. (Bis 1970 blieb die Zuwachsrate des ersten Dezileinkommens hinter jener des mittleren Lohns zurück.)

Hingegen zeigt die Einkommensentwicklung bei den weiblichen Angestellten zwischen zweitem und neuntem Dezil eine deutliche Entnivellierungstendenz. Ähnlich wie bei den Arbeiterinnen überrascht der starke Zuwachs des ersten Dezileinkommens ab 1970. (Bis 1970 blieb auch in dieser Beschäftigtengruppe die Zuwachsrate des ersten Dezileinkommens wesentlich hinter jener des mittleren Einkommens zurück.)

Tabelle 10: Veränderungsraten von Dezileinkommen der Verteilungen der Monatseinkommen 1953-77 laut Lohnstufenstatistik (in Prozent)

	1953-60, 1953 = 100					1953-70, 1953 = 100					1953-77, 1953 = 100				
	1. Dezil	3. Dezil	Median	7. Dezil	9. Dezil	1. Dezil	3. Dezil	Median	7. Dezil	9. Dezil	1. Dezil	3. Dezil	Median	7. Dezil	9. Dezil
Gesamt	121,3	139,8	141,4	154,6	nb	314,3	332,1	333,6	359,1	nb	663,0	674,0	687,8	751,4	nb
Männl. Beschäftigte	142,4	142,0	150,9	163,4	nb	370,4	335,8	353,8	375,7	nb	667,7	685,9	735,2	793,1	nb
Weibl. Beschäftigte	132,6	159,8	140,7	138,1	154,9	340,1	373,4	333,7	332,7	359,1	787,6	765,2	693,7	706,6	791,4
Arbeiter	128,1	142,9	148,9	163,0	nb	327,9	330,9	344,6	370,4	nb	557,1	664,8	699,0	755,5	nb
Männl. Angestellte	115,7	143,1	160,8	nb	nb	300,0	337,8	355,0	nb	nb	600,1	709,4	756,5	nb	nb
Arbeiterinnen	136,5	158,6	152,0	140,5	148,2	341,4	354,9	351,8	327,1	342,3	765,8	723,9	709,4	665,3	705,2
Weibl. Angestellte	101,6	122,1	132,4	148,8	157,7	270,7	287,3	305,2	331,2	343,8	602,9	570,7	621,7	688,1	738,7

Quelle: Chaloupek (1980) 18f.

Nicht ganz so eindeutig wie bei den männlichen Beschäftigten entwickelte sich die vertikale Einkommensstreuung im Falle der Gesamtheit der weiblichen Beschäftigten: Die Dezileinkommen 1 bis 4 erhöhten sich stärker als die Dezileinkommen 5 bis 7, aber die Dezileinkommen 8 und 9 wiesen wieder sehr hohe Wachstumsraten auf. Mit anderen Worten: Die untere Einkommensstreuung nahm ab, während sich die obere erhöhte. Im unteren Verteilungsbereich schlug sich die Tatsache nieder, dass vom ersten bis zum sechsten Dezil jeweils die Arbeiterinnenlöhne (überwiegend sehr viel) stärker stiegen als die Angestelltegehälter. Im oberen Verteilungsbereich kam erstens die Entnivellierung unter den Angestelltegehältern zum Ausdruck und zweitens die im Vergleich zu den Arbeiterinnenlöhnen jeweils höheren Zuwächse der Gehälter vom siebten bis zum neunten Dezil.

Welche Änderungen ergaben sich aus den angeführten Verteilungs- und den Beschäftigungstendenzen für die vertikale Einkommensstreuung der Gesamtheit der erfassten Beschäftigten zwischen 1953 und 1977? Alles in allem waren die Einkommen 1977 deutlich ungleicher verteilt als 1953. Die untere Einkommensstreuung nahm leicht zu, die obere sehr stark. Die Entwicklung im unteren Verteilungsabschnitt ist vor allem darauf zurückzuführen, dass im Bereich vom ersten bis zum vierten Dezil die Einkommen weiblicher Beschäftigter stärker oder sogar wesentlich stärker stiegen als jene der männlichen Beschäftigten. Im Bereich vom fünften bis zum achten Dezil hingegen vergrößerte sich jeweils der Einkommensvorsprung der männlichen Beschäftigten weiter.

Die Entwicklung der Verteilung der Arbeitsverdienste in dem beobachteten Vierteljahrhundert war, wie Chaloupek (1980) betont, „in erheblichem Maße bestimmt durch die spezifische Ausgangssituation des Jahres 1953“. Kriegs- und Nachkriegszeit hatten eine deutliche Einkommensnivellierung mit sich gebracht. Die gewerkschaftliche Lohnpolitik hatte – geprägt von den damaligen ökonomischen Bedingungen: Güternknappheit und Unterversorgung, galoppierende Inflation – zwischen 1945 und 1953 vor allem die Absicherung des Existenzminimums zum Ziel gehabt. „Die Einkommensrelationen des Jahres 1953 waren demnach das Produkt ganz spezifischer Verhältnisse und Einflussfaktoren. Mit deren Wegfallen im Zuge der Normalisierung und Stabilisierung kam der Nivellierungstrend zum Stillstand.“¹⁹

Der Großteil der Entnivellierung vollzog sich bereits in den fünfziger Jahren. In der beginnenden Prosperität wurden die vorhandenen Einkommensrelationen als überkommene Verzerrungen betrachtet, die es zu korrigieren gälte. Im Zuge der Dezentralisierung der Lohnpolitik ging die Führung von Kollektivvertragsverhandlungen auf die Fachgewerkschaften und ihre Sektionen über. In den Abschlüssen trat das „Leistungsprinzip“ wieder stärker in den Vordergrund und schlugen sich die

Unterschiede in der Wirtschaftsentwicklung zwischen den einzelnen Branchen deutlicher nieder.

In den sechziger Jahren erfolgte eine schwache Gegenbewegung: Walterskirchen konstatiert für die Jahre 1963-68 eine leichte Abnahme der vertikalen Einkommensstreuung der erfassten Gesamtbeschäftigung, gemessen am relativen Viertelwertabstand, und führt dies auf die Verknappungsphänomene auf dem Arbeitsmarkt zurück: „Als die Reserven an Arbeitslosen und Landarbeitern weitgehend aufgebraucht waren, wurde die Knappheit an Arbeitskräften in den unteren Lohngruppen spürbar, und die Löhne mussten hier stärker angehoben werden.“²⁰ Die Verringerung der unteren Einkommensstreuung kam dabei nicht durch nivellierende gewerkschaftliche Lohnpolitik, sondern durch höhere Lohndrift für HilfsarbeiterInnen und Niedriglohnbranchen zustande.²¹

In der Periode 1968-77, die durch Vollbeschäftigung geprägt war, vollzog sich erneut eine gewisse Entnivellierung. Der Wachstumsschub der Jahre 1968-74 begünstigte Lohndrift im oberen Einkommensbereich, während die Öffnung des Arbeitsmarktes für ausländische Arbeitskräfte eine ähnliche Anpassung für unqualifizierte, niedriger entlohnte Arbeitskräfte verhinderte. Ein weiterer Grund für die konstatierte Lohndifferenzierung war der starke Zugang von Lehrlingen, laut Mikrozensus rund 50.000 zwischen 1970 und 1977. Im Wesentlichen beruhte die Zunahme der vertikalen Einkommensstreuung in den siebziger Jahren somit auf Beschäftigungsstruktureffekten und nicht auf Änderungen der Lohnrelationen.

7.1 Die Verteilungstendenzen 1980-94 in längerfristiger Perspektive

Wie sind die für den Zeitraum 1980-94 konstatierten Tendenzen in der vertikalen Lohnstreuung im Lichte der diesbezüglichen Entwicklungen in den siebziger Jahren zu beurteilen?

Im Falle der männlichen Arbeiter waren die siebziger Jahre von einer deutlichen Zunahme der relativen vertikalen Lohnspannen gekennzeichnet.²² Die Zuwachsrate des neunten Dezileinkommens übertraf 1970-77 jene des zweiten Dezillohns um 13,6 Prozentpunkte. Besonders auffallend ist das sehr starke Ansteigen der unteren Streuung: Die Steigerungsrate des ersten Dezillohns blieb gegenüber jener des mittleren Lohns um 32,9 Prozentpunkte zurück (102,8%:69,9%). Von Ausschlaggebender Bedeutung war in diesem Zusammenhang der starke Zustrom von Lehrlingen sowie von gering qualifizierten ausländischen Arbeitern aus Südosteuropa und der Türkei. In der Periode 1980-94 hingegen holten die unteren Lohngruppen leicht auf. Hier ist somit ein Entwicklungsbruch zwischen den beiden Beobachtungszeiträumen festzustellen.

Auch bei den männlichen Angestellten erfolgte in den siebziger Jahren eine erhebliche Vergrößerung der vertikalen Lohndifferentiale. Die Wachstumsrate des sechsten Dezileinkommens lag um 13,8 Prozentpunkte über jener des ersten Dezilgehalts (114,1%:100,3%). Diese Tendenz der Zunahme vertikaler Gehaltsunterschiede setzte sich in der Folgeperiode fort, allerdings sehr abgeschwächt.

Entsprechend den Ergebnissen für Arbeiter und Angestellte ist auch für die Gesamtheit der erfassten männlichen Beschäftigten eine deutliche Zunahme der vertikalen Einkommensstreuung im Zeitraum 1970-77 zu konstatieren. Insbesondere die niedrigsten Einkommen (erster Zehntelwert) blieben beträchtlich zurück. Im Vergleich dazu war die in der Periode 1980-94 beobachtete Entnivellierung sehr schwach ausgeprägt.

Bei den Arbeiterinnen entwickelten sich die Löhne zwischen zweitem und neuntem Zehntelwert 1970-77 weitgehend parallel, die entsprechenden Zuwachsraten befanden sich in der Bandbreite zwischen 101,6 und 104,1%. Etwas stärker stieg das neunte Dezileinkommen (106%), wesentlich stärker der erste Dezilohn (124,3%) – Letzteres trotz fortschreitender Verbreitung von Teilzeitarbeit. Für die achtziger und die erste Hälfte der neunziger Jahre ist im Bereich zwischen dem dritten und dem neunten Zehntelwert ebenfalls eine Parallelität der Lohnentwicklungen festzustellen, die unteren Lohngruppen (D1 bis Q1) fielen allerdings – vor allem wegen der Zunahme des Teilzeitanteils – zurück.

Im Gegensatz zu den Arbeiterinnen vergrößerten sich bei den weiblichen Angestellten die Einkommensunterschiede in den siebziger Jahren: Die Wachstumsrate des neunten Dezilgehalts übertraf jene des zweiten Dezilgehalts um 18,9 Prozentpunkte (114,9%:96%). Diesen Zusammenhang durchbrachen lediglich die niedrigsten Gehälter: Das erste Dezileinkommen stieg – trotz zunehmenden Teilzeitanteils – mit 122,7% bei weitem am stärksten. Im Zeitabschnitt 1980-94 erfolgte über die gesamte Verteilung eine Vergrößerung der relativen vertikalen Gehaltsunterschiede.

Auch in der Gesamtheit der weiblichen Beschäftigten holten die niedrigsten Einkommen in den siebziger Jahren auf, und dies, obwohl die Zahl der in Teilzeit beschäftigten Frauen laut Mikrozensus von 1970 bis 1977 um etwa 60.000 stieg. Im Bereich zwischen drittem und neuntem Zehntelwert bestand allerdings ein positiver Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und Einkommenszuwachs: Das neunte Dezileinkommen nahm um 15 Prozentpunkte stärker zu als das dritte Dezileinkommen (120%:105%). Im Zeitraum 1980-94 hingegen betraf die Entnivellierungstendenz die ganze Verteilung.

Für die Gesamtheit der erfassten Beschäftigten bedeuteten diese Tendenzen in den vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen während der siebziger Jahre Folgendes: Einerseits erhöhten sich im Bereich zwischen

zweitem und neuntem Dezilwert die vertikale Einkommensstreuung: Die Zuwachsrate des zweiten Dezileinkommens blieb um immerhin 19,3 Prozentpunkte hinter jener des neunten Dezileinkommens zurück (96,5%:115,8%). Die untersten Einkommen aber holten auf: Das erste Dezileinkommen stieg um 111%, also etwa im gleichen Ausmaß wie das achte Dezileinkommen. In den achtziger Jahren hingegen nahmen die Dezil- und Quartileinkommen fast parallel zu. Eine gewisse Vergrößerung der Einkommensungleichheiten an den Verteilungsändern erfolgte dann in der Periode 1987-94, als der österreichische Arbeitsmarkt erneut für ausländische Arbeitskräfte geöffnet wurde.

In längerfristiger Perspektive erscheint der Zeitraum 1980-94 somit als eine Phase geringer Änderungen in der vertikalen Lohnstreuung. Die Tendenz zur Zunahme der relativen vertikalen Einkommensspannen, die – abgesehen von den niedrigsten Einkommen der weiblichen Beschäftigten – in den siebziger Jahren dominierte, setzte sich in der Folge nur sehr abgeschwächt fort.

8. Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden anhand der Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der zur Pensionsversicherung beitragspflichtigen Einkommen einige Beobachtungen über die Entwicklung der vertikalen Lohnunterschiede und der intraindustriellen Lohnstrukturen in Österreich im Zeitraum 1980 bis 1994 angestellt. Der erfasste Personenkreis besteht aus ArbeiterInnen, Angestellten und Vertragsbediensteten im öffentlichen Dienst. Ausgewiesen werden von der Statistik Daten zur Verteilung monatlicher Bruttoverdienste, die bereits um die Unterschiede in der Zahl der Versicherungstage (Beschäftigungstage) bereinigt sind.

Das monatliche Medianeinkommen aller erfassten unselbstständigen Beschäftigten belief sich im Jahr 1980 auf öS 11.492 und erhöhte sich bis 1994 auf öS 21.843. Der Zuwachs betrug 90,1% bzw. 4,7% p.a.

8.1 Vertikale Einkommensunterschiede in den Beschäftigtengruppen

Die Untersuchung der Verteilungen der bereinigten Monateinkommen der vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen (Gliederung der erfassten unselbstständig Beschäftigten nach Geschlecht und sozialrechtlichem Status) des Jahres 1994 ergibt, dass die relative vertikale Streuung der Einkommen von weiblichen Beschäftigten jeweils höher war als jene der Einkommen von männlichen Beschäftigten und die relativen Lohnspannen bei den Angestellten jeweils größer waren als bei den Beschäftigten im Angestelltenstatus:

Am geringsten waren die relativen Einkommensunterschiede unter den männlichen Arbeitern: Der dritte Quartillohn lag 21,5%, der neunte Dezilohn 44,3% über dem Median. Bei den Arbeiterinnen beliefen sich die entsprechenden oberen relativen Lohnspannen auf 23,9 bzw. 47,5%. Im unteren Verteilungsbereich waren die geschlechtsbezogenen Unterschiede auf Grund des weit höheren Teilzeitanteils bei den Arbeiterinnen (Teilzeitquote 1993 28,1%) wesentlich ausgeprägter: Während bei den Arbeitern der erste Dezilohn 65,4% und der erste Quartillohn 81,7% des mittleren Lohns erreichte, betrug bei den Arbeiterinnen der erste Zehntelwert nur rund die Hälfte (50,9%) und der erste Viertelwert nur etwa drei Viertel (74,6%) des Medianlohns.

Die Gehaltsverteilungen von männlichen und weiblichen Angestellten unterschieden sich in Bezug auf die untere relative Streuung nur wenig. Das erste Dezilgehalt lag bei Ersteren wegen der Einkommen jener Personen, die zusätzlich zu ihrem Hauptverdienst als Selbstständiger oder als pragmatisierter Beamter noch sozialversicherungspflichtige Nebeneinkommen bezogen (z. B. als Lehrer), bei nur 47,9% des betreffenden Medians (Q3: 70,1%), bei Letzteren auf Grund der Teilzeitbeschäftigung (Teilzeitquote 1993 23,2%) bei nur 47,6% (Q3: 70,2%).

Das besonders steile Qualifikationsgefälle unter den weiblichen Angestellten fand Niederschlag in der höchsten oberen relativen Einkommensstreuung: Das dritte Quartilgehalt war um 8,5 Prozentpunkte weiter vom Median entfernt als bei den männlichen Angestellten (136%:127,5%). Das neunte Dezilgehalt übertraf das mittlere Einkommen um 77,8%.

In Bezug auf die Veränderung der relativen vertikalen Lohnstreuung während des Zeitraums 1980 bis 1994 zeigen sich zwischen den vier unterscheidbaren Beschäftigtengruppen erhebliche Unterschiede:

Bei den männlichen Arbeitern lagen die Zuwachsraten aller Dezil- und Quartileinkommen zwischen 1980 und 1994 im sehr schmalen Intervall von 79,9 bis 83%. Die untere Streuung verringerte sich geringfügig, da sich das erste Dezileinkommen um ca. 2 Prozentpunkte stärker erhöhte als der mittlere Lohn.

Diese leichte Abnahme der unteren Streuung bei den Arbeiterlöhnen ist angesichts der Arbeitsmarktbedingungen Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre überaus bemerkenswert. Sie ist vor allem als Ergebnis von drei wichtigen Einflussfaktoren anzusehen: Die Ostöffnung (Faktor 1) und die verstärkte Zulassung ausländischer Arbeitskräfte (Faktor 2) begünstigten ein Zurückbleiben der Löhne niedrig qualifizierter Arbeiter. Der sehr starke Zustrom billiger Arbeitskräfte aus Ost- und Südosteuropa, v. a. in den Jahren 1989-91, drückte direkt auf das Lohnniveau in den unteren Qualifikationssegmenten. Und die österreichischen Niedriglohnbranchen waren auf Grund der Ostöffnung einem verschärf-

ten Konkurrenzdruck aus den betreffenden Ländern ausgesetzt. Diesen die vertikale Lohnstreuung verstärkenden Einflüssen trat der ÖGB ab Februar 1990 mit seiner Mindestlohnkampagne (Faktor 3) entgegen.

Ab der Lohnrunde 1989/90 versuchten die Fachgewerkschaften, die Forderung nach einem Mindestlohn von öS 10.000 auf dem Wege der Kollektivvertragsverhandlungen durchzusetzen (überproportionale Anhebung der untersten Lohngruppen bzw. Abschaffung derselben). Bis Ende 1992 war dieses Ziel in fast allen Industriebranchen und in einigen wichtigen Bereichen des Dienstleistungssektors, so im Handel und im Fremdenverkehr, bereits verwirklicht.

1989 hatte die Zahl der Personen, die unter Annahme einer Vollzeitbeschäftigung weniger als öS 10.000 verdient hatten, noch 430.000 (310.000 Frauen, 120.000 Männer) betragen. Binnen vier Jahren trat somit eine Reduktion der Zahl der Betroffenen um 320.000 bzw. 74% ein. Bei den von der Mindestlohnkampagne begünstigten männlichen Beschäftigten handelte es sich zum allergrößten Teil um Arbeiter.

Während für die männlichen Arbeiter eine leichte Abnahme der vertikalen Einkommensstreuung festzustellen ist, erfolgte bei den männlichen Angestellten eine gewisse Polarisierung. Die Zuwachsraten vom zweiten Dezil- bis zum dritten Quartilgehalt befinden sich in dem schmalen Intervall von 87,2 bis 91,5%, während jene des ersten Dezilgehalts um 15 Prozentpunkte hinter dem Anstieg des Mediangehalts zurückblieb.

Bei den Arbeiterinnen stiegen die Löhne zwischen drittem und neuntem Zehntelwert jeweils um 90 bis 91%. Die untersten Einkommen fielen zurück, und zwar war insbesondere in der Subperiode 1987-94. Diese Vergrößerung der unteren Streuung ist wohl in erster Linie auf die erhebliche Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen. (Laut Mikrozensus erhöhte sich der Anteil der in Teilzeit beschäftigten Arbeiterinnen zwischen 1980 und 1993 von 20,8 auf 28,1%.)

Noch mehr wirkte sich der Teilzeiteffekt auf die untere Streuung der Gehälter weiblicher Angestellter aus. In dieser Beschäftigtengruppe stieg laut Mikrozensus die Teilzeitquote von 17,9 (1980) auf 23,2% (1993). Über die gesamte Verteilung ist eine Zunahme der vertikalen Gehaltsunterschiede festzustellen. Die obere relative Streuung erhöhte sich deutlich weniger als die untere. Hierin kam die beträchtliche Zunahme der Zahl höher qualifizierter Frauen im Angestelltenstatus zum Ausdruck.

Für die Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten ergibt sich aus den geschilderten Änderungen der Einkommensrelationen und den Beschäftigungsstruktureffekten (Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, Verlagerung der Beschäftigung von ArbeiterInnen zu Angestellten, Qualifikationsstruktureffekt) folgendes Resultat: Mit zunehmendem Einkommen erhöhte sich der prozentuelle Einkommenszuwachs, wobei dieser Anstieg an den Verteilungsändern

deutlich stärker ausfiel als im mittleren Bereich. Die Beschäftigungsstruktureffekte waren für die über die Gesamtperiode eingetretene Zunahme der relativen vertikalen Streuung bedeutsamer als Diskrepanzen in den Einkommenszuwächsen.

Aus längerfristiger Perspektive (Vergleich mit den Verteilungstendenzen in der Periode 1953-77) erscheint der Zeitraum 1980-94 freilich als eine Phase vergleichsweise geringer Änderungen in der vertikalen Lohnstreuung. Die Tendenz zur Zunahme der relativen vertikalen Einkommensspannen, die – abgesehen von den niedrigsten Einkommen der weiblichen Beschäftigten – in den siebziger Jahren dominierte, setzte sich in der Folge nur sehr abgeschwächt fort.

8.2 Die intraindustrielle Streuung der Arbeiterlöhne in der Sachgüterproduktion

Was die intraindustrielle Einkommensstreuung betrifft, so beschränkt sich die Darlegung auf die Verteilung der Löhne männlicher Arbeiter in den Branchen des Sachgüter produzierenden Sektors. Diese unterschieden sich 1994 – mit Ausnahme des Druckerei- und Verlagswesens – im Hinblick auf die relative Streuung der Arbeiterlöhne nur wenig voneinander:

Das erste Dezil der Lohnverteilung lag in den meisten Branchen zwischen 63% und 73% des Medians, das erste Quartil zwischen 80% und 85%. Was die obere Streuung anbelangt, so befand sich in der Mehrzahl der Branchen das dritte Quartil zwischen 116% und 123% und der neunte Zehntelwert zwischen 135% und 146%.

In Bezug auf das Muster der Veränderung der intraindustriellen Streuung der Arbeiterlöhne zwischen 1980 und 1994 lassen sich die Branchen des Sachgüter produzierenden Sektors i. e. S. (d. h. ohne Bergbau, Energie- und Wasserversorgung) in drei Gruppen gliedern:

- 1.) In den Branchen Textil, Holz, Druckerei- und Verlagswesen, Stein- und Glaswaren sowie im Bauwesen verringerte sich die vertikale Lohnstreuung stark. Über die gesamte Branchenlohnverteilung nahm der Einkommenszuwachs mit zunehmendem Ausgangseinkommen jeweils erheblich ab.
- 2.) Für die Wirtschaftsklassen Nahrungsmittel, Papier, Chemie und Metall ist eine leichte Abnahme der unteren Lohnstreuung festzustellen, während die obere Streuung unverändert blieb oder etwas zunahm.
- 3.) Eine Sonderstellung hatte die Bekleidungserzeugung inne. Dort nahm die untere Streuung stark zu, gleichzeitig verringerte sich aber die obere Streuung: Offenbar war hierfür auch eine gewisse Ver-

schlechterung der Qualifikationsstruktur bedeutsam, worauf Daten aus der Industriestatistik hinweisen.

Höchst bemerkenswert ist, dass in allen Sachgüterbranchen mit Ausnahme der Bekleidungserzeugung die untere Lohnstreuung abnahm. Dies ist auf überdurchschnittliche Einkommenszuwächse in den untersten Lohngruppen (gewerkschaftliche Mindestlohnkampagne!) und/oder auf abnehmende Besetzungszahlen in diesen Lohngruppen zurückzuführen.

Anmerkungen

- ¹ Zu den horizontalen Lohnunterschieden, also jenen zwischen den Branchen, siehe für den Zeitraum 1980 bis 1991 Hofer (1992), Mesch (1993) und für die Periode 1980 bis 1994 Mesch (2002a) und ausführlicher Mesch (2002b).
- ² Für eine ausführlichere Beschreibung siehe Juch, Wolf (1989a, 1989b).
- ³ Zu Beschäftigungsdauer und Einkommenssicherheit siehe Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1995) 8f; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1996) 19.
- ⁴ Zu den Verdiensten über der Höchstbeitragsgrundlage im Jahre 1994 siehe Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1996) 17f.
- ⁵ Zum Zusammenhang zwischen Alter und Einkommen siehe Grillitsch, Juch, Steiner, Wolf (1991) 44ff; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1996) 23-25.
- ⁶ Falls Diskriminierung ausländischer Arbeitskräfte besteht, spielt auch die Staatsbürgerschaft eine Rolle. Zur Abweichung der Löhne ausländischer ArbeiterInnen vom jeweiligen Lohnniveau inländischer ArbeiterInnen in den einzelnen Wirtschaftsklassen siehe Grillitsch, Juch, Wolf (1991) 1092f; Grillitsch, Juch, Wolf (1992) 983f; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1993) 1102ff; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1995) 9-11; Grillitsch, Guger, Haydn, Wolf (1996) 21-23.
- ⁷ Zur jährlichen Veränderung der vertikalen Einkommensstreuung (Einkommenszuwächse der unselbstständig Beschäftigten nach Quartilen) in den Jahren 1989-1994 siehe auch Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1991) 474, Datenband (1992) 133, Datenband (1993) 127, Datenband (1994) 137, Datenband (1995) 141.
- ⁸ Vgl. Guger (1993) 237.
- ⁹ Gemäß der Untersuchung von Tomandl und MitarbeiterInnen (1992) war dies im Zeitraum 1985-90 bei 18% der ausgewerteten Abschlüsse mit Entgeltregelungen der Fall.
- ¹⁰ Gemäß Tomandl u.a. (1992) 38 sahen 12% der erfassten Kollektivvertragsabschlüsse mit Entgeltregelungen 1985-90 Anhebungen der Mindestlöhne um für alle ArbeitnehmerInnen gleiche Absolutbeträge vor.
- ¹¹ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1994) 181.
- ¹² Im Kollektivvertrag für die Schuhindustrie konnte der öS 10.000 Mindestlohn im April 1993 festgeschrieben werden. Dies war die letzte bedeutende Branche der Sachgüterproduktion, wo diese Schwelle noch nicht erreicht worden war.
- ¹³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1994) Datenband 163.
- ¹⁴ 1993 gab es laut Sozialbericht insgesamt 350.000 Personen (220.000 Frauen und 130.000 Männer), die bei Annahme einer Vollzeitbeschäftigung ohne anteilige Sonderzahlungen monatlich weniger als öS 12.000 brutto verdienten. Dieser Personenkreis setzte sich aus folgenden drei Gruppen zusammen: 1.) 260.000 Vollzeitbeschäftigte (WAZ 36-40 Stunden); 2.) 65.000 Teilzeitbeschäftigte, die auch in der kollektivvertraglich festgesetzten Normalarbeitszeit nicht mehr als öS 12.000 verdient hätten; und 3.) 25.000 Beschäftigte, die nur deshalb ein Einkommen über öS 12.000 bezogen, weil sie

mehr als 40 Wochenstunden arbeiteten. Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1994) 181ff.

1994 verringerte sich die Zahl der Personen, die unter Annahme einer Vollzeitbeschäftigung monatlich weniger als öS 12.000 verdienen, auf 310.000 (195.000 Frauen und 115.000 Männer): 235.000 Vollzeitbeschäftigte, 55.000 Teilzeitbeschäftigte und 20.000 Beschäftigte mit einer WAZ über 40 Stunden; siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales (1995) 171ff.

¹⁵ Während sich somit die vertikale Einkommensstreuung unter den männlichen Beschäftigten in Österreich zwischen 1980 und 1994 nur leicht erhöhte – das Verhältnis D1:D5 sank von 61,5 auf 60,0%, und das Verhältnis D8:D5 stieg von 139,2 auf 143,6% –, erfolgte in Großbritannien im selben Zeitraum eine wesentlich stärkere Zunahme der Streuung. Jenkins (2000) 141ff zeigt, dass bei den wöchentlichen Arbeitsverdiensten männlicher Beschäftigter Ende der siebziger Jahre eine ausgeprägte Entnivellierungstendenz einsetzte, die bis in die frühen neunziger Jahre währte und sich dann abschwächte. Dabei nahm die untere Einkommensstreuung deutlich zu, die obere aber noch weit stärker: Das erste Dezileinkommen fiel von 66% des Medianeinkommens im Jahre 1980 auf 57% 1994 zurück, während sich das neunte Dezileinkommen relativ zum mittleren Einkommen von 161% auf 186% erhöhte. Für die Wochenlöhne der weiblichen Beschäftigten stellte Jenkins eine ähnliche Tendenz fest.

¹⁶ Pollan (2001) geht u. a. der Frage nach, welchen Einfluss Änderungen der Qualifikationsstruktur unter den Industriearbeitern auf die mittleren Branchenlohnzuwächse in der Periode 1981 bis 1998 hatten. Zur Beantwortung werden hypothetische Stundenlöhne für 1998 berechnet, die auf der Beibehaltung der Qualifikationsstruktur jedes einzelnen Industriezweigs aus dem Jahre 1981 beruhen. Für die Glasindustrie beispielsweise ergibt sich für 1998 ein mit der tatsächlichen Qualifikationsstruktur gewichteter Durchschnittslohn, der um 6,5% über dem mit der Qualifikationsstruktur von 1981 gewichteten Durchschnittslohn 1998 liegt. Dies bedeutet, dass sich die Qualifikation der Arbeiter in den achtziger und neunziger Jahren verbesserte: Die Besetzung verschob sich von niedrig bezahlten Hilfsarbeitern und angelernten Arbeitern zu hochbezahlten Facharbeitern und qualifizierten angelernten Arbeitern.

¹⁷ Pollan (2001) ermittelte für die Bekleidungsindustrie, dass die Stundenlöhne für das Jahr 1998 mit der tatsächlichen Qualifikationsstruktur um ein Prozent niedriger sind als mit unveränderter Qualifikationsstruktur des Jahres 1981. Dies deutet auf eine geringfügige „Dequalifikation“ unter den Arbeitern hin.

¹⁸ Vgl. Walterskirchen (1979) 11: Abbildung 1.

¹⁹ Chaloupek (1980) 23.

²⁰ Walterskirchen (1979) 10.

²¹ Vgl. Suppanz, Hannes, Die Lohndrift in Österreich, in: WIFO Monatsberichte 45/7 (1972) 302.

²² Siehe dazu Chaloupek (1978) 200: Tabelle 5.

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Bericht über die soziale Lage, Ausgaben betreffend die Jahre 1990-1994 (Wien 1991-95).
- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich: II: Die Arbeitsverdienste, in: Wirtschaft und Gesellschaft 4/2 (1978) 191-208.
- Chaloupek, Günther, Die Verteilung der persönlichen Einkommen in Österreich (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 15, Wien 1980).
- Grillitsch, Karl; Guger, Alois; Haydn, Reinhard; Wolf, Walter, Einkommensdaten 1992 aus der Sozialversicherung, in: Statistische Nachrichten 48/12 (1993) 1094-1109.

- Grillitsch, Karl; Guger, Alois; Haydn, Reinhard; Wolf, Walter, Verdienstdaten aus Sozialversicherung 1993 und Einkommensteuerstatistik 1991, in: Statistische Nachrichten 50/1 (1995) 6-16.
- Grillitsch, Karl; Guger, Alois; Haydn, Reinhard; Wolf, Walter, Verdienstdaten aus Sozialversicherung (1994) und Einkommensteuerstatistik (1992), in: Statistische Nachrichten 51/1 (1996) 13ff.
- Grillitsch, Karl; Juch, Josef; Steiner, Hans; Wolf, Walter, Einkommensstatistiken 1989 aus der Sozialversicherung, in: Statistische Nachrichten 46/1 (1991) 37-49.
- Grillitsch, Karl; Juch, Josef; Wolf, Walter, Einkommensstatistiken 1990 aus der Sozialversicherung, in: Statistische Nachrichten 46/12 (1991) 1087-1095.
- Grillitsch, Karl; Juch, Josef; Wolf, Walter, Einkommensstatistiken 1991 aus der Sozialversicherung, in: Statistische Nachrichten 47/12 (1992) 977-987.
- Guger, Alois, Lohnpolitik und Sozialpartnerschaft, in: Tálos, Emmerich (Hrsg.), Sozialpartnerschaft (Wien 1993) 227-241.
- Hauser, Richard; Becker, Irene (Hrsg.), The Personal Distribution of Income in an International Perspective (Berlin, Heidelberg, New York 2000).
- Hofer, Helmut, Eine Untersuchung über die Ursachen der sektoralen Lohnunterschiede in Österreich (= IHS Forschungsbericht No. 311, Wien 1992).
- Jenkins, Stephen P., Trends in the UK Income Distribution, in: Hauser, Becker (2000) 129-157.
- Juch, Josef; Wolf, Walter, Neue Einkommensstatistiken aus der Sozialversicherung, in: Statistische Nachrichten 44/11 (1989a) 814-823.
- Juch, Josef; Wolf, Walter, Neue Einkommensstatistiken aus der Sozialversicherung: Einkommensunterschiede nach Bundesländern und Wirtschaftsklassen, in: Statistische Nachrichten 44/12 (1989b) 899-901.
- Mesch, Michael, Die Löhne und Gehälter nach Wirtschaftsklassen 1980-91. Einige Beobachtungen zur Lohnentwicklung und -verteilung anhand der Sozialversicherungsstatistik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 19/3 (1993) 265-289.
- Mesch, Michael, Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94. Einige Beobachtungen anhand der Einkommensstatistik der Sozialversicherung, in: Wirtschaft und Gesellschaft 28/3 (2002) 403-432.
- Mesch, Michael, Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94. Daten und Auswertungen aufgrund der Einkommensstatistik der Sozialversicherung (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 81, Wien 2002).
- Pollan, Wolfgang, Lohndrift und Lohnunterschiede in der Industrie seit 1981, in: WIFO-Monatsberichte 74/3 (2001) 179-187.
- Tomandl, Theodor; Vogt, Carl-Georg; Winkler, Jürgen u.a., Kollektivvertragspolitik in Österreich 1985-1990 (Wien 1992).
- Walterskirchen, Ewald, Die Entwicklung der Lohnunterschiede in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 52/1 (1979) 9-22.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden anhand der Statistik des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger über die Verteilung der zur Pensionsversicherung beitragspflichtigen Einkommen einige Beobachtungen über die Entwicklung der vertikalen Lohnunterschiede und der intraindustriellen Lohnstrukturen in Österreich im Zeitraum 1980 bis 1994 angestellt.

In Bezug auf die Veränderung der relativen vertikalen Lohnstreuung während des Zeitraums 1980 bis 1994 zeigen sich zwischen den vier unterscheidbaren Beschäftigten-

gruppen erhebliche Unterschiede: Während für die männlichen Arbeiter eine leichte Abnahme der vertikalen Einkommensstreuung festzustellen ist, erfolgte bei den männlichen Angestellten eine gewisse Polarisierung. Bei den Arbeiterinnen stiegen die Löhne zwischen drittem und neuntem Zehntelwert jeweils sehr einheitlich. Die untersten Einkommen fielen zurück, was wohl in erster Linie auf die erhebliche Zunahme der Teilzeitbeschäftigung zurückzuführen ist. Noch mehr wirkte sich der Teilzeiteffekt auf die untere Streuung der Gehälter weiblicher Angestellter aus. Über die gesamte Verteilung ist eine Zunahme der vertikalen Gehaltsunterschiede festzustellen. Die obere relative Streuung erhöhte sich deutlich weniger als die untere.

Für die Gesamtheit der erfassten unselbstständig Beschäftigten ergibt sich aus den geschilderten Änderungen der Einkommensrelationen und den Beschäftigungsstruktureffekten (Zunahme der Teilzeitbeschäftigung, Zustrom ausländischer Arbeitskräfte, Verlagerung der Beschäftigung von ArbeiterInnen zu Angestellten, Qualifikationsstruktureffekt) folgendes Resultat: Mit zunehmendem Einkommen erhöhte sich der prozentuelle Einkommenszuwachs, wobei dieser Anstieg an den Verteilungsrändern deutlich stärker ausfiel als im mittleren Bereich. Die Beschäftigungsstruktureffekte waren für die über die Gesamtperiode eingetretene Zunahme der relativen vertikalen Streuung bedeutsamer als Diskrepanzen in den Einkommenszuwächsen.

Aus längerfristiger Perspektive (Vergleich mit den Verteilungstendenzen in der Periode 1953-77) erscheint der Zeitraum 1980-94 freilich als eine Phase vergleichsweise geringer Änderungen in der vertikalen Lohnstreuung. Die Tendenz zur Zunahme der relativen vertikalen Einkommensspannen, die – abgesehen von den niedrigsten Einkommen der weiblichen Beschäftigten – in den siebziger Jahren dominierte, setzte sich in der Folge nur sehr abgeschwächt fort.

„BEITRÄGE zur WIRTSCHAFTSPOLITIK“

AK

WIEN

Die Reihe „Beiträge zur Wirtschaftspolitik“ ist eine Publikationsreihe der Abteilung Wirtschaftspolitik der AK Wien, in der Studien, Analysen, und andere Beiträge zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragestellungen veröffentlicht werden* – so auch der jährlich publizierte „Wettbewerbsbericht der AK Wien“, der jeweils in zwei Teilen erscheint.

Fusionen und Übernahmen 2002, Teil 1 erschienen

Kürzlich ist als Band 12 der „Beiträge zur Wirtschaftspolitik“ der erste Teil des Wettbewerbsberichts 2002 der AK Wien erschienen. Er bietet unter anderem:

- Übersichten über die wichtigsten Änderungen der wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen in der Europäischen Union und in Österreich, so zum Beispiel
 - die Reform des Europäischen Wettbewerbsrechts (Verordnung Nr 17) und ihre Auswirkungen auf Österreich
 - erste Einschätzung des neuen Kartellrechtsvollzugs in Österreich,
- Überblicke über die Entwicklung der Zusammenschlüsse in der EU und in Österreich (mit Beschreibung der wichtigsten Transaktionen),
- Berichte über die Tätigkeit der Wettbewerbsinstitutionen in Österreich und
- eine Reihe von fundierten Artikeln rund um die Themenkreise Fusionen, Wettbewerbsrecht, Regulierung und Liberalisierung – wobei auch die Entwicklungen auf europäischer Ebene beschrieben werden.

Der neu erschienene Band (Wien, Mai 2003, AK-Wien, 139 Seiten; ISBN 3-7063-0234-9) ist unter der Tel-Nr 501-65/2296 zum Preis von 5,40 Euro erhältlich. Eine elektronische Version steht im Internet unter der Adresse „www.akwien.at/wirtschaftspolitik“ kostenlos als Download zur Verfügung.

* Die bisher unter diesem Titel veröffentlichten Studien finden Sie auch auf unserer Homepage unter „www.akwien.at/wirtschaftspolitik“.

BÜCHER

Sozialleistungen und Armutsbekämpfung

Rezension von: Christina Behrendt, *At the Margins of the Welfare State. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Ashgate, Aldershot 2002, xiv + 244 Seiten, £ 42,50.

Dem Sozialstaat wird nachgesagt, er diene der Armutsbekämpfung. Das wird von denen behauptet, die den Sozialstaat verteidigen wollen, aber auch des öfteren von jenen, die ihn lieber abschaffen oder zumindest wesentlich reduzieren wollen. Erstere fordern unter dem Hinweis auf die vorhandene Armut, dass mehr Geld für Sozialprogramme zur Verfügung gestellt wird, Letztere hingegen nehmen die existierende Armut als Argument dafür, dass der Sozialstaat nicht viel taugt.

Um die Diskussion zu versachlichen, muss man sich den Zusammenhang zwischen sozialpolitischen Programmen und dem Ausmaß von verbleibender Armut genauer anschauen. Das hat Christina Behrendt in „*At the Margins of the Welfare State*“ getan. Es wird die Veränderung der gemessenen Armut durch die Sozialhilfe und anderer einkommensabhängiger Transfers in drei Ländern untersucht. Die drei Länder sind Deutschland, Schweden und das Vereinigte Königreich. Die Auswahl

dieser Länder ist nicht zufällig, steht doch jedes für einen bestimmten Typ von Sozialstaat in der von Esping-Anderson entwickelten Typologie: Deutschland für das konservativ-korporatistische System, Schweden für den sozialdemokratischen Typ und das Vereinigte Königreich für einen liberalen Wohlfahrtsstaat.

In den einleitenden Kapiteln wird das in der Untersuchung verwendete Konzept von Armut dargelegt und dessen Verwendung begründet. Armut wird hier als Einkommensarmut behandelt, wobei relative Armuts-schranken, nämlich 40%, 50% und 60% des jeweiligen Medianeinkommens, verwendet werden. Armut ausschließlich mit der Höhe des Einkommens zu bestimmen, ist sicher nicht ideal, aber es gibt darüber Datensätze, die einen Vergleich zwischen mehreren Ländern erlauben. Es ist ebenfalls nicht ideal, Armut nur über relative Schranken zu bestimmen, da dabei Ungleichheit mit Armut identifiziert wird. Aber auch dabei gilt, dass es leichter ist mehrere Länder auf diese Weise zu vergleichen, da man von den Problemen der Vergleichbarkeit von Einkommen und Preisen zwischen unterschiedlichen Ökonomien mit unterschiedlichen Währungen absehen kann. Die Untersuchungen in dieser Arbeit stützen sich auf Datensätze der *Luxemburg Income Studies*.

Das erste Ergebnis ist etwas überraschend: Armut, gemessen mit der Armutsquote, ist in Deutschland niedriger als in den beiden anderen Ländern, und dies bei jeder der drei

Schranken. Sie ist in Schweden ungefähr so hoch wie im Vereinigten Königreich, wenn man die 60%-Schranke nimmt. Die extreme Armut (30%) ist aber in Schweden deutlich höher als in den beiden anderen Staaten. Die Autorin führt allerdings eine Schwierigkeit an, die angegebenen Zahlen sinnvoll zu interpretieren: In Schweden ist eine Person über 18 eine selbstständige Einheit, auch wenn sie im Haushalt der Eltern lebt. Daher werden Studenten oft als arm gezählt, obwohl sie keinesfalls in 'Armut' leben. Im Zusammenhang mit dem Verhältnis 'arme Haushalte' – 'arme Personen' werden die dadurch entstehenden möglichen Verzerrungen diskutiert.

Insgesamt gilt, dass es keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialausgaben und dem Umfang der verbleibenden Armut gibt, und zwar sowohl, wenn man die Armutsquote als Armutsmaß nimmt, als auch bei Verwendung der Armutslücke. Freilich ist das nicht verwunderlich: Die sozialen Pensionssysteme in Deutschland und in Schweden sind auch für die Einkommenssicherung der Mittelschicht zuständig. Die Gesundheitsausgaben decken in allen drei Ländern die Kosten der Gesundheitsbetreuung der gesamten Bevölkerung.

Obwohl Behrendt Armutsbekämpfung als eine zentrale Aufgabe des Sozialstaates sieht, schließt sie daraus nicht auf ein Versagen. Sie fragt nämlich weiter: Um wie viel wurde Armut durch die entsprechenden Programme reduziert? Sie vergleicht also Armut vor und nach den entsprechenden Transfers. Sinnvollerweise betrachtet sie nur jene Transfers, die explizit für Arme gedacht sind, und

nicht etwa die Pensionen. Pensionen aus einem Umlageverfahren sind sicher kein Einkommen aus einem Produktionsfaktor, aber das Konterfaktische wäre nicht einfach die Abwesenheit der Pension und daher Armut, sondern wäre ein Einkommen aus einem mit den Beiträgen angesparten Vermögen. Nimmt man hingegen wie die Autorin nur die einkommensabhängigen Transfers, dann ist die einfache Gegenüberstellung 'ohne Transfers' – 'mit Transfers' eher berechtigt. Im Übrigen sind die insgesamt dabei aufgewandten Mittel so gering, dass eine Vernachlässigung der durch die Transfers höheren Steuersätze keine zu großen Probleme verursacht. Jedenfalls ist das Ergebnis doch recht beeindruckend: Armut wird deutlich reduziert, insbesondere wird extreme Armut sehr stark verringert. Das gilt vor allem für das Vereinigte Königreich. Schließlich hat dieses Land auch den größten Bedarf an Armutsbekämpfung, weil es die höchste Armut vor Berücksichtigung der Transfers hat.

Es bleibt aber die Frage: Wieso wird Armut nicht vollkommen beseitigt? Behrendt unterscheidet drei Ursachen: Erstens können Personen auf Grund der Gesetze ausgeschlossen sein vom Bezug solcher Transfers; zweitens können die Transfers unzureichend sein; drittens nehmen zum Bezug berechnigte Personen die Transfers nicht in Anspruch. Jeder dieser Ursachen ist ein Kapitel gewidmet. Im ersten dieser Kapitel wird gezeigt, dass es zwischen diesen drei Ländern keine größeren Unterschiede dabei gibt, wer einkommensabhängige Transfers in Anspruch nehmen kann. Kinder sind de facto überall ausgeschlossen vom Bezug. Freilich wäre

zu berücksichtigen, dass Kinder allfällige Transfers an Erwachsene erhöhen können. Unterschiede gibt es bei Transfers an Ausländer und Asylsucher, bei der Anrechnung von eigenem Einkommen und bei der Zahl der gearbeiteten Stunden. Insgesamt sind die Unterschiede in diesem Bereich zwischen den untersuchten Ländern nicht sehr groß.

Im darauf folgenden Kapitel wird die Höhe der Transfers analysiert. Nach der Darstellung der institutionellen Regeln werden für nach Größe, Alter und Zusammensetzung unterschiedliche Haushaltstypen das durch Sozialhilfe erzielbare Einkommen im Verhältnis zum Medianeinkommen berechnet. Würden alle Armen diese Transfers erhalten, so gäbe es in Deutschland überhaupt keine extreme Armut mehr, und im Vereinigten Königreich wäre sie sehr gering. Die Armut, die in diesen beiden Staaten verbliebe, wäre Armut zwischen 50% und 60% des Medianeinkommens. In Schweden gäbe es überhaupt keine Armut mehr. Die Differenz zwischen

der tatsächlichen Armut und der simulierten Armut ist die Frage nach der Inanspruchnahme der Leistungen. Dabei geht es um bürokratische Strukturen, rechtliche Absicherung, Hilfestellung bei den Anträgen, Dauer der Armutsperioden und ähnliche Fragen.

Die Arbeit hat eine klare Fragestellung. Sie ist methodisch gut gearbeitet, daher sind auch die Aussagen klar. Freilich können damit nicht alle Fragen bezüglich Armut in diesen drei Ländern beantwortet werden. Aber das weiß auch die Autorin. Immer wieder wird von ihr auf die Begrenztheit der von ihr verwendeten Konzepte hingewiesen. Aber es ist wohl besser, enge Fragen genau zu beantworten, wenn man sich der Enge bewusst ist, als sich nur darüber zu verbreiten, was noch alles zu beachten wäre. Es wäre wünschenswert, wenn mit den Verfahren von Christina Behrendt auch österreichisches Datenmaterial bearbeitet würde.

Peter Rosner

Die wahre Armutsfalle

Rezension von: Ronald Gebauer, Hanna Petschauer, Georg Vobruba, Wer sitzt in der Armutsfalle? Selbstbehauptung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, Edition Sigma, Berlin 2002, 231 Seiten, € 14,90.

„Ich will arbeiten gehen. Sonst kann ich mir eh nur eine Kugel in den Kopf schießen. – Aber es hilft mir niemand.“ Mit ungefähr diesen Worten umschrieb einer der Bewohner des Männerheims Meldemannstraße in der gleichnamigen Dokumentation von Elisabeth T. Spira sein Elend.

Wer auf der Armutskonferenz dieses Jahr zum Thema „Arm macht krank. Krank macht arm.“ war, weiß, dass dies kein Einzelschicksal ist. Haftentlassene, misshandelte und obdachlose Frauen, Drogensüchtige, psychisch Kranke – sie alle sind von Armut bedroht bzw. leben in ärmlichsten Verhältnissen, wollen heraus aus ihrer Lage und finden keine Hilfe. Kann man dies nicht als Armutsfalle bezeichnen? Nicht, wenn es nach Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern geht. Diese bezeichnen vielmehr die institutionelle Grenze zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarkt, gekennzeichnet durch hohe Grenzsteuersätze und die damit verbundene hoch problematische Anreizstruktur, als Armutsfalle.

Gebauer, Petschauer und Vobruba untersuchen in ihrem Buch diese Armutsfalle. Sie gestehen die institutionelle Existenz dieser Grenze zu, allerdings, und dies ist auch die

Hauptaussage in ihrem Buch, widersprechen sie vehement der gängigen Interpretation der Armutsfalle: Es wird nämlich üblicherweise unterstellt, dass die Armutsfalle auch ein tatsächliches individuelles Verhalten bewirke, derart, dass die Betroffenen nur kurzfristige Einkommensmaximierung vor Augen hätten und damit übermäßig lange in der Sozialhilfe blieben. Die AutorInnen weisen darauf hin, dass eine derartige Konstruktion der Armutsfalle als Rationalitätenfalle ein erhebliches legitimatorisches Potenzial für Zwangsmaßnahmen gegen Sozialhilfeempfänger in sich birgt.

Nun könne man aber in keiner Weise von der Anreizstruktur auf das tatsächliche Verhalten schließen: „Erstens fehlt eine präzise Unterscheidung zwischen institutioneller Anreizstruktur und tatsächlichem individuellem Handeln und zweitens eine präzise Unterscheidung zwischen der aggregierten Arbeitslosenzahl (amtliche Statistik) und der Empirie individueller Arbeitslosigkeitsverläufe (Längsschnittdaten).“ (S.17)

Die AutorInnen untersuchen diese Frage nun auf zwei Methoden. Im quantitativen Teil nehmen sie Daten des Sozioökonomischen Panels in Deutschland (das seit 1984 existiert und seit 1992 ein eigenes Sozialhilfekalendarium hat) und versuchen, Längsschnittverläufe (für die Jahre 1991-1996) einzelner Personen auf die Existenz einer Armutsfalle zu überprüfen. Im zweiten, qualitativen Teil werden 26 Personen in Tiefeninterviews auf ihre persönlichen Erfahrungen mit der Sozialhilfe und der Problematik der „Armutsfalle“ abgefragt.

Die quantitative Untersuchung bestätigt, was auch bereits aus ande-

ren Ländern wie den Niederlanden, aber auch den USA bekannt ist: Die Verweilzeiten in der Sozialhilfe sind relativ kurz. Von 100 BezieherInnen von Sozialhilfe finden 59 binnen eines Jahres, 78 binnen drei Jahren und 83 binnen fünf Jahren wieder heraus (die restlichen 17 verbleiben allerdings fast ausnahmslos auf Dauer im Sozialhilfebezug) – der Median liegt bei 11,63 Monaten. Nach sozioökonomischen Gruppen betrachtet, sind Frauen absolut häufiger von Sozialhilfebezug betroffen, Ostdeutsche und AusländerInnen sind überrepräsentiert und nach dem Alter ist die Gruppe der 26- bis 35-Jährigen die am stärksten betroffene. AlleinerzieherInnen und insgesamt Haushalte mit Kindern sind öfter in Sozialhilfe und auch Personen, die gar keinen oder einen Lehrabschluss haben.

Die Personen wurden auch während des Sozialhilfebezugs befragt, ob sie sofort einen ihnen angebotenen Job annehmen würden. Hier antworteten 25,8% mit Ja, auf die Frage, ob sie es in mittelfristiger Zukunft vorhätten, antworteten 37,6% mit Ja. Dass die Autoren diese Differenz dahingehend interpretieren, dass es mittelfristig bis längerfristig ein erhebliches Arbeitskräftepotenzial aus der Sozialhilfe gäbe, erachte ich für eine Scheuklappen-Sicht, da nicht thematisiert wird, dass nach dieser Befragung mehr als 60% ja nicht vorhätten, wieder eine Arbeit aufzunehmen.

Bei der Betrachtung der Übergänge von Sozialhilfe in die Erwerbstätigkeit ist der abrupte, unmittelbare Übergang eher die Seltenheit. Ziemlich häufig gibt es ungeordnete Aufeinanderfolgen, die oft auch mit einer sehr großen zeitlichen Überlappung erfolgen. Die Tatsache, dass Perso-

nen also während des Sozialhilfebezugs häufig bereits erwerbstätig sind (obwohl dies teilweise Grenzsteuersätze von bis zu 100% bedeutet), ist allerdings jedenfalls ein guter Beleg dafür, dass die institutionelle Armutsfalle nicht so ohne weiteres auf das individuelle Verhalten wirkt. Auch die Behauptung, die Sozialhilfe würde einen faktischen Mindestlohn (bzw. Reservationslohn) bedingen, unter dem eben keine Arbeit angeboten würde, muss angesichts dieser empirischen Evidenz wenn nicht verworfen, so doch ziemlich in Frage gestellt werden.

Auch die Chance der Wiederaufnahme einer Arbeit wurde nach sozioökonomischen Merkmalen untersucht: Wenn auch nicht mit großer Signifikanz, so zeigen sich zwei Problemgruppen: Über 35-Jährige sowie Alleinerzieherinnen haben eine geringere Chance des Wiedereinstiegs. Die berufsbezogene Qualifikation erhöht wesentlich die Chance, wieder eine Arbeit zu finden. Biografische Ereignisse haben auch eine gewisse Signifikanz: Der Einzug einer Partnerin bzw. eines Partners und der Auszug eines Jugendlichen erhöhen die Chancen der Wiederaufnahme, die Geburt eines Kindes erhöht für Männer die Chancen, für Frauen reduziert er sie wenig überraschend deutlich. Für die Frage nach der Existenz einer Armutsfalle ist interessant zu betrachten, ob die Größe des Abstandes von Sozialhilfe und Einkommen einen Einfluss hätte – Tatsache ist, dass gerade Personen, die in Haushalten mit mehreren Personen leben, wo der Lohnabstand daher wesentlich geringer ist als bei Alleinstehenden, die Wiederaufnahme rascher erfolgt.

Insgesamt zeigt also die empirische

Evidenz, dass das Geld selbstverständlich für die Leute eine Rolle spielt und in ihre Rationalitätsüberlegungen eingeht, dass es aber auch nicht alles ist. Dies wird auch von der qualitativen Untersuchung bestätigt:

„In der Bewertung der Betroffenen gibt es relevantere materielle und immaterielle Kriterien, die als Argumente gegen den Verbleib in der Sozialhilfe angeführt werden. Dazu zählen auf der Kostenseite die Arbeitslosigkeit und ihre Folgen (materielle Einschränkungen, immaterielle Nachteile wie Stigma und konflikthafte Beziehungen zu Sozialamtsmitarbeitern), die durch den Nutzen der Sozialhilfe nur bei einigen Interviewpartnern ausgeglichen werden konnten. Zwar konnten insbesondere die finanziellen Nachteile des Sozialhilfebezugs nicht bei allen Interviewpartnern durch Erwerbsarbeit überwunden werden, aber die Vorteile überwogen auf anderen Gebieten. Dazu gehörte für einige die bloße Tatsache, dass der Schritt in Erwerbstätigkeit endlich vollzogen werden konnte, aber auch die Wahrnehmung einer besseren Integration, gewachsener Anerkennung, Selbstverwirklichung sowie gewachsene Aufstiegs- und Entwicklungschancen.“ (S. 206)

Diese Ergebnisse sind sicherlich richtig und wichtig. Meines Erachtens ist allerdings eine leichte Neigung der AutorInnen, die Ergebnisse als Bestätigung ihrer Hypothese, dass die Armutsfalle nicht auf das individuelle Verhalten wirke, zu sehen, nicht abzusprechen. Es stellt sich nämlich die Frage, ob nicht die Entwicklung der Sozialhilfe von einer arbeitsmarktfernen Leistung in den 60ern (als hauptsächlich Ältere von Armut bedroht waren) zu einer arbeitsmarktnahen

Leistung mit Voraussetzung von Arbeitsbereitschaft und den entsprechenden Kontrollen nicht wesentlich zu dieser Überwindung der Armutsfalle beiträgt.

Zweifelsohne ist es richtig, dass die Existenz der Armutsfalle widersinnig ist, da sie dem Gerechtigkeitsdenken der Personen widerspricht (in einem gewissen Lohnsegment lohnt sich Arbeit eben nicht, und man soll dennoch arbeiten gehen) und tendenziell in die falsche Richtung wirkt. Dies wird nicht „wettgemacht“ durch andere Faktoren, sondern die Menschen beziehen eben andere Überlegungen mit ein bzw. werden auch durch die Bezugsregelungen der Sozialhilfe dazu gebracht, trotz der Armutsfalle wieder Arbeit aufzunehmen.

Die Schlussfolgerung der AutorInnen ist, dass falsches oder unzureichendes Wissen über Sozialhilfe und Sozialhilfebezug hinderlich ist, wenn wirklich erfolgreiche Sozialhilfereformen konzipiert werden sollen.

Dem kann jedenfalls nur zugestimmt werden, vor allem auch im Lichte dessen, dass es Untersuchungen gibt, wie gering eigentlich der Grad der Inanspruchnahme der Sozialhilfe ist. Dimmel hat für Österreich geschätzt, dass zwischen 50 und 90% derjenigen Personen, die eigentlich Sozialhilfe beziehen könnten, diese gar nicht in Anspruch nehmen (sei es aus Unwissenheit über die geltenden Regelungen, sei es aus Stolz oder Scham) – obwohl sie in Armut lebten.

Und auch viele jener, die Sozialhilfe beziehen, haben nicht als einzige Hemmschwelle die institutionelle Armutsfalle. Wie eingangs erwähnt, schaut ihre Armutsfalle ganz anders aus: Sie haben mit individuellen Problemlagen zu kämpfen, die sie einer-

seits derzeit daran hindern, sich um eine Regelarbeit umzusehen, andererseits werden sie von der Gesellschaft und teilweise auch vom Sozialamt derart stigmatisiert und ausgegrenzt, dass sie kaum eine Möglichkeit irgend einer Form der gesellschaftlichen Teilhabe haben. Der Zugang zu regulären Sozialeinrichtungen (von Sozialamt bis hin zum Gesundheitswesen) ist für diese Personen häufig mit so hohen Hindernis-

sen versehen, dass sie sich vollkommen allein gelassen fühlen. Sie benötigen aber dringendst neben einer materiellen Unterstützung vor allem eine individuelle und kompetente Begleitung, die sie wieder dazu befähigt (Stichwort *Empowerment*), ihren Alltag ohne Depressionen, ohne Hemmschwellen und ohne Armutsfalle zu bewältigen.

Agnes Streissler

Entgeltdiskriminierung von Frauen

Rezension von: Edeltraud Ranftl, Birgit Buchinger, Ulrike Gschwandtner, Oskar Meggeneder (Hrsg.), *Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit – Praktische Beispiele diskriminierungsfreier analytischer Arbeitsbewertung*, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2002, 192 Seiten, € 22,80.

Die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen geben in Österreich nach wie vor Anlass zur Besorgnis. Im europäischen Vergleich zählt Österreich zu den Spitzenreitern in Sachen Einkommensdifferenz. Deshalb unternimmt die Ursachenforschung jüngst vermehrt Anstrengungen und widmet sich u. a. dem Thema Bewertung von Arbeit. Ein umfassendes Projekt zur diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung und Arbeitsorganisation (D.A.B.O), welches im Auftrag des BMWA durchgeführt wurde, bildet den Hintergrund dieses Buches.

„Dass Arbeit von Frauen tendenziell geringer bewertet und auch entlohnt wird, muss als ein Produkt von nicht hinterfragter, gesellschaftlich gewachsener Praxis gesehen werden“, meint Edeltraud Ranftl am Beginn des Bandes. Das Recht auf „gleichen Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit“ wird anhand nationaler und internationaler Beispiele analytischer Arbeitsbewertung demonstriert. Dabei wird die analytische Arbeitsbewertung keinesfalls als „der“ Weg, sondern als „ein“ Weg gesehen, die Entgeltdiskriminierung von Frauen zu reduzieren. Als

wesentlich wird erachtet, dass Frauen in den Entscheidungsgremien auf kollektivvertraglicher wie betrieblicher Ebene vertreten sind und somit Einfluss nehmen können. Es ist auch kein Zufall, dass die meisten Projekte zur diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung im staatlichen und kommunalen Bereich durchgeführt wurden.

Karin Tondorf geht in ihrem Beitrag der Frage nach Ursachen der Benachteiligungen von Frauen beim Arbeitsentgelt nach. Dies kann die Nichtbewertung von Anforderungen ebenso wie die Anwendung uneinheitlicher Bewertungsmaßstäbe sein. Doppel- oder Mehrfachbewertung durch sich überschneidende Kriterien kommen ebenso vor wie der Mangel an Durchschau- und Überprüfbarkeit oder diskriminierende Interpretationen von Kriterien. Daneben gibt es aber noch weitere Diskriminierungspotenziale in der Lohnpolitik. Dies betrifft das Festlegen von Verdienstrelationen genauso wie die Aufspaltung bzw. Vereinheitlichung von Entgeltsystemen für verschiedene Berufsgruppen.

Sue Hastings befasst sich in ihrem Beitrag mit der Durchführung von analytischen Arbeitsbewertungsprojekten in Großbritannien. Es gab dort zwei große Evaluierungsprojekte im Bereich der kommunalen Ebene und im Gesundheitssektor. Das nicht überraschende Ergebnis der Untersuchung war, dass bestimmte Arbeiten im Betreuungs- und Pflegebereich systematisch unterbewertet waren. Auch nicht wirklich überraschend ist der Umstand, dass solche Untersuchungen nur deshalb initiiert wurden, weil es Klagen vor dem Arbeits- und Sozialgericht (Employment Tribunal) gab. Hastings plädiert deshalb für eine verpflichtende Vorgangsweise,

wenn es um die Einführung diskriminierungsfreier Arbeitsbewertungssysteme geht, da die Erfahrung gezeigt hat, dass sich ohne massiven Druck weder im privaten noch im öffentlichen Bereich Änderungen ergeben würden.

Kathrin Karlen Moussa stellt in ihrem Beitrag das neue Arbeitsbewertungssystem EVALFRI der Freiburger Kantonsregierung vor. Dieses System ist an die bekannte ABAKABA-Methode angelehnt und führte im Kanton zu einer schrittweisen Besserstellung von 1.100 Angestellten, davon zwei Drittel Frauen. Interessant ist an der Darstellung, wie vielschichtig und mitunter langwierig Einführungsprozesse sein können, und die Feststellung, dass die Vorgangsweise und der Ablauf selbst die zentralen Punkte im Verfahren sind.

Ins selbe Horn stoßen Ulrike Gschwandtner und Birgit Buchinger, indem sie ihren Beitrag „Der Prozess ist der Schlüssel“ betiteln. In ihrem Projekt ging es um die Erforschung diskriminierungsfreier Arbeitsbewertung und Arbeitsorganisation in einer österreichischen Bank. Ein zweites österreichisches Pilotprojekt wird von Meggeneder und Ranftl vorgestellt. Dabei geht es um die Umsetzung eines diskriminierungsfreien Arbeitsbewertungssystems in einem Unternehmen für soziale Dienstleistungen, namentlich der Volkshilfe Oberösterreich. Beide Beiträge stellen anschaulich den Ablauf des jeweiligen Projektes dar, deren Erfolge und deren Tücken.

Gertraude Krell beschreibt nachfolgend ein Forschungsprojekt, das im Auftrag der deutschen Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) durchgeführt wurde.

Dabei ging es um die diskriminierungskritische Prüfung des Bundes-Angestelltentarifvertrags (BAT). Dies stellte sich als unmögliches Unterfangen heraus. Der BAT ist ein summarisches Entgeltgruppenverfahren, und deshalb war eine Untersuchung der Bewertungskriterien und deren Gewichtung nicht möglich. Auch war es schwierig, „Kriterien, die den Charakteristika von Dienstleistungsarbeit Rechnung tragen“, zu identifizieren, da im BAT weder körperliche noch emotionale Komponenten berücksichtigt werden. Krell spricht in ihren Schlussfolgerungen einen wichtigen Punkt an, nämlich dass Änderungen in der Entgeltpolitik eine Machtfrage sind. Sei es, wenn es darum geht, neuen Verfahren zur Durchsetzung zu verhelfen, genauso wie bei deren Konstruktion selbst.

Anna Stefaniak bringt ein Beispiel diskriminierungsfreier Arbeitsbewertung an deutschen Hochschulen. Ein gewichteter Bewertungsvergleich auf Basis eines Paarvergleichs Schreibkraft – Techniker weist der Schreibkraft insgesamt höhere Arbeitswerte zu als den Tätigkeiten der TechnikerInnen. Damit zeigt sich auch abseits der Betreuungs- und Pflegeberufe, dass typische Frauenarbeitsplätze unterbewertet sind.

Im vorletzten Beitrag gehen Andrea-Hilla Carl und Anna Kehnke nochmals auf das Forschungsprojekt der deutschen Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) ein, stellen aber eine Untersuchung vor, die in Hannover durchgeführt wurde und deren Ziel es war, dass ausgewählte frauen- und männerdominierte Tätigkeiten neu bewertet wurden. Es wurden vier Vergleichspaare gebildet, wobei in drei Fällen die

frauendominierte Tätigkeit eine Aufwertung erfuhr. Dies lag vor allem daran, dass die Untersuchung psycho-soziale und physische Kriterien aufnahm, die im öffentlichen Dienst Deutschlands bisher kaum zur Bewertung von Arbeitstätigkeiten herangezogen wurden.

Im Abschlusskapitel gibt Edeltraud

Ranftl noch einen internationalen Überblick über den Stand der Diskussion um Gleichwertigkeit der Arbeit. Ihr Credo: Lohntransparenz ist der Schlüssel zur Lohngerechtigkeit. Das Buch gibt einen guten Ein- und Überblick und liefert damit selbst einen Beitrag zur Debatte.

Christa Schlager

JETZT ONLINE! www.wirtschaftundumwelt.at



**Wirtschaft
& Umwelt**

Die Zeitschrift für Umweltpolitik



Enzyklopädie der Makroökonomik

Rezension von: Brian Snowdon, Howard R. Vane (Hrsg.), *An Encyclopedia of Macroeconomics*, Edward Elgar, Cheltenham 2002, XXIV + 721 Seiten, £ 150.

Die beiden Herausgeber dieses Handbuchs haben sich bereits mehrfach als Verfasser bzw. Koordinatoren von Übersichts- und Nachschlagewerken der Makroökonomik bewährt. Brian Snowdon ist *Principal Lecturer in Economics* an der Newcastle Business School der Universität von Northumbria, und Howard R. Vane ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der School of Accounting, Finance and Economics der Liverpool John Moores University.

1994 erschien der von ihnen verfasste „Modern Guide to Macroeconomics: An Introduction to Competing Schools of Thought“, und 1997 gaben sie den Band „Reflections on the Development of Modern Macroeconomics“ heraus. 1999 folgten die „Conversations with Leading Economists“. Alle drei Werke wurden ebenfalls von Edward Elgar Publishing veröffentlicht.

Der zuletzt genannte Band („Conversations“) besteht aus einer neunzigseitigen Einleitung („Interpreting Modern Macroeconomics: From Tobin to Romer“), vierzehn Gesprächen mit bedeutenden Makroökonomern (unter ihnen James Tobin, Robert W. Clower, David C. Colander, Franco Modigliani, Robert M. Solow), einer sehr ausführ-

lichen Literaturliste (35 Seiten!) und einem Index.

Der ausgezeichnete einführende Essay von Snowdon und Vane skizziert die Entwicklung der Makroökonomik seit den dreißiger Jahren. Die Themen, die in der Einleitung behandelt werden, tauchen in den folgenden Gesprächen immer wieder auf, wodurch der Band eine erstaunliche Geschlossenheit erhält. Gerade in der Makroökonomik, die heute mehr als je zuvor eine multiparadigmatische Disziplin ist, stellen der Vergleich der verschiedenen Ansätze und die lebhaft diskutierte Diskussion zwischen diesen unabdingbare Voraussetzungen für neue Einsichten dar.

Die Gespräche mit einigen jener Ökonomen, welche maßgebliche Beiträge zur Entwicklung des Faches leisteten, vermitteln einen nachhaltigen Eindruck davon, aus welchen Ursprüngen die Arbeiten der Wissenschaftler entstanden und in welchen Beziehungen sie zu anderen Ansätzen stehen. Auf diese Weise verdeutlichen sie die theoretischen und ideologischen Kontroversen, welche die Makroökonomik – und damit auch die allgemeine Wirtschaftspolitik in den Ländern mit einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung – in den letzten zwei Dritteln des 20. Jahrhunderts bestimmten. Ausnahmslos alle Gespräche bilden anregende, gehaltvolle und amüsante Lektüre.

Die vorliegende „Encyclopedia of Macroeconomics“ besteht aus folgenden drei Kategorien von Einträgen: erstens mehr als 300 Kurzbeiträgen zu makroökonomischen Begriffen und Konzepten, verfasst von den Herausgebern; zweitens über hundert längeren (mehrseitigen) Artikeln zu wichtigen Begriffen und Konzepten; drittens

Kurzporträts bedeutender MakroökonomInnen mit biografischen Angaben, Arbeitsgebieten und Literaturhinweisen. Die längeren Beiträge stammen aus den Federn von 73 renommierten Ökonominnen aus verschiedenen Ländern. Unter den durch eigene Einträge gewürdigten Wirtschaftswissenschaftlern befinden sich auch zwei Österreicher: Joseph Alois Schumpeter und Friedrich A. von Hayek.

Über die Auswahl der Themen und Ökonominnen und über die den einzelnen Themen zugebilligte Zeilenanzahl ließe sich natürlich trefflich streiten. Fest steht jedenfalls, dass dieses breit angelegte und gut geschriebene Nachschlagebuch rasch zu einem Standardwerk werden wird.

Michael Mesch

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, € 21,66.

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

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

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

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

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac, 1014 Wien, Graben 17, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: : verlag@lexisnexis.at

Verteilungsprobleme in der Transformation Osteuropas

Rezension von: Hans G. Nutzinger
(Hrsg.), Verteilungsprobleme im Transformationsprozess, Duncker & Humblot,
Berlin 2002, 238 Seiten, € 58.

Der vorliegende Sammelband enthält die überarbeiteten Fassungen der Referate sowie die schriftliche Ausarbeitung einiger Korreferate und Kommentare zum Rahmenthema des Ausschusses für Wirtschaftssysteme im Verein für Socialpolitik, die auf seiner Jahrestagung 2000 in Potsdam gehalten wurden. Bewusst war der Begriff „Verteilungsprobleme“ von den Ausschussmitgliedern so weit gefasst worden, dass er auch die Verteilung politischer Entscheidungskompetenz – im Beitrag von Eli M. Salzberger und Stefan Voigt – und die Verteilung von Entscheidungsmacht im Unternehmen im Hinblick auf die Massenprivatisierungen – im Beitrag von Jürgen G. Backhaus und Frank H. Stephen – umfasst. Jürgen G. Backhaus kommentiert Salzbergers und Voigts Analyse der Verteilung politischer Entscheidungskompetenz auf der Basis von Joseph A. Schumpeters „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung“.

Salzberger und Voigt begründen in ihrer Analyse die Länderauswahl damit, dass vier der untersuchten Länder als konsolidierte Demokratien gelten (Tschechische Republik, Estland, Ungarn und Polen), während vier andere als Transformationsländer bezeichnet werden (Bulgarien, Rumänien, Russland und die Slowakei).

Diese Einteilung wird – zumindest partiell – auch von ihrer Analyse reflektiert. Gegenstand ihrer Untersuchung war die allgemeine Frage, ob es möglich ist, die Varianz in der Struktur von Behörden bzw. Agenturen und den Grad ihrer Unabhängigkeit über die analysierten Länder zu erklären, indem die Autoren die konstitutionellen Kompetenzen und Restriktionen der Organe analysieren, die über die Kompetenz verfügen, Kompetenzen zu delegieren. Zu erklären ist also die Gründung einer unabhängigen Behörde und der Transfer von Kompetenz an diese Behörde. Ihre allgemeine Hypothese lautet, dass sowohl die gewählte Delegationsart als auch der Delegationsumfang mit den zugrunde liegenden Verfassungsstrukturen erklärt werden können.

Die Tschechische Republik und Estland haben danach das höchste Maß sowohl an inländischer als auch an internationaler Delegation: die Slowakei kann auch zu dieser Gruppe gezählt werden. Russland und Rumänien haben jeweils den niedrigsten Delegationsumfang. Die vorläufigen Forschungsergebnisse der beiden Autoren zeigen, dass Ungarn und Polen sich in einer mittleren Gruppe befinden, während Bulgarien ein hohes Maß an internationaler Delegation mit einem hohen Maß an geldpolitischer Delegation mit einem geringen Maß an das Verfassungsgericht kombiniert.

Jürgen G. Backhaus führt in seinem Kommentar zum Referat von Voigt und Salzberger aus, dass auch die Frage des Wirtschaftsstils im Transformationsprozess offen ist. Es ist zudem keineswegs eine ausgemachte Sache, dass, wenn man in Wirtschaftsstufen denkt, von einer ge-

benen Stufe auf eine höhere Stufe übergegangen werden kann. Es ist durchaus möglich und belegbar, dass ein Rückfall in vorgelagerte Wirtschaftsstufen stattfindet und statt Fortschritt Rückschritt eintritt.

Im Beitrag von Backhaus und Stephen „Verantwortliches Management und Massenprivatisierung“ befassen sich die Autoren mit Fragen des verantwortlichen Managements, die aus diesem Prozess hervorgehen, und untersuchen die Natur des Prozesses als solchen. Das Problem des verantwortlichen Managements besteht grundsätzlich darin, dass sichergestellt werden muss, dass die Unternehmen im Interesse ihrer Inhaber und nicht ihrer Manager handeln. Dies schließt auch ein, dass versucht wird, mit der Trennung von Eigentum und Kontrolle im Sinne der Verwaltung umzugehen. Diese Frage wurde in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur seit dem Werk von Adolf Bearle und Garder Means aus den 1930er Jahren diskutiert.

Die Untersuchung von Backhaus und Stephen befasst sich mit fünf Transformationswirtschaftssystemen in Zentral- und Osteuropa – Bulgarien, Tschechische Republik, Polen, Rumänien und Slowakei –, insbesondere mit Fragen des verantwortlichen Managements, die aus den so genannten Massenprivatisierungsprogrammen hervorgehen. Allerdings ist es auch möglich, so die Autoren weiter, dass sie ihre eigenen Verwaltungsprobleme schaffen. Die Frage des verantwortlichen Managements muss jedoch im Zusammenhang mit dem Wandel der wirtschaftlichen und politischen Systeme gesehen werden. In Transformationsländern verbleiben wichtige politische und bürokratische

Kräfte, die ein Interesse daran haben, wirtschaftliche und politische Renten im Verlauf des Wandlungsprozesses abzuschöpfen.

Im zweiten Teil ihres Beitrages wird das Problem des verantwortlichen Managements im Allgemeinen und speziell im Hinblick auf die Massenprivatisierung in der Terminologie der Neuen Institutionenökonomik dargestellt und mit der Vorgehensweise Shleifers und Vishnys (1997) in Zusammenhang gesetzt.

Der dritte Teil vertieft solche Probleme, die sich auf die Errichtung rechtlicher Institutionen beziehen. Die Errichtung rechtlicher Institutionen bildet den Kern des Wandels, wie er sich in Ost- und Zentraleuropa vollzogen hat. Eine solche Vertiefung ist erforderlich, um einen Rahmen für eine Analyse des Gelingens oder Misslingens, für den Wandel der Unternehmensstruktur und des Eigentumserwerbs mittels Massenprivatisierung bis hin zur Marktwirtschaft zu entwickeln. Die Erörterungen in den Kapiteln 2 und 3 liefern die Kriterien, die im letzten Abschnitt verwendet werden, um einen Marktverträglichkeitsindex zu berechnen, in dem wiederum die Fragen des verantwortlichen Managements die Hauptrolle spielen.

Ein weiterer zentraler gesellschaftspolitischer Aspekt wird in dem Beitrag von Thomas Apolte thematisiert und vor allem in theoretischer Hinsicht gründlich analysiert, nämlich das Problem der Alterssicherung und der intergenerationellen Umverteilung in kleinen offenen Transformationswirtschaften.

Nach Apolte sind grundsätzlich nach Mobilität der Produktionsfaktoren und Größe der betreffenden Länder acht unterschiedliche Fälle von

Alterssicherungsmodellen möglich, wovon zwei Fälle in der Realität allerdings wohl nicht anzutreffen sind, nämlich jene mit geringer Kapitalmobilität, aber hoher Haushaltsmobilität. Ganz allgemein ist die Ländergröße insofern von Bedeutung, als dass Wanderungen von und zu kleinen Ländern keine Auswirkungen auf die internationalen Faktorpreise haben, während die internationalen Faktorpreise durch Wanderungen von und zu großen Ländern verändert werden.

Kleine Länder, so Apolte, sind darauf angewiesen, sich als internationale (Faktor-)Preisnehmer zu verhalten. Relevant ist dies in erster Linie für die Kapitalrendite. Isoliert betrachtet wird ein kleines Land daher mit einem Kapitaldeckungsverfahren auch bei einer ungünstigen demografischen Entwicklung arbeiten können, weil die Kapitalnachfrage auch bei längerfristig schrumpfender Bevölkerung nicht sinken wird. Dies setzt allerdings hohe Kapitalmobilität voraus. Ein quasi-privates Umlagesystem wird dagegen nur bei geringer Haushaltsmobilität ohne Friktionen funktionieren können. Denn bei kleinen Ländern mit hoher Mobilität der Haushalte könnten gerade junge und gut verdienende Menschen durch relativ hohe Sozialabgaben einem starken Abwanderungsanreiz unterliegen. Große Länder können Einfluss auf internationale Faktorpreise ausüben, wenn von ihnen Faktorwanderungen ausgehen. Sofern es dabei um den Faktor Kapital geht, bezieht sich die Größe eines Landes allerdings nicht auf die Fläche oder die Bevölkerung, sondern auf die Kapitalströme, und diese dürften in Bezug auf die MOEL im internationalen Vergleich auch auf längere Sicht noch wenig bedeutend sein.

Etwas anders liegen die Dinge, so Apolte, wenn es um die Haushaltsmobilität geht. Denn hier gehört etwa Polen eher zu den mittelgroßen Ländern Europas. Aus diesem Grund sind auch die rentenpolitischen Optionen in Polen möglicherweise andere als etwa in Estland. Auch dürfte die Größe dieses Landes die internationale Mobilität der dortigen Haushalte im Vergleich zu den sehr kleinen Staaten eher absenken. Im Falle eines kapitalgedeckten Systems gilt daher zunächst auch für ein Land wie Polen im Prinzip Ähnliches wie für die kleineren Länder. Allerdings wäre für ein solches Land durchaus zu überlegen, ob nicht Elemente eines quasi-privaten Umlagesystems eingeführt werden sollten, und zwar als Ergänzung zu einem kapitalfundierte System. Denn die zu befürchtende Abwanderung ist in einem solchen Land wohl nicht sehr gravierend.

Feldmann untersucht in seinem Aufsatz, ob die neuen, demokratischen Staaten den Verlierern der Transformation – denjenigen, die durch die Transformation arbeitslos wurden – mit ihren arbeitsmarktpolitischen Programmen auch wirklich geholfen haben. Dabei geht es nicht darum, ob der Staat den betroffenen Menschen während der Zeit ihrer Arbeitslosigkeit möglichst hohe Lohnersatzleistungen gezahlt hat. Entscheidend für Feldmann ist, ob die Arbeitsmarktpolitik dazu beigetragen hat, die Arbeitslosen wieder möglichst rasch in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu bringen, damit sie sich ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft verdienen konnten.

Die Analyse von Feldmann ist für Polen, Ungarn und Tschechien zu folgenden fast völlig übereinstimmenden Ergebnissen gelangt:

1.) Der Arbeitsvermittlung kam eine große Bedeutung zu. Tatsächlich war diese jedoch nicht in allen Ländern hinreichend leistungsfähig. In Polen schränkte etwa eine schlechte personelle und materielle Ausstattung ihre Effektivität erheblich ein. In Tschechien war die Arbeitsvermittlung dagegen sehr effektiv – und zwar nicht nur auf Grund einer besseren personellen und materiellen Ausstattung der Arbeitsämter, sondern auch auf Grund der Pflicht der Unternehmen, sämtliche offenen Stellen zu melden.

2.) Die beruflichen Bildungsmaßnahmen haben den Teilnehmern immer dann genutzt, wenn sie – wie im Falle der individuellen Bildungsmaßnahmen in Ungarn und Tschechien – auf ihre Vorkenntnisse und Interessen und den Bedarf der Unternehmen zugeschnitten waren.

3.) Bei der Vergabe von Lohnsubventionen wurden die Problemgruppen nicht besonders berücksichtigt. Dies war für sie jedoch nicht unbedingt von Nachteil, denn die langfristigen Beschäftigungschancen, so Feldmann, der durch Lohnsubventionen Geförderten verbesserten sich nicht etwa, sondern verschlechterten sich.

4.) Öffentliche Beschäftigungsprogramme zielten besonders auf die

Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit.

Probleme der Einkommensverteilung im Transformationsprozess werden abschließend in zwei Beiträgen genauer fokussiert: Horst Brezinski analysiert theoretisch und empirisch den Zusammenhang zwischen Transformation und Einkommensverteilung, ergänzt durch einen Kommentar von Jürgen G. Backhaus.

Am Beispiel der tschechischen Republik untersucht schließlich Jens Hölscher die Frage der Einkommensdynamik und der Stabilität im Transformationsprozess, gefolgt von einem ausführlichen Kommentar von Thomas Eger, der für eine stärkere Differenzierung – jenseits der klassischen Gegenüberstellung von „Privatsektor“ und „Staatssektor“ – plädiert.

Alles in allem ist dies wiederum eine gelungene Publikation von Hans G. Nutzinger, die hoffentlich in Österreich – wegen der geografischen und historischen Nähe zu den ehemaligen Ostblockstaaten – auf großes Interesse stoßen wird, da Publikationen über Verteilungsprobleme im Transformationsprozess hierzulande eher rar sind.

Josef Schmee

Konsum und Wachstum

Rezension von: Davide Gualerzi, *Consumption and Growth. Recovery and Structural Change in the US Economy*, Edward Elgar, Cheltenham 2001, XXI+220 Seiten, £ 55.

Bei dem vorliegenden Band handelt es sich um eine theoretische und empirische Untersuchung über die wechselseitigen Einflüsse zwischen Konsum und Wachstum in hoch entwickelten Marktwirtschaften. In Gualerzis Ansatz bestimmen diese Interaktionen das Muster strukturellen Wandels und den langfristigen Kurs wirtschaftlichen Wachstums.

Das langfristige Wachstum der effektiven Nachfrage hängt ab vom endogenen Prozess der Marktschaffung. Die Theorie der Nachfrage, um die es hier geht, ist also nicht unabhängig von der Theorie der Investitionen und der Einkommensentstehung, sondern eine Theorie der Nachfrage, die konsistent ist mit der Analyse des Wachstumsprozesses.

Im Mittelpunkt des Interesses steht somit eine Theorie des Nachfragewachstums. Diese Theorie muss sowohl erklären können, wie neue Märkte durch den Prozess des Wachstums endogen geschaffen werden, als auch, wie sich Konsummuster entwickeln. „In particular it must explain how spending contributes to and follows from investment decisions, not just how income is allocated and consumption decisions are made.“ (S. XII)

Änderungen in der Konsumsphäre stimulieren Investitionen, und Investi-

tionen tragen zur Schaffung neuer Märkte bei, nicht nur, weil sie zusätzliches Einkommen generieren, sondern auch, weil sie strukturellen Wandel hervorrufen. „Investment determines structural change and market creation and then it is sustained by market expansion and structural evolution.“ (S. XII) Die Entwicklung der Konsumsphäre, die sowohl Unternehmen als auch sozial eingebettete Konsumenten einschließt, bestimmt folglich die Bedingungen für die Realisierung des Wachstumspotenzials einer Volkswirtschaft.

Gualerzis Annäherung an das Problem wirtschaftlichen Wachstums in hoch entwickelten Wirtschaften ist innovativ. Sein Ansatz bietet eine neue Perspektive auf die wachstumstheoretische Debatte. Insbesondere vertritt der Autor den Standpunkt, dass die Untersuchung von Konsummustern bei der theoretischen und empirischen Analyse von Wachstumsprozessen eine zentrale Rolle spielen sollte.

Das Hauptthema der Arbeit sind die Beziehungen zwischen Konsum und Wachstum im Rahmen einer langfristigen Theorie effektiver Nachfrage. Schumpeters Überlegungen zu wirtschaftlicher Entwicklung dienen Gualerzi als Ausgangspunkt. In der Folge verbindet er Schumpeters Einsichten über die Triebkräfte technischer, organisatorischer und Marktinnovationen mit einer langfristigen Interpretation von Keynes' Prinzip der effektiven Nachfrage. Im Rahmen eines eindrucksvollen und ergiebigen Literaturüberblicks zeigt der Autor, welche Rolle die effektive Nachfrage in verschiedenen Ansätzen der mikro- und der makroökonomischen Konsumtheorie sowie der Theorie strukturellen Wandels spielt. Das Ergebnis sind die

skizzenartigen Grundzüge eines neuen Modells endogenen Wachstums und makroökonomischen strukturellen Wandels, das mikroökonomisch fundiert ist.

Seine theoretischen Ansätze unterzieht Gualerzi einem empirischen Test anhand von Daten über die Erholungs- und Aufschwungsphase der US-amerikanischen Wirtschaft in den achtziger Jahren. Er konstatiert für diese Periode eine Verschiebung zu einem Muster der „Konsumvertiefung“, welche den konsumgetriebenen

Aufschwung erklärt und einen Prozess „intensiven Wachstums“ widerspiegelt.

Diese breit angelegte Arbeit über den selten betrachteten Zusammenhang zwischen Konsumänderungen und Wirtschaftswachstum wird vor allem für jene ÖkonomInnen und SozialwissenschaftlerInnen interessant sein, die von der sog. „Neuen Wachstumstheorie“ enttäuscht sind und alternative Ansätze studieren und/oder aufgreifen wollen.

Martin Mailberg

Eine neue Mikroökonomie?

Rezension von: Jason Potts, *The New Evolutionary Microeconomics. Complexity, Competence and Adaptive Behaviour*, Edward Elgar, Cheltenham 2001, 256 Seiten, Paperback £25.

Die stets an der – seit den siebziger Jahren in der ökonomischen Diskussion vorherrschenden – neoklassischen Theorie geübte Kritik verdichtete sich in jüngerer Zeit immer mehr und gewann zuletzt nachgerade die Stärke eines Orkans. Dieser paradigmatische Wandel fand seinen Niederschlag in den Entscheidungen des Nobelpreiskomitees, welches in den letzten drei Jahren seine Auszeichnung durchwegs an Kritiker der Neoklassik verlieh (Akerlof, Spence und Stiglitz; Kahnemann usw.). Auch an den US-Universitäten vollzieht sich die Fachdiskussion immer stärker jenseits der Neoklassik. Freilich, die Studenten haben nach wie vor diesen Stoff zu lernen, aus dem ganz einfachen Grund, weil eine geschlossene Alternative dazu fehlt.

Der zitierte kritische Orkan bläst nämlich aus vielen Windrichtungen. Die Heterodoxie erweist sich als äußerst vielgestaltig. Daher versucht der Autor dieses Buches zunächst, die Gemeinsamkeit aller dieser Ansätze herauszuarbeiten, in der Folge jedoch zu einer konzisen Mikroökonomie überzuleiten. Er stellt dieses Vorhaben nicht deshalb unter den Titel einer evolutionären Ökonomie, weil er Parallelen zur Biologie unterstellt, es

geht ihm vielmehr um „...a dynamic logic of self-transformation...“. Dieser Begriff habe viel mehr mit Psychologie zu tun. Es gehe um den Fluss von Informationen, durch welche sich ein komplexes System, wie etwa ein Betrieb, endogen verändert.

Die Kritik an der Neoklassik

Tatsächlich führt Potts Kritik an der Neoklassik weit über die notorischen Einwände hinaus. Seine Überlegungen basieren auf der Feldtheorie. Dieser physikalische Ansatz versteht unter dem Feld jenen Raum, in welchem sämtliche Punkte in gleicher Weise miteinander verbunden sind. Darin sieht er die Basis der Neoklassik, weil nach deren Auffassung jede Aktion eines Wirtschaftssubjektes gleichzeitig und in gleicher Weise sämtliche andere betrifft. In diesem Raum bleibt kein Platz für spezifische Beziehungen zweier Wirtschaftssubjekte. Darin kann beispielsweise kein Handel stattfinden, weil die Wirtschaftssubjekte, gegeben die Ressourcen und die Präferenzen, stets optimieren und sich damit das ganze System permanent im Gleichgewicht befindet.

Davon kann in der Realität natürlich keine Rede sein, denn die unter sehr unterschiedlichen Bedingungen vor sich gehenden kommerziellen Transaktionen betreffen stets nur einige Wirtschaftssubjekte. Man kann auch nicht davon ausgehen, dass – gleichartige – Verbindungen zwischen den Wirtschaftssubjekten gegeben sind, sondern der Marktmechanismus stellt solche überhaupt erst her, wie die Österreichische Schule betont.

Es ist aber diese Basis, auf welcher die Neoklassik ihre notorischen Axio-

me entwickelt. Das beginnt mit der Frage, ob die Wirtschaftssubjekte tatsächlich ihren Nutzen maximieren. Solches setzt nämlich komplette Information voraus, die natürlich nicht existiert. Weiters unterstellt die Neoklassik in Anlehnung an die evolutionäre Biologie einen optimalen Ausleseprozess durch den Markt. Jene hat jedoch indessen diesen Ansatz weitgehend fallen gelassen, weil auch der biologische Raum kein Feld darstellt. Diese Wissenschaft hat durchaus erkannt, dass sich Entwicklungen nicht gleichartig vollziehen müssen, sondern in bestimmten Kanälen als Konsequenz von Pfadabhängigkeit.

Weiters ist die Hypothese des methodologischen Individualismus unhaltbar. Die Gesellschaft wird durch eine Reihe von Verhaltensweisen charakterisiert, welche durch Rechte und Pflichten bestimmt sind. Und in diesen Rahmen wird der Mensch hineingestellt. Er vermag diesen zwar zu beeinflussen, ihn zu ändern, aber er existiert unabhängig vom einzelnen Subjekt (diese Problematik wird ausführlich von der neuen Institutionenökonomie diskutiert). Wie denn auch die Rationalitätsannahme des *homo oeconomicus* nicht zu halten ist. Weder verfügt dieser über alle erforderlichen Informationen, noch über die Rechenkapazitäten, um diese annahmengemäß zu verwerten, noch ist sein Verhalten eindimensional hedonistisch bestimmt. Ebenso wenig eignet sich die Vervielfältigung des *homo oeconomicus* dazu, makroökonomische Probleme zu erklären. Dieser Ansatz unterliegt dem Fehler, Eigenschaften der Teile auf das Ganze zu übertragen: Der Bienenstock weist andere Charakteristika auf als eine Biene.

Die Kritik am statischen Charakter des neoklassischen Systems macht Potts an den Institutionen, also den gesellschaftlichen Verhaltensregeln fest. Institutionen sind keine fundamentalen Elemente, sondern das Resultat spezifischer Interaktionen, welche in der Zeit eine Struktur formen. Und diese ändern sich durch historische Ereignisse immer wieder. Sie sind mit einer stetigen Entwicklung unvereinbar.

Allen heterodoxen Richtungen ist aber die Einsicht gemeinsam, dass innerhalb des Wirtschaftssystems spezifische Verbindungen (*connections*) bestehen. Und diese repräsentieren einen grundsätzlichen Unterschied zur Neoklassik. Diese Erkenntnis nutzt Potts für seinen alternativen mikroökonomischen Ansatz.

Elemente, Verbindungen, Systeme

Potts geht davon aus, dass jedes komplexe Objekt aus Elementen und Verbindungen besteht. Die Verbindungen zwischen den Elementen können unterschiedliche Intensität annehmen: Sie reichen von gar keinen bis zu vollständigen. Ein solches Objekt lässt sich als System bezeichnen. Und jedes System kann seinerseits wieder zum Element eines anderen werden, sodass eine Hierarchie von Systemen entsteht – eine Hyperstruktur. Sie reicht vom Betrieb bis zur Weltwirtschaft. Er unterscheidet verschiedene Arten von Systemen, welche für die Analyse der Ökonomie relevant sind: „...: (1) Organizations as systems; (2) commodities and capital as systems; (3) cognitive and skilled agents as systems; (4) technology as systems; and (5) institutions (including markets) as systems“. (S. 75)

Welches sind nun die allgemeinen Eigenschaften von Systemen? Da ist zunächst die Komplexität. Diese beschreibt deren Organisation, die Intensität der Verbindung zwischen den Elementen untereinander, deren Koordination. Diese reicht von dem einem Extrem, dass zwischen den Elementen überhaupt keine Verbindung besteht, bis zu jenem, dass sämtliche Elemente eines Systems untereinander verbunden sind. Ersteres bezeichnet der Autor als ein solches von zeitlicher Stabilität mit extremer Ordnung, letzteres als massiv dynamisch, instabil, also chaotisch – wie etwa die Börse.

In der Realität finden sich zumeist Systeme zwischen diesen Extremen, was sich als sinnvoll erweist, weil eine evolutionäre Entwicklung sowohl Stabilität wie auch Veränderung erfordert. „Complexity, in this sense, is a balance between these states; a balance between rigidity and fluidity.“ (S. 94)

Daher sichert die Komplexität die dynamische Effizienz eines Wirtschaftssystems. Tendenzen zu den Extremen der Systemkoordination mindern diese. Solche Systeme sind entweder zu starr oder zu volatil. Das bedeutet freilich, dass man sich von der Annahme eines punktförmigen Gleichgewichts verabschieden muss. An seine Stelle tritt eher der Begriff eines Korridors. Eine Gegebenheit, welche aus fundamentaler Unsicherheit resultiert: „Uncertainty is multiplicity, variety and projects...“ (S. 95). Selektion führt zu keinem Optimum, sondern nur zu einer befriedigenden Lösung. Und es sind gerade diese Unvollkommenheiten, welche das Funktionieren des Marktes herbeiführen. „The market works because it is imperfect and not in spite of it. These

imperfections ... are not imperfections but evolutionary adaptations.“ (S. 97)

Die Bedeutung solcher „Unvollkommenheiten“ demonstriert Potts auch für die Betriebsdiskussion. Hier sieht er die *Agency*-Modelle kritisch, weil diese faktisch nur als Korrektur einer neoklassischen Grundlage funktionieren. Für ihn hat der Betrieb nicht die Aufgabe, Transaktionskosten zu senken, sondern repräsentiert einen Ort der Identifikation, der Koordination, der Autorität, vor allem aber als Zentrum des Wissens. Seine Hierarchie erlaubt es, das Wissen zu zerlegen und damit besser zu nutzen.

Vom homo oeconomicus zum hetero oeconomicus

Wie fügt sich das Wirtschaftssubjekt in dieses System ein? Der „*hetero oeconomicus*“ sieht sich zum Unterschied gegenüber dem neoklassischen *homo oeconomicus* nicht dem Problem der Knappheit an Ressourcen gegenüber, sondern jener an Wissen. Denn Ressourcen sind an sich nicht brauchbar, sie erhalten ihren Wert für den Gebrauch durch Verarbeitung, und der Akteur steht vor der Wahl, welches technische Wissen er einsetzt – dieses Wissen wird systemtheoretisch als Verbindung zwischen Elementen verstanden.

Freilich begegnen Versuche, solche Bestrebungen zu optimieren, zwei Beschränkungen: Erstens einer beschränkten Rationalität (*bounded rationality*) – der Akteur kennt nicht alle denkbaren technischen Kombinationen – und zweitens kann er nicht alle erproben und daher auch nicht bewerten. Ja selbst unter der Annahme vollkommener Rationalität wäre eine solche Erprobung viel zu kost-

spiegel. Die Lösung dieses Problems liegt in „schematischen Präferenzen“; diese repräsentieren Daumenregeln und Routinen, also Vermutungen. Solche sind natürlich unvollständig und können sich durch Lernprozesse ändern. „Schematic preferences, as such, are a product of experience and experimentation (the locus of history and imagination) and are structurally complex for reasons of expediency. They are the expression of adaptive rationality.“ (S. 125)

Und ebenso, wie gegenüber der Umwelt, treten die Wirtschaftssubjekte über schematische Präferenzen untereinander in Beziehung – um die Technologie auf eine höheres Niveau zu heben. Um die Überfülle von Informationen zu reduzieren, schaffen die Akteure sozusagen Etiketten für die Inhalte der Schemata, über welche die Interaktion zu Stande kommt.

Für die Neoklassik reduziert sich die Unternehmenstheorie im Wesentlichen auf eine Produktionsfunktion. Demgegenüber folgt Potts jenen Ansätzen, welche in der Unternehmung ein Produktionssystem sehen, welches Wissensströme koordiniert. Wissen in diesem Sinne umfasst, neben spezifischen Kenntnissen und Routinen, schöpferische Zerstörung im Sinne Schumpeters sowie Kompetenz. Diese beinhaltet jenes besondere Wissen, das die individuelle Unternehmung charakterisiert. Ein wichtiger Aspekt dieser Eigenschaft besteht in den sich innerhalb des Betriebes vollziehenden Lernprozessen, welche eine gewisse Stabilität seines Gefüges voraussetzen – dieser Umstand steht im krassen Gegensatz zu der heute propagierten Tugend des Heuerns und Feuerns von Arbeitskräften.

Diese Prinzipien überträgt Potts

auch auf den Haushalt, welchen er gleichfalls als Einheit begreift, die Wissen kreiert. Eine Ehe besteht nicht einfach aus der Addition der Fähigkeiten zweier Ehepartner, sondern es entsteht durch die Heirat ein neues System auf höherer Ebene, dass nur als solches bestimmte Leistungen erbringen kann, wie etwa Kinder oder emotionelle und physische Geborgenheit.

Im letzten Teil des Buches widmet sich der Autor den Erwartungen, welchen er eine zentrale Rolle in der theoretischen Diskussion zuschreibt. Aus neoklassischer Sicht vollzieht sich die Erwartungsbildung, wie üblich, außerordentlich einfach: Das allwissende Wirtschaftssubjekt gewichtet alle denkbaren Ereignisse mit der jeweiligen Wahrscheinlichkeit des Eintretens. Als Resultat ergibt sich seine Erwartung. Dagegen existieren natürlich wieder eine Fülle von Einwänden: so die eingeschränkte Rationalität der Akteure, wie denn auch die Möglichkeit, entsprechende Berechnungen anzustellen, ferner der Umstand, dass keine Abbildung der Realität schlechthin existiert, sondern das Individuum sich nur ein subjektives Bild der Realität macht, welches durch Schemata zu Stande kommt, dass die Erwartungsbildung ein durchaus dynamischer Prozess ist, in dessen Verlauf der Akteur lernt usw. Potts versucht, seinen zuvor entwickelten Überlegungen folgend, einen eigenen Ansatz zu entwickeln.

So führt er aus, dass die internen Modelle der Wirtschaftssubjekte Knotenpunkte eines exogenen Netzes von Informationsflüssen darstellen. Damit wird der klassische Wahrscheinlichkeitsansatz in Frage gestellt, weil die Entscheidung unter Unsicherheit auf

Grund dieses Systemzusammenhangs erfolgt. Schließlich hat eine Theorie der Erwartungen sowohl die Aktionen der Wirtschaftssubjekte als auch die Veränderungen des Informationsnetzes und die Interaktionen zwischen beiden zur Kenntnis zu nehmen.

Dieses außerordentlich interessante Buch beeindruckt nicht nur durch seine Ideen und die Gedankenführung, sondern auch durch die umfassende Literaturkenntnis des jungen Autors, die weit über die Ökonomie hinausreicht. Zweifellos wurde hier ein Ansatz für neue theoretische Entwick-

lungen vorgestellt. Natürlich, und der Autor weist im Schlusskapitel selbst darauf hin, steht noch eine Fülle weiterer Studien auf dem Programm, bis sich die Konturen eines neuen Paradigmas deutlicher abzeichnen werden. Es dürfte noch einige Zeit dauern, bis man den Studenten ein neues Lehrbuch in die Hand drücken können wird. Doch sollte niemand, der an dem sich gegenwärtig vollziehenden paradigmatischen Wandel interessiert ist, an dieser Studie vorbeigehen.

Felix Butschek

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 5**

**Kapitalismus im 21. Jahrhundert
Ein Survey über aktuelle Literatur**

Günther Chaloupek, Thomas Delapina (Hrsg.)

Werner Teufelsbauer

Lester Thurows Weg zur Überwindung des konservativen durch eine aufgeklärten Kapitalismus.

Günther Chaloupek

Paul Krugman über die Zukunft des Kapitalismus.

Ewald Walterskirchen

„Die Herausforderung des Weltkapitalismus“ von Robert Gilpin.

Felix Butschek

David Landes' Lehren aus der Vergangenheit.

Peter Rosner

„Aufstieg und Niedergang von Nationen“ und „Power and Prosperity“ von Mancur Olson.

Manfred Prisching

Robert Heilbroners ungreifbare Visionen.

Thomas Delapina

Kapitalismus im 21. Jahrhundert– Versuch eines Resümees.

Wien 2001, 88 Seiten, € 14,39.

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@lexisnexus.at