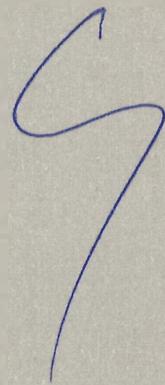


Wirtschaft und Gesellschaft



Inhalt

Editorial

Zum blau-schwarzen Experiment

Michael Mesch

Vom Wettbewerbskorporatismus
zur transnationalen Koordination
der Lohnpolitik in der EU? (Teil 2)

Arne Heise

Integrative Makropolitik
auf nationaler und EU-Ebene

David Hauner

Die Fremdwährungsreserven
der OeNB

R. Kothmayr, P. Rosner

Ist die Familienförderung effizient?

Monika Riedel

Soziale Ungleichheit und
Gesundheit

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

26. Jahrgang (2000), Heft 1

Inhalt

Editorial

Zum blau-schwarzen Experiment 1

Michael Mesch

Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination
der Lohnpolitik in der EU? (Teil 2) 7

Arne Heise

Integrative Makropolitik auf nationaler und EU-Ebene 65

David Hauner

Die Fremdwährungsreserven der OeNB. Wie groß ist der Spielraum? 81

Regina Kothmayr, Peter Rosner

Ist die österreichische Familienförderung effizient? 99

Monika Riedel

Soziale Ungleichheit und Gesundheit 119

Bücher

Ferdinand Karlhofer, Emmerich Tálos (Hrsg.), Zukunft der Sozialpartner-
schaft. Veränderungsdynamik und Reformbedarf (Thomas Delapina) 137

Emmerich Tálos (Hrsg.), Atypische Beschäftigung.

Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen (Karl Wörister) 143

Christian Smekal, Rupert Sendlhofer, Hannes Winner (Hrsg.),

Einkommen versus Konsum. Ansatzpunkte zur Steuerreformdiskussion
(Margit Predl, Josef Zuckerstätter) 148

Agnes Streissler, Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter.

Eine Gegenüberstellung verschiedener Modelle (Emmerich Tálos) 152

Derek H. Aldcroft, Anthony Sutcliffe (Hrsg.), Europe in the

International Economy 1500 to 2000 (Felix Butschek) 155

Barbara Schleicher, Heißes Eisen. Zur Unternehmenspolitik der Österreichisch-Alpine Montangesellschaft in den Jahren 1918-1933 (Josef Schmee)	159
Karsten Steiger, Kooperation, Konfrontation, Untergang. Das Weimarer Tarif- und Schlichtungswesen während der Weltwirtschaftskrise und seine Vorbedingungen (Jürgen Nautz)	163
Harald Hagemann, Claus-Dieter Krohn (Hrsg.), Biographisches Handbuch der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933 (Josef Schmee)	165
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	171

Unsere AutorInnen:

Felix Butschek ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

David Hauner studierte Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien und an der Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales (ESSEC) in Paris. Derzeit betreibt er ein Doktoratsstudium an der Universität Wien.

Arne Heise ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Wirtschaftsuniversität Wien und Referatsleiter am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Regina Kothmayr ist Mitarbeiterin der Abteilung für integrationspolitische Koordination (Abt. IV/5) des österreichischen Bundeskanzleramtes.

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

Monika Riedel ist Forschungsassistentin in der Arbeitsgruppe HealthEcon am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Peter Rosner ist Professor am Institut für Wirtschaftswissenschaften der Universität Wien.

Editorial

Zum blau-schwarzen Experiment

Österreich hat eine neue Regierung: die neue Kombination blau-schwarz. Nach ihrem Zustandekommen ist vor allem über die internationalen Konsequenzen und über die politische Legitimationsbasis heftig in der Öffentlichkeit diskutiert worden. Die Auswirkungen der internationalen Isolierung Österreichs und einer möglichen Schwächung der politischen Stabilität sind wohl nur mittel- und längerfristig wirklich abschätzbar und Gegenstand vor allem der politischen Analyse. Im folgenden sollen grundsätzliche wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte des Programms der neuen FPÖ/ÖVP-Regierung analysiert werden.

I.

Nach eigener Aussage ist es ein zentrales Anliegen der neuen Regierung, die Wirtschaft von ihren "Fesseln" zu befreien. Diese Aussage spricht zwar die überreizten Gefühle eines nicht geringen Teils der veröffentlichten Meinung an, wobei allerdings selten die Frage gestellt wird, ob eine solche Feststellung der tatsächlichen Lage entspricht. Allein schon die Tatsache, daß Österreichs Wirtschaft sich nicht nur langfristig, also in den letzten drei bis vier Jahrzehnten, sondern auch in den neunziger Jahren im Vergleich zur europäischen und internationalen Wirtschaftsentwicklung sehr gut gehalten hat, läßt es als ganz unwahrscheinlich erscheinen, daß diese angeblichen Fesseln die wirtschaftliche Dynamik unseres Landes behindern. Sicherlich war Österreich von manchen Wellenbewegungen der Konjunktur nicht nur positiv betroffen, haben zum Beispiel Wechselkurssturbulenzen Aufschwünge zum Stocken gebracht, ist die Arbeitslosenrate in den neunziger Jahren weiter langsam angestiegen und mußte das Budget Mitte des letzten Jahrzehnts massiv konsolidiert werden. Daß diese Probleme auf besondere "Fesseln" zurückgeführt werden können, die üblicherweise im Bereich der Arbeitsbeziehungen, des Arbeits- und Sozialrechts lokalisiert werden, wird man nicht ernsthaft behaupten können. Gerade durch die in Österreich praktizierte produktivitätsorientierte Lohnpolitik ist es gelungen, international verursachte Turbulenzen gut zu überstehen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft konnte seit Mitte der neunziger Jahre um mehr als 10 Prozentpunkte verbessert werden (Lohnstückkostenentwicklung). Das Wachstum der

österreichischen Wirtschaft entspricht mittelfristig etwa dem EU-Durchschnitt, was angesichts einer Spitzenposition Österreichs beim Pro-Kopf-Einkommen gar nicht so selbstverständlich ist. Die Arbeitslosenrate liegt ungefähr auf dem Niveau der USA. Mit dem sich verstärkenden Konjunkturaufschwung konnte in jüngster Zeit sowohl ein kräftiger Beschäftigungszuwachs als auch eine fühlbare Senkung der Arbeitslosenrate erreicht werden. Auch die Ertragslage der Unternehmungen erweist sich als insgesamt sehr konsolidiert.

Wenn man einen Vergleich mit einem Land vornimmt, welches vor über zwanzig Jahren ein solches "Entfesselungsexperiment" unternahm, nämlich Großbritannien, so schneidet Österreich in praktisch allen Dimensionen deutlich besser ab, trotz einer zugegeben eher desolaten Ausgangssituation in Großbritannien 1979, die dort zum Kurswechsel geführt hatte. In diesem Vergleich erscheint die Wirtschaftspolitik in Großbritannien in keiner Weise als Vorbild. Als allgemeine wirtschaftspolitische Lehre läßt sich vielmehr der umgekehrte Schluß ziehen, daß der österreichische Weg eine nachhaltig positive Entwicklung am ehesten zu gewährleisten in der Lage ist.

Die imaginären Fesseln sind im wesentlichen nichts anderes als der Vorwand dafür, daß bestimmte Unternehmerkreise jetzt die Stunde gekommen sehen, ihre Möglichkeiten zu verbessern, als Herr im eigenen Haus wieder freier zu schalten und zu walten, und dazu verschiedene Arbeitnehmerpositionen zu schwächen oder zurückzudrängen. Wenn nun die neue Mehrheit dafür eingesetzt werden soll, ist dies rechtlich und faktisch möglich, es wäre aber dann fair, dies auch offen zu sagen und nicht irgendwelche unglaublichen Vorwände zu benützen, und vor allem hätte diese Absicht auch vor den Wahlen kundgetan werden sollen.

Offensichtlich hat sich bei der neuen Regierung eine Art Unternehmerwirtschaftslehre durchgesetzt, die mit einem heute weit verbreiteten Management-Kauderwelsch Wirtschaftspolitik zu machen vorgibt, die allerdings mehr Interessenpolitik ist und einer wirklichen ökonomischen Fundierung entbehrt. Der Boden für den Erfolg dieser seltsamen Mischdoktrin wurde schon seit längerem dadurch bereitet, daß sich Vertreter aller Parteien dieser Rhetorik bedient haben. Ebenso gab es eine nahezu allgemeine Neigung dazu, durch die Beschwörung verschiedenster Bedrohungen und Krisen, durch das ununterbrochene Beklagen von Versteinerungen und Starrheiten, durch das ständige Zitieren genereller "Reformstaus" bzw. der Notwendigkeit umfassender "Reformpartnerschaften" Gefühle der Unerträglichkeit des gegenwärtigen Zustandes zu erzeugen. Der ständig hinaufgeschraubte Pegel der Aufgeregtheit auch in Sachen Wirtschaftspolitik hat den Boden für einen Kurswechsel aufbereitet. Wenn sich heute manche, die

dazu beigetragen haben, fragen, ob dies angesichts der Konsequenzen richtig war, so kommen diese Zweifel momentan zu spät. Immerhin sollten sie aber für eine mehr nüchterne Sachlichkeit der Diskussion in Zukunft positiv wirken. Denn niemand behauptet, daß wir in Österreich in der besten aller möglichen wirtschaftspolitischen Welten leben, aber die vorhandenen Probleme liegen im Bereich des Mach- bzw. Behandelbaren, und nicht des Katastrophischen.

II.

Das hat nicht zuletzt auch der "Kassasturz" ergeben, mit dem die Zahlen für das Budget 2000 bekanntgegeben wurden. Allein die Sprache – als handle es sich beim Erstellen des Budgets um eine Aufgabe wie die des Gemischtwarenhändlers, der die Münzen auf den Tisch schüttet, um zu sehen, mit wieviel Wechselgeld er den Tag anfängt – zeugt von populistischer Absicht, aber kaum von jenem ökonomischen Sachverstand, der dieser Aufgabe angemessen wäre. Wenn sich die Probleme des Budgets zumindest für 2000 als beherrschbar erwiesen haben, so soll im folgenden die Frage diskutiert werden, ob das Regierungsübereinkommen erwarten läßt, daß die wirklichen strukturellen Probleme der öffentlichen Haushalte in ihrer Gesamtheit, die sicherlich ernstgenommen werden müssen, auch angegangen werden. Daß in der Vergangenheit Anläufe zur Budgetkonsolidierung zwar zunächst die erwünschten Erfolge erreichten, nach etlichen Jahren aber ähnliche Probleme sich erneut stellten, kann man teilweise mit dem politischen Konjunkturzyklus erklären, doch sind auch andere, strukturelle Ursachen durchaus erkennbar.

Eine dieser Ursachen liegt in der Konstruktion des österreichischen Bundesstaates mit seinen drei Ebenen Bund, Länder und Gemeinden. Die politische Verantwortung für die Einnahmen liegt überwiegend beim Bund und zu einem geringen Ausmaß auch bei den Gemeinden. Bei den Ausgaben haben neben dem Bund und bei den Gemeinden auch die Länder sowohl direkt als auch als Verteiler von Finanzmitteln eine wichtige Rolle. Die fehlende Kongruenz von Ausgaben- und Einnahmenverantwortung auf Ebene der Bundesländer hat die immer wieder spürbar werdende Wirkung, daß die Einnahmenentwicklung mit der Ausgabendynamik nicht schritthalten kann. Das Beispiel Landeslehrer zeigt, daß die Zusammenhänge noch komplizierter sind, da Aufgaben durch Bundesgesetze festgelegt werden, für welche die Länder die Personalressourcen bereitstellen müssen, diese aber wiederum vom Bund vergütet erhalten. Eine einfache Lösung dieser komplexen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten ist nicht leicht zu finden. Ein periodisches Auseinanderklaffen von Ausgaben und Ein-

nahmen wird in Zukunft aber nur dadurch vermieden werden können, daß die politische Verantwortung für beides deutlich stärker zur Deckung gebracht wird. In einer Studie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen ("Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse", 1992) wurde schon vor längerer Zeit auf dieses Problem hingewiesen und Lösungsvorschläge (z. B. Verlängerung gewisser Steuern) unterbreitet. Gescheitert sind solche Vorschläge bisher vor allem am Widerstand der Länder.

Das neue Regierungsübereinkommen kommt in bezug auf diese Problematik über schüchterne Andeutungen nicht hinaus. Die Aussagen zur Bundesstaatsreform scheinen eher dazu angetan, daß die Diskrepanz vergrößert wird. Die kommenden Verhandlungen und Gespräche über den neuen Finanzausgleich 2001-2004 werden bald zeigen, inwieweit dieses tiefgehende Strukturproblem des österreichischen Bundesstaates überhaupt thematisiert wird.

Ähnlich gelagert sind die Probleme mit einer weiteren wesentlichen Ursache des periodischen Wiederanstiegs des Budgetdefizits, die in der großen Bedeutung der Zweckbindungen und Zweckzuschüsse im Rahmen der öffentlichen Haushalte liegt. Die Zweckwidmung beträchtlicher Einnahmen vor allem im Rahmen des Familienlastenausgleichsfonds und der Wohnbauförderung hat immer wieder zur Festlegung von ansonsten kaum begründbaren Prioritäten geführt. Trotz empfindlicher Finanzengpässe im Gesamtbudget wurden immer wieder neue Leistungen, die aus dem Familienlastenausgleichsfonds finanziert wurden, erfunden, bzw. wurde die Wohnbauförderung in Zeiten rückläufigen Bedarfes (wie auch gerade jetzt) umso üppiger ausgestattet. Diesbezüglich läßt das Regierungsübereinkommen nicht nur kein Problembewußtsein erkennen, sondern verschärft das Problem sogar für die Zukunft durch die Ankündigung neuer Leistungen.

In der Pensions- und Krankenversicherung wird eine wesentliche Ursache, die immer wieder zu Finanzproblemen führt, nicht thematisiert. Die Finanzierungslücken in der Sozialversicherung, die sich in Finanzierungsengpässen bzw. in einem überproportionalen Anstieg des Bundeszuschusses immer wieder niederschlagen, kommen nicht zuletzt daher, daß durch den politischen Wettbewerb neue Leistungen gewährt und der Sozialversicherung auferlegt werden, ohne daß dafür eine zusätzliche Bedeckung vorgesehen ist. Dies betrifft zum Beispiel die Valorisierung von Pensionen über das Ausmaß hinaus, welches aus den im ASVG angeführten Indikatoren errechnet wird. Ein anderes Beispiel dafür sind neue Leistungen der Krankenkassen wie die in vitro-Fertilisation und die (auf die 50. ASVG-Novelle zurückgehende) Psychotherapie auf Krankenschein, eingeführt im Bewußtsein der Finanzie-

rungsprobleme im Haushalt der meisten Gebietskrankenkassen. Obwohl sich hier für die nächsten Jahre eine Verschärfung und keineswegs eine Entspannung der Finanzlage abzeichnet, wurden Leistungen ohne zusätzliche finanzielle Bedeckung den Kassen auferlegt. Das Regierungsprogramm trägt mit mehreren Ankündigungen dazu bei, mittel- und längerfristig die Finanzierungsproblematik bei den Sozialversicherungen weiter zu verschärfen, indem überhaupt ohne Beitragsleistung oder mit völlig unzureichenden Beiträgen neue Pensionsansprüche begründet werden (z.B. pensionsbegründende Wirkung der Kindererziehungszeiten, Pensionsansprüche für die Pflege von Angehörigen, Künstler-sozialversicherung etc.). Dafür wird umso heftiger bei in nächster Zeit entstehenden Pensionsansprüchen gekürzt, obwohl die Wirkungen der letzten größeren Pensionsreform 1997 noch gar nicht eingetreten sein können und auch nicht wirklich abschätzbar sind.

Lösungsvorschläge für die immer wieder selbst erzeugte Finanzierungsproblematik bei der Sozialversicherung gibt es: neue Leistungen nur bei entsprechender finanzieller Bedeckung, Schutz des Pensionsrechts vor ständig wiederkehrenden ad hoc-Eingriffen und Objektivierung der Valorisierung der Pensionen.

III.

Das grundlegend Falsche am gegenwärtigen Ansatz zur Budgetkonsolidierung besteht darin, daß im ersten Schritt der mittelfristig bestehende Konsolidierungsbedarf dadurch beträchtlich erhöht wird, daß großzügige Steuergeschenke (inkl. Beitragssenkungen) an die Unternehmer und an die Landwirtschaft gemacht werden und neue Leistungen erfunden werden. Dies erfordert dann umso stärkere Maßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, von denen wiederum hauptsächlich Arbeitnehmer, Konsumenten und Pensionsbezieher betroffen sind. Diese verteilungspolitische Schieflage wäre zu vermeiden gewesen, wenn die Regierung von kostspieligen Geschenken an die traditionelle Klientel Unternehmer und Bauern angesichts der Priorität der Konsolidierung Abstand genommen hätte. Dies hätte bei den nun begünstigten Gruppen zwar Enttäuschungen wegen nicht erfüllter Wahlversprechungen mit sich gebracht. Ob allerdings die politischen Schwierigkeiten und die ökonomischen Probleme mit dem jetzt angekündigten Umverteilungsprogramm geringer sind, wird sich erst zeigen.

Bedenklich am Regierungsprogramm ist auch der hohe Stellenwert der Ideologie gegenüber pragmatischen Sichtweisen. Nur so kann man zum Beispiel das extreme Privatisierungsprogramm erklären, welches das Interesse am zukünftigen Bestand wichti-

ger österreichischer Unternehmungen als eigenständige Akteure einer radikalen Privatisierungsideologie unterordnet. In Deutschland zum Beispiel hat man auch zu Zeiten der christdemokratischen Regierung diese Fragen immer anders beurteilt, in Bayern umso mehr.

Das neue Bündnis zur Sprengung der Fesseln hat bisher als sichtbarstes Ergebnis eine Sprengung der internationalen Reputation Österreichs bewirkt. Die nächsten Monate werden zeigen, inwieweit es möglich ist zu verhindern, daß wesentliche Fundamente der österreichischen Wirtschaftspolitik, die der guten Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft zugrunde liegen, durch weitere Sprengungsaktionen Schaden erleiden.

Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU? (Teil 2)

Michael Mesch

3. Vorteile einer transnationalen Koordination der Lohnverhandlungen in der EWU

In der Folge werden die Vorteile, welche eine grenzüberschreitende Koordination der Lohnverhandlungen aus gesamteuropäischer ökonomischer Perspektive mit sich brächte, in verschiedenen Szenarien der wirtschaftlichen Entwicklung der EWU erörtert. Darin kommen die Gefahren zu hoher bzw. zu niedriger Lohnsteigerungen zum Ausdruck. Die Aufgabe einer koordinierten Lohnpolitik besteht darin, übermäßige Inflation, aber auch Deflation zu vermeiden.

Die Überlegungen im Kapitel 3.1 gehen von den gegenwärtig bestehenden Bedingungen aus. Hohe Arbeitslosigkeit und verschärfter Wettbewerb verstärken Anreize für eine ‚wettbewerbsorientierte Lohnpolitik‘ (siehe oben Kap. 2.4.3). Für die EU insgesamt wäre eine derartige lohnpolitische Strategie nicht zielführend, denn sie würde ein deflatorische Lücke entstehen lassen bzw. verstärken und daher das Wachstum bremsen.

Im Kapitel 3.2 werden zunächst die theoretischen Argumente bezüglich der Effekte koordinierter Lohnverhandlungen (Internalisierung von Lohnexternalitäten u.a.) auf nationaler Ebene ausführlich dargelegt und die Ergebnisse von einigen neueren empirischen Untersuchungen zusammengefaßt. Externe Effekte der Lohnsetzung werden auch auf der EWU-Ebene wirksam. Europäische Koordination hätte den Vorteil, derartige negative transnationale Externalitäten zu internalisieren.

In den Kapiteln 3.2.4 bis 3.2.7 werden Szenarien (symmetrische und asymmetrische Schocks bestimmter Art, Annäherung an Vollbeschäftigung) diskutiert, in welchen transnationale Lohnexternalitäten in besonderem Maße zum Tragen kommen.

3.1 Wachstumsabschwächung und Deflationsgefahr durch wettbewerbsorientierte Lohnpolitik

Angesichts hoher Arbeitslosigkeit und verschärften Wettbewerbs besteht in der EWU für die Mitgliedsländer ein noch stärkerer Anreiz, durch eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik, welche die Nominallohnzuwächse kontinuierlich unterhalb des jeweiligen (erwarteten) Fortschritts der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und der von der EZB angestrebten Inflationsrate hält, eine Verbesserung der preislichen Konkurrenzfähigkeit der heimischen Produkte auf den in- und ausländischen Märkten zu suchen. Die Gefahr, infolge einer Währungsaufwertung die solcherart errungenen Wettbewerbsvorteile wieder einzubüßen, besteht ja unter den neuen Bedingungen nicht mehr!

In vielen Ländern müßte dazu gar keine lohnpolitische Kurskorrektur erfolgen, es gälte lediglich, die bisherige Linie¹ beizubehalten (siehe oben 2.4.3). Wie erwähnt, dienten die Sozialen Pakte in erster Linie dem Zweck, eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik herbeizuführen. Regierungen, welche auf den Widerstand der Gewerkschaften gegen eine derartige Lohnpolitik trafen, hätten zu meist die Möglichkeit, durch einseitig-autoritative Intervention die Löhne festzusetzen. Jedenfalls stünden die Gewerkschaften in all jenen Ländern, wo Regierung und Arbeitgeberverbände eine solche Strategie umzusetzen beabsichtigten, vor einem Dilemma: Einer weiteren Verschiebung der funktionalen Einkommensverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer und ungewissen zukünftigen Beschäftigungseffekten stünde das Ende der Einbindung in gesamtwirtschaftliche Konzertierung und Vereinbarungen und damit der Verlust des Einflusses auf den wirtschafts- und sozialpolitischen Kurs gegenüber.

Der Versuch, durch eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik im obigen Sinne eine reale Abwertung zu erzielen, stellt freilich nichts anderes als eine *beggar-my-neighbour*-Politik dar, also eine Strategie zu Lasten der Nachbarn in der EU: Die Arbeitslosigkeit im Inland soll mittels Marktanteilsgewinnen im benachbarten Ausland gesenkt werden.

Diese Strategie beruht auf der Annahme unveränderter Preisentwicklung in den Handelspartnerländern. Handelt es sich bei dem Land, das den Weg einer realen Abwertung zur Ankurbelung der Nachfrage nach eigenen Produkten wählt, um ein kleines Land, so werden sich die negativen Arbeitsmarkteffekte auf viele Staaten verteilen. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit wird in den betreffenden Handelspartnerländern dann vermutlich so gering sein, daß er keine lohnpolitische Reaktion nach sich zieht und die Preisentwicklung damit keine Änderung erfährt.

Verfolgen hingegen mehrere kleine Länder oder ein großes Land einen derartigen lohnpolitischen Kurs, so ist zu erwarten, daß die Arbeitslosenzahlen in den wichtigen Handelspartnerländern spürbar ansteigen. Es ist nicht davon auszugehen, daß die Regierung und/oder die Tarifpartner eines betroffenen Landes dies tatenlos hinnehmen würden. Anpassungsfähige Lohnverhandlungssysteme reagierten von sich aus auf gestiegene Arbeitslosigkeit, in den anderen Fällen (d.h. jenen mit geringer Reagibilität der Nominallöhne auf Änderungen der Arbeitslosenrate) wäre eine staatliche Intervention im Lohn-

setzungsprozeß des privaten Sektors wahrscheinlich. Die breite Nachahmung der wettbewerbsorientierten Lohnpolitik aber würde die reale Abwertung jener Länder, die zuerst diesen Kurs einschlugen, zunichte machen.

Für die EU insgesamt ist eine solche lohnpolitische Strategie mithin nicht zielführend, denn sie würde die monetäre Stabilität in der EWU untergraben, den Zuwachs der Kaufkraft der Löhne und damit der Massenkaukraft dämpfen oder diese sogar senken, eine deflatorische Lücke aufreißen oder verstärken und daher das Wachstum bremsen.² Eine deflatorische Lücke bedeutet, daß durch Kaufzurückhaltung über Multiplikatorprozesse Produktions- und Beschäftigungseinschränkungen ausgelöst werden. Dies muß nicht unbedingt einen Preiserückgang (echte Deflation) nach sich ziehen.

Diese Risiken sind nicht von der Hand zu weisen, leidet doch die EU seit 1992 unter einer Nachfrageschwäche – das BIP verbleibt seither unter dem potentiellen Output³ – und liegt die Inflation derzeit bei 1,5% und zeigt gleichbleibende Tendenz.

Die gegenwärtige Situation ist mithin durch weitgehend stabile und teils sinkende Preise gekennzeichnet. Schon diese Disinflation hat Auswirkungen auf die Vermögensverteilung und die Produktionsentscheidungen: Geht bei nominell fix vereinbarten Kreditzinsen die Teuerungsrate zurück, so steigt die reale Schuldenbelastung von Unternehmungen, privaten Haushalten und Staat. Disinflation verlagert somit die Vermögensverteilung zu den Gläubigern, d.h. Schichten mit geringerer Ausgabenneigung. Sinken bei generell geringer Teuerung einzelne Preise, so werden die Konsumenten in Erwartung weiterer Preiserückgänge Kaufkraftentscheidungen eher hinausschieben. Sinkende Reallöhne aufgrund von wettbewerbsorientierter Lohnpolitik über mehrere Perioden würden diese Tendenz verstärken. Pessimistische Absatzerwartungen der Unternehmungen würden dann die Investitionsneigung dämpfen. Ginge die Inflationsrate rascher zurück als die nominellen Zinssätze, resultierten höhere Realzinsen, welche in dieselbe Richtung wirkten.⁴

Eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen mit dem Ziel, eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik zu erreichen, würde die genannten Gefahren der Entstehung oder Verstärkung einer deflatorischen Lücke bannen. Das Risiko einer echten Deflation⁵ ist aus mehreren Gründen als gering einzuschätzen: Die Geldpolitik kann auf einen expansiveren Kurs umschwenken, bevor die Liquiditätsfalle wirksam wird; sinkende Lohnstückkosten veranlassen Unternehmungen eher dazu, die Preise zu halten und die Gewinnspannen zu erhöhen usw.

3.2 Internalisierung von Lohnexternalitäten durch Koordination

3.2.1 Theoretische Argumente bezüglich koordinierter Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene

a) *Internalisierungseffekte durch Zentralisierung⁶ der Lohnverhandlungen:* Aus Gründen der Klarheit der Darstellung wird zunächst auf den Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Zentralisierung der Lohnver-

handlungen und dem aggregierten Reallohn (und damit unter bestimmten Annahmen dem Beschäftigungsniveau) eingegangen. Der Begriff ‚Zentralisierung‘ stellt dabei sowohl auf die Verhandlungsebene (Gesamtwirtschaft, Branche, Betrieb) als auch auf die Organisationsstruktur (Konzentrationsgrad⁷) der Tarifparteien ab (in jedem Verhandlungssegment – gleichgültig welcher Ebene – nur je eine Organisation der beiden Arbeitsmarktparteien). Im ersten Schritt erfolgt die theoretische Analyse unter der Annahme homogener Arbeitskräfte, eines sehr hohen Erfassungsgrades der Kollektivverträge, einer geschlossenen Wirtschaft und unvollständiger Konkurrenz, welche den Produzenten u.U. gewisse preisstrategische Möglichkeiten bietet (endogene Preise). Die Löhne resultieren aus Verhandlungen zwischen Unternehmern bzw. Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften über die Aufteilung der Quasi-Renten der Produktion. Die Unternehmer suchen ihre realen Gewinne (deflationiert mit den Verbraucherpreisen) zu maximieren, und die Gewerkschaften eine Nutzenfunktion, welche den realen Konsumlohn (Nominallohn deflationiert mit Verbraucherpreisen) und das Beschäftigungsniveau enthält.

Im Falle unkoordinierter Lohnverhandlungen auf der Branchen- oder auf der Betriebsebene verursachen Lohnerhöhungen für eine Gruppe von Arbeitnehmern negative Externalitäten. Von letzteren sind in den meisten Fällen sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber betroffen:

1.) *Verbraucherpreis-Externalität*: Eine Lohnerhöhung in einem Bereich trägt zum Anstieg des allgemeinen Preisniveaus bei, woraus reale Einkommenseinbußen für alle nicht betroffenen Arbeitnehmer und Unternehmer resultieren.

2.) *Lohnhierarchie-Externalität*: Realistischerweise ist davon auszugehen, daß Gewerkschaftsmitglieder den Nutzen, der ihnen aus der Zahlung des Mitgliedsbeitrags zufließt, auch an ihren relativen Löhnen ermessen. Jede Lohnerhöhung verschlechtert die Position der nicht begünstigten Arbeitnehmer in der Lohnhierarchie. Auch für die Arbeitgeberseite sind die relativen Löhne von Belang, denn Verschlechterungen erschweren die Bemühungen, Arbeitskräfte zu rekrutieren oder zu halten.

Die Teilnehmer an unkoordinierten Lohnverhandlungen in einzelnen Branchen oder Betrieben befinden sich jeweils über die Lohnverhandlungsergebnisse in der Vielzahl der anderen Tarifbereiche weitgehend im unklaren. Erwägungen über Preiseffekte und relative Löhne führen somit unter diesen Bedingungen dazu, daß die jeweiligen Verhandlungspartner zusätzliche Lohnzuschläge vereinbaren, um sich gegen eine Verschlechterung der relativen Löhne und gegen eine reale Entwertung der Lohnzuwächse und Gewinne durch die zu erwartende Reaktion anderer Arbeitnehmergruppen von vornherein zu schützen. Im ungünstigsten Fall resultieren inflationäre Lohn-Lohn- und Lohn-Preis-Lohn-Spiralen (*leap-frogging*).

3.) *Inputpreis-Externalität*: Lohnerhöhungen, die steigende Inputpreise in anderen Bereichen auslösen, führen dort zu geringerer Produktion und Beschäftigung.

4.) *Effizienzlohn-Externalität*: Hängen die Motivation und die Arbeitsleistung der Beschäftigten von ihren relativen Löhnen ab, so hat eine Lohner-

höhung in einem Bereich negative Konsequenzen auf den Arbeitseinsatz aller nicht begünstigten Arbeitskräfte.⁸

5.) *Fiskalische Externalität*: Hat eine Realloohnerhöhung in einem Bereich höhere Arbeitslosigkeit auf diesem Teilarbeitsmarkt zur Folge und werden die Kosten der Arbeitslosenversicherung durch generelle Steuern oder Abgaben finanziert, so unterliegt die übrige Wirtschaft einer negativen fiskalischen Externalität. Zudem bewirkt der mit dem Reallohnanstieg einhergehende Beschäftigungsrückgang eine Verringerung des Steueraufkommens im betreffenden Bereich, woraus – sollen die öffentlichen Ausgaben unverändert bleiben – eine zusätzliche Belastung für die anderen Sektoren resultiert.

Weiters sind eine *Arbeitslosigkeits-Externalität*⁹ und eine *Investitions-Externalität*¹⁰ zu nennen.

Bei zentralisierten Lohnverhandlungen werden die genannten Externalitäten *internalisiert*: *Umfassende Verbände* sind veranlaßt, die gesamtwirtschaftlichen Implikationen ihrer Verbandspolitik zu berücksichtigen: Schließlich sind es die eigenen Mitglieder, welche die Folgen zu tragen haben.

Werden nur die genannten Internalisierungseffekte in Betracht gezogen, so ergibt sich ein monoton fallender Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Zentralisierung der Lohnverhandlungen einerseits und dem aggregierten Reallohn andererseits. Unter der Annahme einer konventionell verlaufenden Arbeitskräftenachfragekurve ist der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsstand dann bei zentralisierten Lohnverhandlungen am höchsten.

Im Falle unkoordinierter dezentralisierter Lohnverhandlungen haben die Akteure in den einzelnen Tarifbereichen keinerlei Anreize, negative Externalitäten zu berücksichtigen. Aus Lohnhierarchie- bzw. Effizienzlohnüberlegungen werden die Verhandler eher trachten, sich durch einen Risikozuschlag (dessen Höhe sich an den Erwartungen über den gesamtwirtschaftlichen Lohnanstieg orientiert) gegen eine sonst drohende Entwertung des Verhandlungsergebnisses zu schützen.

b) *Zentralisierung und Marktmacht*: Der Grad der Zentralisierung der Lohnverhandlungen beeinflusst jedoch nicht nur das Ausmaß der Internalisierungseffekte, sondern auch die Marktmacht der Verhandlungspartner.

Unkoordinierte Lohnverhandlungen auf *Betriebsebene*: Aufgrund der intensiven Konkurrenz zwischen Anbietern von Substituten (hohe Preiselastizität der Produktnachfrage) hat ein einzelnes Unternehmen keine Möglichkeit, in Reaktion auf eine Lohnerhöhung Produktpreise zu erhöhen. Der neue Produktreallohn (Nominallohn deflationiert mit den Produzentenpreisen) stimmt mit dem neuen realen Konsumlohn überein. Die Gewerkschaften müssen die vollen Konsequenzen der Lohnerhöhung in Form von Beschäftigungsverlusten tragen, und gleichzeitig sinken die realen Gewinne. Somit unterliegen sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber Anreizen zur moderaten Lohnerhöhungen.

Unkoordinierte Verhandlungen auf der *Branchenebene*: Werden jeweils diejenigen Betriebe, welche nahe Substitute herstellen, zu Verhandlungseinheiten zusammengefaßt, so ergibt sich auf der Branchenebene ein Preiserhöhungsspielraum (niedrigere Preiselastizität der Produktnachfrage). Ein Teil der Lohnerhöhung kann auf die Produktpreise überwältzt werden. Der im Vergleich zum Anstieg des realen Konsumlohns reduzierte Anstieg des Produktreallohns dämpft den Beschäftigungsverlust. Für beide Tarifparteien besteht daher weniger Anreiz zur Lohnzurückhaltung als bei unkoordinierten Verhandlungen auf Betriebsebene.

Gesamtwirtschaftlich *zentralisierte* Lohnverhandlungen: Alle Löhne steigen im gleichen Ausmaß, und die relativen Produktpreise bleiben unverändert. Wie im Falle der unkoordinierten Lohnverhandlungen auf Betriebsebene stimmen neuer Produktreallohn und neuer realer Konsumlohn überein, womit beide Tarifpartner Anlaß zur Lohnzurückhaltung haben.

Werden nur die Marktmacht-Effekte und die Verbraucherpreis-Externalität berücksichtigt, so besteht somit zwischen der Zentralisierung der Lohnverhandlungen und dem aggregierten Reallohn ein buckelförmiger Zusammenhang: Der Reallohn ist am höchsten (und der Beschäftigungsstand am geringsten) bei unkoordinierten Lohnverhandlungen auf der Branchenebene.

In der Folge sollen einige der unrealistischen Annahmen, die den bisherigen Überlegungen zugrunde lagen, fallengelassen werden und durch wirklichkeitsnähere ersetzt werden. (Von den Lohnexternalitäten wird vorerst nur die Verbraucherpreis-Externalität in Rechnung gestellt.)

* *Monopolistische Konkurrenz*: Unter diesen Wettbewerbsbedingungen können auch einzelne Unternehmungen (aufgrund der preiselastischen Produktnachfrage) die Lohnerhöhung teilweise auf die Produktpreise überwälzen. Unkoordinierte Lohnverhandlungen auf Betriebsebene schneiden daher im Hinblick auf die Beschäftigung schlechter ab als Zentralisierung; d.h. der oben abgeleitete Buckel ist unter diesen Bedingungen asymmetrisch.

* *Offene Wirtschaft bei unvollständiger Konkurrenz*: In einer offenen Wirtschaft steigt im Gefolge einer auf zentraler Ebene vereinbarten Lohnerhöhung die Preisrelation zwischen Inlands- und Importprodukten, und die inländischen Produktpreise steigen schneller als die Verbraucherpreise. Der Produktreallohn nimmt daher weniger zu als der reale Konsumlohn, wodurch die Beschäftigungs- und die (realen) Gewinneinbußen gedämpft werden. Der Anreiz für gemäßigte Lohnabschlüsse ist somit geringer als bei unkoordinierten Verhandlungen auf Betriebsebene. Der buckelförmige Zusammenhang besteht auch in einer offenen Volkswirtschaft, solange in- und ausländische Produkte nicht perfekte Substitute sind, die Kurve verläuft allerdings flacher als in einer geschlossenen Wirtschaft. Der Anstieg der Marktmacht durch Kooperation innerhalb einer Branche ist umso geringer, je intensiver der internationale Wettbewerb ist; die Preiselastizität der Produktnachfrage steigt dann tendenziell.

* *Offene Wirtschaft bei monopolistischer Konkurrenz*: Unterstellt man eine offene Wirtschaft bei monopolistischer Konkurrenz, so ist unklar, ob Zen-

tralisierung oder ein System mit unkoordinierten Betriebsverhandlungen hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung günstiger ist.

c) *Internalisierung der Reaktionen von Notenbank und Regierung:* Zu berücksichtigen sind ferner die je nach dem Zentralisationsgrad unterschiedlichen Interaktionen zwischen Lohnverhandlern einerseits und der unabhängigen Notenbank bzw. der Regierung andererseits.¹¹

Teilnehmer an unkoordinierten Lohnverhandlungen auf der Betriebsebene gehen mit Recht davon aus, daß die Auswirkungen der betreffenden Lohn- und Preisänderungen auf Makrovariablen jeweils vernachlässigbar gering sind. Jeder einzelne dieser Akteure sieht daher die Notenbankpolitik und die Wirtschaftspolitik der Regierung als völlig unabhängig von den eigenen Verhandlungsergebnissen und erwartet keine Rückwirkungen.

Am wichtigsten ist die Interaktion zwischen Tarifpartnern und Geldpolitik (siehe Teil 1, Kapitel 2.1). Bei unkoordinierten Lohnverhandlungen auf der Betriebsebene bestehen für die Akteure keine Anreize, die negativen Externalitäten nicht stabilitätskonformer Lohnerhöhungen zu internalisieren. Die Notenbank reagiert auf Lohnanhebungen, welche ihr Stabilitätsziel gefährden, mit restriktiver Geldpolitik, welche alle Wirtschaftsbereiche trifft.

Umfassende Verbände hingegen sind dazu veranlaßt, die wahrscheinlichen Reaktionen einer unabhängigen Notenbank auf ihre Lohnabschlüsse und die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Reaktionen von vornherein zu berücksichtigen: Zinsanhebungen als Antwort auf Lohnerhöhungen, welche das Preisstabilitätsziel der Notenbank gefährden, treffen sowohl die Gewerkschaften (Beschäftigungseinbußen) als auch die Arbeitgeberverbände (Gewinneinbußen). Die Mäßigung der Tarifpartner erlaubt es in diesem Szenario, das Preisstabilitätsziel ohne Kosten in Form von erhöhter Arbeitslosigkeit zu erreichen.

Berücksichtigt man sowohl die Internalisierungs- als auch die Marktmacht-Effekte sowie die Überlegungen über die Auswirkungen verstärkter internationaler Marktoffenung, so bestehen auch in einer offenen Volkswirtschaft bei gesamtwirtschaftlich zentralisierten Lohnverhandlungen alles in allem stärkere Anreize zu gemäßigten Lohnabschlüssen als im Falle unkoordinierter Lohnverhandlungen auf Betriebsebene. Unkoordinierte Branchenverhandlungen schneiden hinsichtlich der Beschäftigungseffekte am schlechtesten ab.¹²

Im Modell von Rama (1994), welches auch *Terms-of-Trade*-Effekte auf die Wohlfahrt berücksichtigt, sind bei moderater und bei starker weltwirtschaftlicher Einbindung eines Landes die makroökonomischen Ergebnisse umso günstiger, je stärker zentralisiert die Lohnverhandlungen.

d) *Zentralisierung und gesamtwirtschaftliche Koordination:* In den westeuropäischen Ländern kam eine Zentralisierung der Lohnverhandlungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene in den beiden letzten Jahrzehnten nur noch in Ausnahmefällen vor. Eine weitgehende Internalisierung der Lohnexternalitäten ist jedoch auch durch gesamtwirtschaftliche Koordination der Lohnverhandlungen zu erreichen. Die unterschiedlichen Formen gesamtwirtschaftlicher Koordination, die in Westeuropa praktiziert wurden und wer-

den, sind im Teil 1, Kapitel 2.3.3 dargelegt worden: K. durch Musterabkommen (*pattern bargaining*); staatliche K.; intraverbandliche K.; zwischenverbandliche K.; K. durch dreiseitige Abkommen zwischen den Dachverbänden der Tarifparteien und der Regierung. Die Zentralisierung der Lohnverhandlungen (=zwischenverbandliche Koordination) ist somit als Spezialfall gesamtwirtschaftlicher Koordination anzusehen.

Inwieweit mittels der genannten Formen der Koordinierung der Lohnverhandlungen jeweils eine Internalisierung der Lohnexternalitäten erreicht werden kann, hängt vor allem davon ab, ob die horizontale Koordination alle Wirtschaftsbereiche erfaßt (siehe unten Punkte e und i), wo die Lohnführerschaft angesiedelt ist (siehe unten Punkt e) und inwieweit die horizontale Koordination (zwischen Wirtschaftsbereichen) von effektiver vertikaler Koordination (zwischen Verhandlungsebenen, siehe unten Punkt f) begleitet wird, welche die Steuerungsfähigkeit der Verhandlungspartner auf nationaler oder Branchenebene sicherstellt (siehe dazu Teil 1, Kapitel 2.3.2 und 2.3.3).

Gesamtwirtschaftliche Koordination der Lohnverhandlungen durch *pattern bargaining* (wie in Ö, D, phasenweise in NL, DK, S) beruht erstens auf einem Musterabkommen¹³ in einem exportorientierten Wirtschaftszweig (v.a. Metallindustrie) und zweitens darauf, daß sich die übrigen Verhandlungsbereiche in der folgenden Lohnrunde an der dortigen Vereinbarung orientieren. Die Tarifpartner, die das Musterabkommen aushandeln, können in diesem Fall erwarten, daß die von ihnen vereinbarten Lohnerhöhungen von den anderen Verhandlungsbereichen weitgehend übernommen werden. Daher bestehen für diese Tarifpartner wie im Zentralisierungsszenario Anreize, negative Externalitäten zu internalisieren. Beispielsweise haben sie keinen Grund, einen Risikoaufschlag vorzunehmen, um sich gegen höhere Lohnzuwächse in anderen Bereichen zu schützen.¹⁴

e) *Lohnführerschaft*: Wesentlich für die gesamtwirtschaftlichen Effekte von *pattern bargaining* ist die sektorale Ansiedlung der Lohnführerschaft. Nur wenn das Musterabkommen im *exponierten Sektor* ausgehandelt wird und der öffentliche Sektor sich als Lohnfolger verhält, lassen sich die diskutierten Vorteile koordinierter Lohnverhandlungen realisieren.¹⁵ Gewerkschaften des exponierten Sektors berücksichtigen im Interesse der eigenen Mitglieder die Auswirkungen von Lohnerhöhungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit: Ein relativer Anstieg der Lohnstückkosten beeinträchtigt die preisliche Konkurrenzfähigkeit des betreffenden Wirtschaftsbereichs sowohl auf dem Inlandsmarkt als auch auf den ausländischen Märkten und löst u.U. auch eine restriktive Reaktion der Notenbank aus, welche die Inlandsnachfrage dämpft. Beides führt zu Produktions- und Beschäftigungsrückgängen im exponierten Sektor.

Ganz anders sehen die Anreizstrukturen für Gewerkschaften im *öffentlichen Sektor* aus. (Entsprechendes gilt in abgeschwächtem Maße für Gewerkschaften in anderen Bereichen des geschützten Sektors.) Für diese Organisationen sind die Anreize für zurückhaltende Lohnpolitik wesentlich schwächer. Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist kaum lohnelas-

tisch, und restriktive Geldpolitik trifft die dortigen Gewerkschaften nur indirekt und abgeschwächt. Obwohl die Regierungen durch hohe, nicht aufrechterhaltbare strukturelle Defizite und die Bestimmungen des Maastrichter Vertrags sowie des Stabilitätspakts zur Haushaltskonsolidierung gezwungen sind, ist ihr Arbeitgeberwiderstand gegen Lohnerhöhungen eher schwach: Erstens sind die öffentlich Bediensteten eine gut organisierte Arbeitnehmergruppe, die punktuelle Streiks mit sehr hoher Wirkung durchführen können; zweitens machen erstere einen erheblichen Teil der Wählerschaft aus; drittens unterliegt die Regierung beträchtlichem politischen Druck, den Umfang und die Qualität gewisser sensibler arbeitsintensiver öffentlicher Dienste aufrechtzuerhalten.¹⁶ Die Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten können somit davon ausgehen, daß ein Teil der Kosten höherer Löhne auf gegenwärtige und zukünftige Steuerzahler abgewälzt werden kann. Von einer Lohnführerschaft des öffentlichen Sektors sind demzufolge besonders ungünstige gesamtwirtschaftliche Konsequenzen zu erwarten.

f) *Vertikale Koordination*: Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß Lohnverhandlungen bezüglich eines bestimmten Wirtschaftsbereichs in den meisten westeuropäischen Ländern auf mehreren Ebenen, überwiegend auf der Branchen- und auf der Betriebsebene, geführt werden. Es stellt sich daher die Frage, ob gesamtwirtschaftlich koordinierte Lohnverhandlungen, auf welche regelmäßig Verhandlungen auf der Betriebsebene folgen, überhaupt Kontrolle über den Gesamtlohnzuwachs (d.h. über den Zuwachs der Effektivverdienste) haben; denn nur dann ist eine Internalisierung der Lohnexternalitäten möglich. Mit anderen Worten: soll horizontale Koordination wirksam sein, bedarf sie der Ergänzung durch effektive vertikale Koordinierung der Lohnsetzung.

Lohndrift, d.h. jene Komponente des Effektivlohnzuwachses, welche nicht auf die Lohnverhandlungen auf nationaler oder Branchenebene zurückgeht, ist das Resultat von Verhandlungen auf der Betriebsebene zwischen dem Management auf der einen Seite und Betriebsräten, Gewerkschaftsrepräsentanten oder Belegschaftsvertretern auf der anderen Seite über ertragsbezogene (Bonuszahlungen) und leistungsbezogene Lohnelemente (Prämien), über das Akkordlohnsystem usw. sowie von einseitig zugestandenen übertariflichen Lohnzuschlägen. Theoretisch wird Lohndrift interpretiert entweder als Folge von Arbeitskräfteknappheiten oder aber mittels der verschiedenen Effizienzlohnansätze.¹⁷

Für eine effektive vertikale Koordination, welche eine ausreichende Steuerungsfähigkeit der Tarifpartner auf übergeordneter Ebene gewährleistet, sind rechtliche Verpflichtungshilfen (Friedensverpflichtung etc.) und innerverbandliche Koordinations- und Kontrollmechanismen (z.B. Kontrolle über die Streikfonds) entscheidend: Moene, Wallerstein, Hoel (1993) zeigen, daß, sofern die Vereinbarung auf höherer Ebene eine zum Arbeitsfrieden verpflichtende Klausel enthält oder Streiks auf der Betriebsebene de facto ausgeschlossen sind, da etwa die Streikfonds unter der Kontrolle der Branchengewerkschaft oder des Dachverbandes stehen, die Lohndrift un-

abhängig von dem auf höherer Ebene ausgehandelten Lohnanstieg ein konstanter Zuschlag ist. Die Verhandler auf höherer Ebene haben in diesem Fall Kontrolle über den Gesamtlohnzuwachs, jede Schwankung im Tariflohnanstieg findet Niederschlag im Effektivverdienstanstieg.

g) *Insider-Outsider-Effekte*: Ferner ist in Rechnung zu stellen, daß die Präferenzen der Gewerkschaften nicht unabhängig von der Verhandlungsebene sind.¹⁸ Die Bereitschaft von Betriebsgewerkschaften, gemäßigte Lohnforderungen zu stellen, hängt von der Arbeitslosigkeit unter den eigenen Mitgliedern ab. Umfassende gewerkschaftliche Dachorganisationen haben hingegen eine breitere Definition der *Insider*. Sie berücksichtigen sowohl die Arbeitslosigkeit unter Mitgliedern als auch unter Nicht-Mitgliedern. Dies führt zu einer im Verhältnis zu dezentraler, betrieblicher Lohnfestsetzung erhöhten Bereitschaft, die Lohnforderungen zugunsten zusätzlicher Beschäftigung zurückzunehmen.¹⁹

h) *Kooperation von komplementären Beschäftigtengruppen*: In der Realität sind nicht alle Arbeitskräfte Substitute, wie bislang angenommen wurde; Arbeitnehmer in verschiedenen Berufen, Arbeiter und Angestellte, Arbeitnehmer aus dem privaten Sektor und öffentlich Bedienstete sind in der Produktion komplementär.

Folgende Effekte der Lohnverhandlungen durch Gewerkschaften komplementärer Beschäftigtengruppen sind zu berücksichtigen: Die relative Verhandlungsmacht der betreffenden Gewerkschaften ist größer, wenn sie jeweils separat verhandeln. Eine Lohnerhöhung für die eine Gruppe hat jedoch einen Beschäftigungsrückgang für die andere Gruppe zur Folge. Bei koordinierten Lohnverhandlungen bestehen somit Anreize für geringere Lohnforderungen als im Falle unkoordinierter Lohnsetzung.

Der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Lohnkoordination unter komplementären Beschäftigtengruppen und dem Reallohn ist ein monoton negativer. Die Kooperation von Gewerkschaften, deren Mitglieder komplementär sind, ist daher auf allen Ebenen gesamtwirtschaftlich vorteilhaft.²⁰

i) *Effekte einer unvollständigen Erfassung durch Kollektivverträge*: Im Hinblick auf Marktmachteffekte und die Verbraucherpreis-Externalität wirkt die Existenz eines von Kollektivverträge nicht erfaßten Wirtschaftsbereichs wie die Öffnung einer Volkswirtschaft²¹ (siehe dazu Punkt b oben). Zudem sind die (oben unter Punkt a beschriebenen) Internalisierungseffekte umso schwächer, je größer das von Kollektivverträgen nicht abgedeckte Wirtschaftssegment ist.

j) *Anpassung des Lohnverhandlungssystems an ökonomische Schocks*: Gesamtwirtschaftlich koordinierte Lohnverhandlungssysteme sind in der Lage, auf ökonomische Schocks rascher zu reagieren als Systeme mit unkoordinierten dezentralen Lohnverhandlungen. Die Verzögerungen in der Anpassung²² bei letzteren resultieren einerseits aus der Unsicherheit der einzelnen Verhandlungsbereiche über das Verhalten anderer Gruppen, andererseits aus der Existenz von Kollektivverträgen, die einander zeitlich überlappen: Die Tarifpartner sichern sich gegen eine nachträgliche relative und reale Entwertung ihres Verhandlungsergebnisses durch einen Risiko-

zuschlag ab bzw. sie orientieren sich an den zeitlich zurückliegenden Abschlüssen anderer Bereiche, die noch die makroökonomischen Bedingungen vor dem Schock widerspiegeln.

k) Lohnverhandlungen und Strukturwandel: Nicht nur in der skandinavischen, sondern auch in der österreichischen Diskussion spielen die Auswirkungen unterschiedlicher Grade der Zentralisierung bzw. der gesamtwirtschaftlichen Koordination der Lohnverhandlungen auf den Strukturwandel eine wesentliche Rolle. In diesem Zusammenhang werden folgende theoretische Argumente vorgebracht:

Gesamtwirtschaftlich koordinierte Lohnverhandlungen orientieren sich an der Zunahme der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, bei unkoordinierten Verhandlungen auf Betriebsebene hängt der Lohnanstieg von der jeweiligen betrieblichen Produktivitätsentwicklung ab. Daraus folgt, daß der Lohnzuwachs in modernen, hochproduktiven Betrieben bei dezentralen Verhandlungen höher ausfällt als bei koordinierten, in alten, weniger produktiven Betrieben die Löhne aber im Falle gesamtwirtschaftlich koordinierter Verhandlungsführung stärker steigen als bei Dezentralisierung. Mit anderen Worten, bei unkoordinierter Lohnsetzung auf der Betriebsebene sind Investitionen in neue Anlagen und Ausrüstungen weniger profitabel als im Falle gesamtwirtschaftlicher Koordination. Letztere hingegen verkürzt die durchschnittliche Lebensdauer von Produktionsanlagen und sorgt damit für einen rascheren Produktivitätsanstieg, für eine modernere Industriestruktur.²³ Eine derartige lohnpolitische Strategie bedarf allerdings der Begleitung durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, welche die Folgen der Umstrukturierungen abfedern.

3.2.2 Koordination der Lohnverhandlungen und Wirtschaftsleistung: Empirische Ergebnisse für die nationale Ebene

Aus der obigen Diskussion geht die Komplexität – d.h. die Vielfalt wesentlicher Merkmale – der Lohnverhandlungssysteme hervor. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen unterschiedlicher Lohnverhandlungssysteme hängen jeweils von den konkreten Ausprägungen der wichtigen Merkmale ab: vom Ausmaß horizontaler Koordination, von der Art der gesamtwirtschaftlichen Koordination (freiwillig und dezentral: K. durch Musterabschluß; freiwillig und zentralisiert: intraverbandliche K.; zwischenverbandliche K.; K. durch dreiseitige Abkommen zwischen Regierung und Dachverbänden der Tarifparteien; autoritativ: staatliche K.), von der Effektivität vertikaler Koordination, von der Kooperation verschiedener Beschäftigtengruppen (v.a. zwischen Arbeitern und Angestellten), vom Erfassungsgrad der Kollektivverträge.

Die Existenz mehrerer qualitativ unterschiedlicher Merkmale bedeutet, daß die Zuordnung der nationalen Lohnverhandlungssysteme zu einer einzigen ordinalen Skala, welche die Ausprägungen nur eines Merkmals (z.B. Zentralisierungsgrad) enthält, nicht sinnvoll ist. Da die meisten empirischen Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Lohnverhandlungs-

system und wirtschaftlicher Leistung genau dies tun, werden sie der Komplexität der Lohnverhandlungssysteme sowie ihrer Auswirkungen nicht gerecht und sind daher mit Skepsis zu betrachten.²⁴

a) *Koordination und Lohnstückkostenentwicklung*: Die Untersuchung von Traxler und Kittel (1999) sucht der Mehrdimensionalität der Lohnverhandlungssysteme Rechnung zu tragen. Diese Multidimensionalität widerspiegelt die Tatsache, daß die Internalisierung von Lohnexternalitäten die Lösung mehrerer Probleme kollektiven Handelns voraussetzt: die Erreichung eines hohen kollektivvertraglichen Erfassungsgrades, die horizontale Koordination auf verschiedene Art und Weise, die vertikale Koordination. Von der Erkenntnis eines dreifachen Problems kollektiver Aktion nimmt die Studie ihren Ausgang.

Die ökonometrische Analyse, durchgeführt anhand von Daten für 18 OECD-Länder aus dem Zeitraum 1970-90, ergibt einen signifikanten Einfluß der unterschiedlichen Koordinationsmechanismen der Lohnverhandlungen auf die Wirtschaftsleistung (gemessen am Anstieg der Lohnstückkosten, welcher im Hinblick auf die Anforderungen in der Währungsunion wesentlich ist).

Bevor auf die einzelnen Koordinationsformen näher eingegangen wird, soll ein zentrales Resultat hervorgehoben werden: Eine gesamtwirtschaftliche horizontale Koordination der Lohnverhandlungen erweist sich nur dann im Hinblick auf die Dämpfung des Lohnkostenauftriebs überlegen gegenüber unkoordinierten dezentralen Lohnverhandlungen, wenn es gelingt, eine effektive vertikale Koordination herbeizuführen. Gesamtwirtschaftliche horizontale Koordination, der es wegen unzureichender vertikaler Koordination an Steuerungsfähigkeit mangelt, schneidet hingegen schlechter ab als unkoordinierte dezentrale Lohnverhandlungen.

Den stärksten dämpfenden Effekt auf die Lohnstückkostenentwicklung zeitigen die Koordination via Musterabschluß (*pattern bargaining*) und zentralisierte, aber freiwillige Formen der gesamtwirtschaftlichen horizontalen Koordination mit hoher Steuerungsfähigkeit.²⁵

Da es sich bei *pattern bargaining* um eine freiwillige, indirekte, eher dezentralisierte Form der horizontalen Koordination der Lohnverhandlungen handelt, sind die Probleme vertikaler Koordination hier deutlich geringer als im Falle stärker zentralisierter Koordinationsformen. Koordination via Musterabschluß und Lohnrunde, wie sie u.a. in Österreich und in Deutschland praktiziert wird, beruht auf intensiven Verflechtungen zwischen der Branchen- und der Betriebsebene. Wo Gewerkschaften in den Betrieben stark verankert sind, Informationen zwischen Branchengewerkschaften und betrieblichen Vertrauenspersonen derselben in beide Richtungen fließen und letztere in Verhandlungsteams auf der Branchenebene vertreten sind, können Abstimmungsprobleme zwischen den Verhandlungsebenen weitgehend vermieden werden.

Zentralisierte, aber freiwillige Formen der gesamtwirtschaftlichen horizontalen Koordination (Koordination innerhalb der Dachverbände; Koordination durch zentrale Abkommen zwischen den Dachverbänden; Koordination

durch dreiseitige Vereinbarungen zwischen Regierung und Tarifpartnern) ergeben dann signifikant bessere Resultate als unkoordinierte Lohnverhandlungen, wenn sie ausreichende Steuerungsfähigkeit über die effektive Lohnentwicklung besitzen. Letztere setzt eine effektive vertikale Koordination voraus. Diese wiederum beruht vor allem auf arbeitsrechtlichen Regelungen, welche opportunistische Verhaltensweisen auf den unteren Ebenen unterbinden: rechtliche Durchsetzbarkeit kollektivvertraglicher Bestimmungen; Friedensverpflichtung während der Laufzeit eines Kollektivvertrags; spezielle Friedensverpflichtung für Belegschaftsvertreter in den Betrieben; gewerkschaftliches Streikmonopol.

Falls die Steuerungsfähigkeit wegen unzureichender vertikaler Koordination jedoch nicht gegeben ist, schneiden zentralisierte, aber freiwillige Formen der gesamtwirtschaftlichen Koordination – wie bereits erwähnt – am schlechtesten ab. Lohn-Lohn-Spiralen, die aus Konflikten über relative Löhne resultieren, beschleunigen unter diesen Bedingungen den Lohnkostenantrieb.

Auch die Ergebnisse gesamtwirtschaftlicher *Koordination* der Lohnverhandlungen *durch den Staat* (autoritativ durchgesetzter Lohnstopp, Zwangsschlichtung u.a.) sind ungünstiger als jene unkoordinierter dezentraler Lohnverhandlungen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß derartige massive staatliche Interventionen in den Lohnsetzungsprozeß große Legitimitätsprobleme mit sich bringen, weshalb die imperativen Eingriffe meist nur von kurzer Dauer sind.

Diese Resultate von Traxler und Kittel unterstreichen somit die Bedeutung der Lösung aller drei Probleme kollektiven Handelns: Wirkungsvolle horizontale Koordination kann nur dann herbeigeführt werden, wenn erstens ein hoher Deckungsgrad der Kollektivverträge besteht und zweitens eine effektive vertikale Koordination sichergestellt ist. Lohnverhandlungssysteme, welche die Probleme horizontaler und vertikaler Koordination zu lösen vermögen, sind aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive vorteilhafter als unkoordinierte dezentrale Lohnverhandlungen.

b) Inflation und Arbeitslosigkeit als Folge der Interaktion zwischen Notenbank und Lohnverhandlungen: Hall und Franzese (1998) stellen die Interaktion zwischen der Notenbank und den Tarifpartnern in den Vordergrund ihrer empirischen Untersuchung über die Auswirkungen unterschiedlicher Koordinationsformen der Lohnverhandlungen auf Inflation und Arbeitslosigkeit:

Der Grad der Unabhängigkeit der Notenbank beeinflusst sowohl den Inhalt als auch die Glaubwürdigkeit der ausgesendeten geldpolitischen Signale: Eine unabhängige Notenbank ist nur oder stärker der Preisstabilität verpflichtet, und die Glaubwürdigkeit ihrer Signale ist höher. (Im Hinblick auf die fehlende Relevanz für die EWU wird von einer Darstellung jener Ergebnisse, welche sich auf abhängige Notenbanken, die inflationäre Lohnabschlüsse eher glattzustellen bereit sind, abgesehen.)

Unter den OECD-Ländern mit unabhängiger Notenbank wiesen jene mit gesamtwirtschaftlich koordinierten Lohnverhandlungen im Zeitraum 1955-

90 signifikant günstigere Kombinationen von Inflation und Arbeitslosigkeit auf als jene mit unkoordinierten Verhandlungen: Die Inflationsrate war in beiden Ländergruppen gleich hoch, aber die Arbeitslosenrate war in ersterer niedriger. Mit anderen Worten, bei unkoordinierten Lohnverhandlungen war eine niedrige Inflationsrate nur um den Preis erhöhter Arbeitslosigkeit zu erzielen.²⁶

Den gesamtwirtschaftlich vorteilhaften Ergebnissen liegen spezifische institutionelle Ausstattungen (unabhängige Notenbank, gesamtwirtschaftlich koordinierte Lohnverhandlungen) zugrunde, welche effektive Interaktionen zwischen den Akteuren ermöglichen: Vor dem Beginn der Lohnverhandlungen sendet die preisstabilitätsorientierte Notenbank an Verhandler auf zentraler Ebene bzw. an jene Tarifpartner, welche das für die folgende Lohnrunde relevante Schlüsselabkommen aushandeln, klare und glaubwürdige Signale über den geldpolitischen Kurs. Die betreffenden Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sind erstens in der Lage, diese Signale zu interpretieren (d.h. sie verfügen über ausreichend qualifizierte Stäbe), und sie haben zweitens Anreize, die Signale auch zu beachten. Sie wissen, daß die Notenbank auf einen zu hohen Lohnabschluß auf zentraler Ebene bzw. im Leitsektor reagieren würde. Bei gesamtwirtschaftlich koordinierten Lohnverhandlungen sind die Tarifpartner somit veranlaßt, sowohl die direkten (Anstieg der Lohnstückkosten) als auch die indirekten (Zinsanhebung durch die Notenbank) Auswirkungen ihres Lohnabschlusses auf Inflation und Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen.

Im Falle einer Vielzahl unkoordinierter Lohnverhandlungen in kleinen Wirtschaftsbereichen und Betrieben hingegen hat die Notenbank gar keine Adressaten, die Anreize haben, die geldpolitischen Signale aufzunehmen und auf sie zu reagieren. Die einzelnen Verhandlungspartner gehen davon aus, daß ihre Abschlüsse keine Auswirkungen auf die Notenbankpolitik haben und Lohnerhöhungen in gewissem Maße auf die Preise überwältzt werden können, ohne daß dies Folgen für die gesamtwirtschaftliche Teuerungsrate zeitigt. Sie haben daher in geringerem Maße Anreize für zurückhaltende Lohnvereinbarungen.

Aus einer Studie von Franzese (1997) geht eine wichtige Einschränkung dieser Resultate hervor: Die Interaktion zwischen einer unabhängigen Notenbank und via *pattern bargaining* gesamtwirtschaftlich koordinierten Lohnverhandlungen haben nur dann die obengenannten günstigen Ergebnisse, wenn das Musterabkommen, an dem sich die übrigen Tarifbereiche orientieren, im exponierten Sektor ausgehandelt wird. Unter dieser Bedingung schneiden koordinierte Lohnverhandlungen in bezug auf Inflation und Arbeitslosigkeit signifikant besser ab als unkoordinierte.

Erfolgt die Lohnführerschaft hingegen durch den öffentlichen Sektor, ist die Arbeitslosigkeit sogar höher als bei unkoordinierten Lohnverhandlungen, da die Notenbank die inflationäre Lohnentwicklung nicht toleriert und restriktive Maßnahmen setzt.

3.2.3 Internalisierung von Lohnexternalitäten und Interaktion zwischen Notenbank und Lohnverhandlungen auf der europäischen Ebene

Externe Effekte der Lohnsetzung werden auch auf der EWU-Ebene wirksam:

Verbraucherpreis-Externalität: Die zunehmende Marktverflechtung im Binnenmarkt erhöht tendenziell die Bedeutung von Lohn- und Preiserhöhungen im EWU-Land A für die Konsumenten im EWU-Land B, zumal eine Wechselkursänderung als Anpassungsmechanismus nicht mehr zur Verfügung steht.²⁷

In diesem Zusammenhang ist wiederum (vgl. oben Kap. 3.2.1, Punkt b) auf die *Marktmacht-Effekte* hinzuweisen: Fände in der EWU eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen nur in den einzelnen Branchen statt, so eröffnete sich den betreffenden Unternehmungen (aufgrund der niedrigeren Preiselastizität der Produktnachfrage) in noch stärkerem Maße als bei unkoordinierten Branchenverhandlungen auf nationaler Ebene die Möglichkeit, erhöhte Lohnkosten auf die Preise zu überwälzen. In diesem Fall bestünden somit weniger Anreize zur Lohnzurückhaltung als bei europaweiter intersektoraler Koordination. Herrschte *monopolistische Konkurrenz* vor, gäbe dies auch den einzelnen Unternehmungen Preiserhöhungsspielräume.

Inputpreis-Externalität: Das Wachstum des intra-industriellen Handels in der EU impliziert, daß Lohn- und Preisanhebungen in Zulieferbranchen des Landes A in erheblichem Maße auch die Unternehmungen derselben Branche im Land B treffen. Abgeschwächt besteht dieser Zusammenhang auch im interindustriellen Handel (nicht nur zwischen Unternehmungen verschiedener Industriezweige, sondern auch zwischen Dienstleistungs- und Industrieunternehmungen) unter den EU-Ländern.

Lohnhierarchie- und Effizienzlohn-Externalitäten: Die Einführung einer gemeinsamen Währung erhöht die Transparenz der Entlohnungsverhältnisse. Sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer und Gewerkschaften werden Lohnunterschieden innerhalb bestimmter Wirtschaftszweige bzw. in einzelnen Transnationalen Konzernen (TNKs) im Euro-Währungsgebiet verstärkte Aufmerksamkeit widmen.

Aufgrund der Existenz der gemeinschaftlich finanzierten Struktur- und Sozialfonds kommen in geringerem Maße auch *fiskalische Externalitäten* zum Tragen.

Und das Problem der *Externalisierung von Notenbankreaktionen* auf zu hohe Lohnabschlüsse stellt sich auf der europäischen Ebene noch stärker als auf der nationalen: Ein – im gesamteuropäischen Maßstab – sehr kleiner Verhandlungsbereich (ein einzelner Betrieb, ein Wirtschaftszweig eines EWU-Staates) kann mit noch mehr Berechtigung als ein Pendant im nationalen Zusammenhang davon ausgehen, daß seine Lohn- und Preisänderungen keinerlei Auswirkungen auf die Notenbankpolitik haben.

Durch eine alle Sektoren umfassende transnationale Koordination der Lohnverhandlungen in der EWU ließen sich diese externen Effekte der

Lohnsetzung internalisieren. Ein gesamteuropäisch koordiniertes Lohnverhandlungssystem wäre zudem in der Lage, auf symmetrische externe Schocks rascher zu reagieren als unkoordinierte dezentralisierte Lohnverhandlungen (siehe dazu Kap. 3.2.5).

Zweifelloos ist eine gesamtwirtschaftliche Koordination der Lohnverhandlungen auf EWU-Ebene weitaus schwieriger zu realisieren als auf nationaler Ebene. Die genannten Internalisierungseffekte hängen wesentlich davon ab, inwieweit es gelingt, möglichst alle Verhandlungsbereiche (Branchen, Großunternehmen) aller Mitgliedsländer in die Koordination einzubeziehen, wie hoch der Deckungsgrad der koordinierten Kollektivverträge ist und ob eine effektive vertikale Koordination erreicht werden kann.

Um die Chancen, in der EWU zu einer transnationalen Koordination der Lohnverhandlungen und zu einem effektiven Zusammenwirken zwischen der EZB und den Tarifpartnern (Abschnitt 5) zu gelangen, steht es gegenwärtig jedoch (noch?) schlecht. Auf die allerersten gewerkschaftsseitigen Ansätze zu einer grenzüberschreitenden Abstimmung der Lohnpolitik wird unten im Abschnitt 6 eingegangen.

Was die Notenbank betrifft, so ist davon auszugehen, daß die vorrangig auf das Ziel der Preisstabilität orientierte EZB rasch ausreichend Reputation besitzen wird, um glaubwürdige Signale über ihren geldpolitischen Kurs aussenden zu können. Auf das Problem der mangelnden Transparenz der Geldpolitik des ESZB wurde bereits oben im Kapitel 2.1 hingewiesen. Der Klarheit der geldpolitischen Signale dienlich wäre die Veröffentlichung von Inflationsziel und -prognose durch die EZB sowie der Protokolle des EZB-Rates und eine stärkere Bereitschaft dieses Gremiums, die geldpolitische Strategie zu erläutern.

Weil eine grenzüberschreitende lohnpolitische Kooperation von Gewerkschaften und/oder Arbeitgeberverbänden in der EWU noch in den allerersten Ansätzen steckt, steht der EZB noch kein tarifpolitischer Empfänger geldpolitischer Signale gegenüber, welcher Anreize hätte, diese in seinem Handlungskalkül zu berücksichtigen. Die bestehenden Dialogansätze zwischen den europäischen Sozialpartnern und der EZB werden unten im Abschnitt 5 dargelegt. Sie haben allerdings keine unmittelbare Bedeutung für die Lohnpolitik, da die Euro-Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeber keine lohnpolitischen Kompetenzen besitzen.²⁸ Im 'Euroland' kann daher gegenwärtig von einer auch nur einigermaßen effektiven Interaktion zwischen Notenbank und Tarifpartnern keine Rede sein.

Geht man von diesen Argumenten aus, so ist zu befürchten, daß in der EWU mangels transnationaler Lohnkoordination und mangels Transparenz der Geldpolitik niedrige Inflation u.U. nur um den Preis erhöhter Arbeitslosigkeit erreicht werden kann. Die Durchsetzung von Preisstabilitätszielen gegenüber dezentralen, unkoordinierten Lohnverhandlungsbereichen auf dem Wege präventiver restriktiver Maßnahmen der Notenbank ist sicherlich nicht die optimale Lösung.

Angesichts der weithin praktizierten wettbewerbsorientierten Tarifpolitik (siehe Kap. 2.4.3 und 3.1) kommt Erwägungen über ein Szenario, in dem

unkoordinierte Lohnverhandlungen aus den oben ausführlich diskutierten Gründen zu hohe Lohnzuwächse hervorrufen, gegenwärtig wenig praktische Bedeutung zu. Dies würde sich freilich ändern, sollten symmetrische oder asymmetrische Schocks bestimmter Art eintreten oder sollte sich die Beschäftigungssituation wesentlich verbessern.

3.2.4 Lohnpolitische Anpassung an ökonomische Schocks

Der wirtschaftliche Wachstumsprozeß vollzieht sich nicht stetig, die Entwicklung wird durch negative Angebots- oder Nachfrageschocks gebremst und durch positive Schocks beschleunigt. Ökonomische Schocks sind definiert als unerwartete und wesentliche Marktstörungen. Wirtschaftspolitisch relevant sind nur ‚dauerhafte‘ Schocks, d.h. solche, bei denen – im Gegensatz zu ‚temporären‘ Schocks – eine rechtzeitige und in die gewünschte Richtung wirkende Reaktion der Marktkräfte nicht unterstellt werden kann, so daß eine wirtschaftspolitische Intervention notwendig ist. ‚Permanente‘ Schocks, auf die ausschließlich mit Strukturpolitik reagiert werden kann, bleiben hier außer Betracht.

Ein negativer Nachfrageschock bedeutet, daß Käufer zu jedem gegebenen Preis eine geringere Menge als zuvor nachfragen (Linksverschiebung der Nachfragekurve). Im Falle eines negativen Angebotsschocks fordern Anbieter für jede gegebene Menge einen höheren Preis als bislang (Verschiebung der Angebotskurve nach oben).

Zu unterscheiden sind ferner symmetrische und asymmetrische Störungen. Symmetrische Schocks sind solche, die alle Länder der EWU in mehr oder weniger gleicher Intensität treffen. Unter asymmetrischen Schocks werden hier jene Störungen verstanden, welche nur einzelne Länder oder Ländergruppen der EWU betreffen. Symmetrische Schocks können sich durch unterschiedliche Reaktionen der Mitgliedstaaten faktisch länder-spezifisch – also asymmetrisch – auswirken.

Weiters kann zwischen exogenen Schocks, deren Entstehungsgründe außerhalb des Einflußbereichs der EWU liegen, und binnenverursachten differenziert werden.

Die Lohnpolitik muß auf Schocks flexibel reagieren und die Lohnzuwächse den geänderten Rahmenbedingungen anpassen. Unter derartigen Umständen ist die Anpassungs- und Steuerungsfähigkeit der nationalen Lohnverhandlungspartner noch stärker gefordert als bei eher ‚gleichgewichtiger‘ Wirtschaftsentwicklung. Wie oben im Kapitel 3.2.2 bereits diskutiert, ist die Anpassungsfähigkeit der nationalen Lohnverhandlungssysteme der EU-Länder auf Veränderungen der Inflation, auf Niveau und Änderungen der Arbeitslosenrate und auf Trendbrüche in der Produktivitätsentwicklung stark unterschiedlich.²⁹

Um die Vorteile transnationaler Koordination der Lohnverhandlungen in der EWU herauszustellen, ist es zweckmäßig, unterschiedliche Szenarien im Hinblick auf ökonomische Schocks und die Anpassungsfähigkeit der nationalen Lohnverhandlungssysteme zu konstruieren und zu erörtern:

- 1.) In allen von einem symmetrischen oder asymmetrischen Schock betroffenen Ländern paßt sich das jeweilige Lohnverhandlungssystem an die geänderten makroökonomischen Rahmenbedingungen an. Der Vorteil europaweiter Koordination der Lohnverhandlungen beschränkte sich hier auf die Internalisierung der (oben unter 3.2.3 diskutierten) transnationalen Lohnexternalitäten.
- 2.) In einigen größeren Ländern, die von einem symmetrischen oder asymmetrischen Schock betroffen sind, reagieren die Lohnverhandler unzureichend, und der Effekt auf die Inflationsrate in der EWU ist so stark, daß sich die EZB zum Eingreifen veranlaßt sieht. In diesem Fall sind erstens die transnationalen Lohnexternalitäten stärker als im Szenario 1, und zweitens resultieren negative externe Effekte in Gestalt der Konsequenzen der restriktiven Notenbankmaßnahmen: Alle EWU-Länder, auch jene, deren Tarifpartner sich adäquat verhielten, haben die negativen realwirtschaftlichen Folgen des restriktiven geldpolitischen Eingriffs zu tragen. Eine europäische Koordinierung der Lohnverhandlungen hätte demgegenüber erstens den Vorteil, die stärkeren transnationalen Lohnexternalitäten zu internalisieren, und zweitens ließe sich auf diese Weise eine einschränkende Notenbankreaktion, die reale ökonomische Kosten und Externalitäten hervorriefe, vermeiden.
- 3.) In keinem der EWU-Länder erfolgt eine ausreichende lohnpolitische Anpassung an einen negativen symmetrischen Schock, so daß die Löhne überall zu stark steigen. Unter diesen Annahmen sind die transnationalen Lohnexternalitäten noch bedeutender als im Szenario 2, und die EZB ist wegen der Gefährdung des Stabilitätsziels zur Intervention verpflichtet. Mittels europaweiter Koordination der Lohnverhandlungen ließen sich die erheblichen transnationalen Lohnexternalitäten internalisieren, und die restriktive geldpolitische Intervention könnte unterbleiben.

3.2.5 Anpassung der Löhne in der EWU an symmetrische Schocks

Ein typisches Beispiel für einen negativen symmetrischen Angebotschock ist ein sprunghafter Anstieg der Preise von importierten Rohstoffen, z.B. Rohöl und Erdgas. Die damit verbundene *Terms-of-Trade*-Verschlechterung müßte von den Tarifpartnern bei den jeweils folgenden Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene berücksichtigt werden. Bliebe diese Anpassung in allen oder zumindest in mehreren großen EWU-Ländern aus (Szenarien 2 und 3 im Kap. 3.2.4), so drohte eine Lohn- und Preisspirale wie nach den beiden Ölpreisschocks 1973/74 und 1979-81. Um die Erhaltung der Preisstabilität zu gewährleisten, wäre die EZB zur Intervention gezwungen. Alle Mitgliedsländer der Währungsunion, also auch jene, deren Lohnverhandler sich den geänderten makroökonomischen Bedingungen anpaßten, bekämen die negativen Auswirkungen der kontraktiven Geldpolitik zu spüren.

Transnationale Koordination der Lohnverhandlungen in der EWU hätte den Zweck, derartige negative Lohnsetzungsexternalitäten im Gefolge von symmetrischen Schocks der obigen Art zu vermeiden. Zu erreichen wäre

dies durch eine jeweils produktivitätsorientierte Lohnentwicklung, welche auch Änderungen der *Terms of Trade* zu berücksichtigen hätte (siehe unten Abschnitt 4). Ein solcher Kurs der Lohnpolitik würde Konflikte mit der EZB erst gar nicht entstehen lassen.

3.2.6 Anpassung der Löhne in der EWU an asymmetrische Schocks

Der Grad der länderbezogenen Asymmetrie der Wirkung von ökonomischen Schocks hängt von der Ähnlichkeit der Außenhandels- und der Branchenstrukturen der EWU-Mitgliedstaaten ab. Länder mit diversifizierter Wirtschaftsstruktur werden von branchen- oder sektorspezifischen Schocks weniger getroffen als Länder mit einseitiger Wirtschaftsstruktur. Bestünde die EWU aus Staaten mit relativ einheitlicher, stark diversifizierter Wirtschaftsstruktur, so führten branchenspezifische Störungen nicht zu länderspezifischen Schocks.

Es stellen sich mithin die Fragen, wie es um die Ähnlichkeit der Wirtschaftsstrukturen der EWU-Länder derzeit steht und wie die diesbezüglichen Entwicklungsperspektiven aussehen. Gemessen werden kann die Ähnlichkeit der Außenhandels- und Wirtschaftsstrukturen anhand des Anteils des intra-industriellen Handels am gesamten Industriewarenhandel bzw. am Korrelationskoeffizienten der BIP-Entwicklung oder der Entwicklung der industriellen Wertschöpfung. Verschiedene empirische Untersuchungen gelangen zu dem Ergebnis, daß gegenwärtig nur die mitteleuropäischen Hartwährungsländer (Deutschland, Österreich, Benelux) und Frankreich ähnliche Wirtschaftsstrukturen aufweisen.³⁰ Länderbezogen asymmetrische Schocks wären somit in der EWU nicht auszuschließen.

Wird durch die Einführung der EWU die Vereinheitlichung der Produktionsstrukturen unter den Mitgliedsländern zunehmen, oder wird es zu einer stärkeren branchenspezifischen Spezialisierung der einzelnen Staaten kommen? Einerseits werden mit dem Wegfall des Wechselkursrisikos grenzüberschreitende Zuliefernetze in der EWU vermutlich an Bedeutung gewinnen: Großunternehmen verringern ihre Fertigungstiefe und schließen längerfristige Verträge mit Zulieferfirmen, welche Komponenten liefern, die in wenigen Hauptwerken zusammengefügt werden. Die Folge ist eine Zunahme der räumlichen Streuung einzelner Branchen in der EWU und ein starkes Wachstum des intra-industriellen Handels. Andererseits können infolge der Beseitigung von Handelshemmnissen und der Verringerung von Transaktionskosten komparative Vorteile leichter genutzt werden. Wäre die letztgenannte Tendenz stärker, so würde die regionale Spezialisierung in der EWU – nach dem Muster der USA – steigen. Branchenspezifische Schocks würden dann tendenziell zu länderspezifischen asymmetrischen Schocks. Welche der beiden Entwicklungen eintreten wird, ist aus theoretischer Sicht offen.³¹ In der Vergangenheit führte die zunehmende wirtschaftliche Integration Westeuropas nicht zu verstärkter regionaler Konzentration einzelner Branchen.

Sollten sich länderbezogene asymmetrische Schocks ereignen, werden diese jedenfalls für die betreffenden nationalen Lohnverhandlungssysteme

eine besondere Herausforderung darstellen, denn andere Instrumente zur Anpassung werden nicht oder nur in eingeschränktem Ausmaß zur Verfügung stehen:

- 1.) Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der EWU begaben sich die Mitgliedsländer ihres eigenständigen geldpolitischen Instrumentariums.
- 2.) Die Reaktionsmöglichkeiten der nationalen Fiskalpolitik sind durch den Maastrichter Vertrag und den Stabilitätspakt sowie in einigen Fällen durch ein nach wie vor hohes strukturelles Budgetdefizit erheblich eingeengt (siehe oben Kap. 2.2).³²
- 3.) Die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitskräfte ist innerhalb der EWU sehr schwach ausgeprägt.³³
- 4.) Im Zusammenhang mit der Kapitalmobilität, die prinzipiell einen Beitrag zur Bewältigung von Schocks (beispielsweise eines starken Exportrückgangs) leisten könnte, stellt sich das Problem, daß die internationalen Finanzmärkte in derartigen Krisensituationen erfahrungsgemäß eher mit Kapitalabzug reagieren, was die externe Störung zusätzlich verschärft.
- 5.) Einen weiteren Anpassungsmechanismus könnten Transferzahlungen zwischen den Ländern der EWU bilden. Die EU-Strukturfonds und der Kohäsionsfonds dienen jedoch nicht der kurzfristigen Anpassung an länderspezifische Schocks (siehe oben Kap. 2.2). Somit besteht gegenwärtig kein nennenswerter innereuropäischer Finanzausgleich zur kurzfristigen Unterstützung der Absorption asymmetrischer Schocks.
- 6.) Standortpolitik schließlich ist nur längerfristig wirksam. Zu den wichtigsten Standortbedingungen zählen die materielle und die immaterielle Infrastruktur einschließlich der Effizienz des öffentlichen Dienstes, des Bildungs- und des Forschungswesens. Verbesserungen in diesen Bereichen können über die längere Frist die Produktivität erhöhen.

Die Last der Anpassung an asymmetrische Schocks wird somit zu einem großen Teil der jeweiligen nationalen Lohnpolitik zufallen.³⁴

Negative externe Effekte ergeben sich daraus, daß in mehreren größeren Ländern, die von einem negativen asymmetrischen Schock bestimmter Art (siehe unten) getroffen werden, die Tarifpartner nicht adäquat reagieren, und die Wirkung auf die Teuerung in der EWU so bedeutend ist, daß die EZB kontraktive Maßnahmen setzt (siehe Szenario 2 im Kap. 3.2.4). Die Vorteile einer europaweiten Koordinierung der Lohnverhandlungen bestünden in der Vermeidung der Notenbankintervention und in der Internalisierung der transnationalen Lohnexternalitäten.

Welche Arten asymmetrischer Schocks, die das Risiko beschleunigter Inflation erhöhen, könnten in der EWU eintreten?

Erstens wäre hier eine Branchenkrise aufgrund eines Rohstoffpreisanstiegs zu nennen, wobei die Branche, welche von dem betreffenden Rohstoff in besonderem Maße abhängig ist, in wenigen EWU-Staaten konzentriert ist.

Zweitens wird nicht selten die Möglichkeit eines durch die Lohnentwicklung selbst induzierten negativen asymmetrischen Angebotschocks genannt. Zwei Hypothesen sind in diesem Zusammenhang anzu-

führen, die beide durchaus plausibel sind und auch nicht im Widerspruch zueinander stehen:

Zum einen wird unterstellt, daß die Gewerkschaften in den südeuropäischen Ländern durch die höhere Transparenz des innereuropäischen Lohngefälles dazu veranlaßt werden, jeweils Lohnforderungen³⁵ zu stellen, die auf eine rasche Verringerung der Lohndifferentiale zu den mittel- und nord-europäischen Ländern abzielen, aber deutlich oberhalb des entsprechenden Produktivitätsfortschritts liegen.

Zum anderen wird davon ausgegangen, daß im Bereich der Niedriglohnbranchen weitere Verlagerungen von Produktionsstätten aus den Hochlohn- in die Niedriglohnländer der EU stattfinden bzw. sich Kapazitätserweiterungen in diesen Branchen innerhalb der EU auf die Niedriglohnländer konzentrieren. In der Folge steigen in diesen Branchen der südeuropäischen Länder die Arbeitsproduktivität und die Löhne. Sofern es zu *Spillover*-Effekten dieser Lohnerhöhungen in andere Wirtschaftszweige kommt, wo der Kapitalstock nicht im gleichen Maße erneuert wurde, liegt die aggregierte Lohnzuwachsrate über der Steigerungsrate der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität.

3.2.7 Lohnentwicklung bei Annäherung an die Vollbeschäftigung

Gelingt es, in der EU durch eine geeignete makroökonomische Politik eine höhere wirtschaftliche Dynamik herbeizuführen und aufrechtzuerhalten, steigt infolgedessen die Beschäftigung und sinkt die Arbeitslosigkeit, so besteht die Gefahr, daß sich eine derartige Strategie mit zunehmendem Erfolg selbst unterminiert, sofern eine europaweite Koordination der Lohnverhandlungen unterbleibt: Aufgrund von partiellen Arbeitskräfteknappheiten in mehr und mehr Branchen und Regionen nehmen transnationale Lohnexternalitäten tendenziell zu. Resultiert daraus eine Bedrohung des Preisstabilitätsziels, muß die EZB intervenieren. Die Wahrung der Preisstabilität ist dann mit einem vorzeitigen Abbruch der Phase hohen Wirtschaftswachstums verbunden. Eine europaweite Koordination der Lohnverhandlungen hätte erstens den Vorteil, die unter den genannten Umständen beträchtlichen transnationalen Lohnexternalitäten zu internalisieren, und zweitens könnte auf diese Weise u.U. ein kontraktiver Notenbankeingriff abgewendet werden.

4. Leitlinien für eine koordinierte Lohnpolitik in der Währungsunion

4.1 Produktivitätsorientierte Lohnpolitik

Welche Anforderungen sind aus theoretischer Perspektive an eine koordinierte europäische Lohnpolitik zu stellen, die Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum sowie eine Verringerung der Arbeitslosigkeit begünstigt? Erforderlich ist eine Lohnpolitik in den einzelnen Ländern, die sich bezüglich der nominellen Lohnkosten jeweils an dem von der Europäischen

Zentralbank gesetzten Preisstabilitätsziel sowie dem mittelfristigen Trend der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität³⁶ orientiert und wesentliche Änderungen der *Terms of Trade* berücksichtigt. Veränderungen der nominellen Lohnkosten ergeben sich aus Tariflohnabschlüssen, aus der Gestaltung nicht kollektivvertraglich bestimmter Direktlohnelemente (Lohndrift) sowie aus Modifikationen der Lohnnebenkosten.

Produktivitätsorientierte Lohnpolitik berücksichtigt sowohl die Kosten- als auch die Nachfrageeffekte von Lohnänderungen. Sie gewährleistet, daß die nominellen Ansprüche das zur Verfügung stehende reale Sozialprodukt nicht übersteigen und die realen Lohnstückkosten unverändert bleiben. Somit trägt eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik weder zur Entstehung von Inflation noch von Deflation bei, und die monetären Restriktionen in der EWU werden nicht verletzt.

Die Einhaltung der Produktivitätsorientierung über einen längeren Zeitraum würde Unsicherheiten reduzieren. Dies wiederum begünstigte Realkapitalinvestitionen, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

Der Anteil der Arbeitseinkommen am Sozialprodukt wird stabilisiert.³⁷ Damit würde darauf verzichtet, die Lohnquotensenkung in den letzten zwei Jahrzehnten seitens der Tarifpolitik wieder rückgängig machen zu wollen.³⁸

Ferner würde eine sich an dieser Leitlinie orientierende Lohnpolitik jenen südeuropäischen Ländern, die sich gegenüber dem EU-Durchschnitt in einem Aufholprozeß mit hohen Produktivitätszuwächsen befinden, Raum für relativ hohe reale Lohnzuwächse lassen und damit die Konvergenz der realen Arbeitseinkommen begünstigen.³⁹

4.2 Berücksichtigung der Arbeitslosigkeit

Zur Vermeidung dauerhaft hoher Arbeitslosenraten sollte die Lohnpolitik zusätzlich auch Veränderungen und Niveau der Arbeitslosigkeit berücksichtigen.

Adäquat wären nach Meinung einiger Autoren⁴⁰ kurzfristige asymmetrische Reaktionen der Lohnpolitik auf nominelle oder reale wirtschaftliche Schocks: Im Falle steigender Arbeitslosigkeit (oder sinkender Inflation) sollte die Lohnpolitik rasch handeln, bei rückläufiger Arbeitslosigkeit (oder beschleunigter Inflation) sollte die Lohnpolitik hingegen einen gemäßigten Kurs beibehalten.⁴¹ Die historischen Zeitreihen belegen, daß wesentliche Verringerungen der Arbeitslosigkeit nur in ausgedehnten konjunkturellen Aufschwüngen herbeigeführt werden können. Einschränkende Geldpolitik der EZB, hervorgerufen durch übermäßig hohe Lohnzuwachsraten in einer Phase steigender Arbeitskräftenachfrage, würde einen derartigen Aufschwung vorzeitig beenden.

EWU-Länder mit sehr hoher Arbeitslosenquote – wie Spanien – müßten eine außergewöhnlich starke Wirtschaftsdynamik erreichen und auf arbeitsumverteilende Maßnahmen setzen, um eine Annäherung an den europäischen Durchschnitt zu verwirklichen. Sofern die Wachstumseffekte von realen Zinssenkungen nicht ausreichen, sollte diesen Ländern für einige Zeit die Möglichkeit gewährt werden, durch eine gewisse Senkung der realen

Lohnstückkosten, welche aus einer temporären Verletzung der obengenannten lohnpolitischen ‚Spielregeln‘ resultierte, Marktanteile zu Lasten der anderen Mitgliedstaaten zu gewinnen. Selbstverständlich bedürften derartige Ausnahmeregelungen der Abstimmung unter den europäischen Gewerkschaften.

4.3 Lohnpolitik und Strukturwandel

Lohnpolitik, die sich am jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientiert, begünstigt den Strukturwandel und dient daher dem längerfristigen Wachstumsziel (siehe dazu oben Kap. 3.2.1, Punkt k). Unter diesen Umständen erzielen jene Unternehmungen, die bei der Durchsetzung neuer Produkte und Verfahren erfolgreich sind und ihre Produktivität überdurchschnittlich erhöhen, Pioniergewinne bzw. gewinnen Marktanteile. Dies schafft Anreize für die Konkurrenten, dem Pionier zu folgen. Der Kapitalstock wird rascher erneuert.

Erfolgt hingegen die Lohnsetzung auf betrieblicher Ebene und ohne gesamtwirtschaftliche Koordination, so orientieren sich die Lohnzuwächse stärker an der jeweiligen betrieblichen Leistungsfähigkeit, und ein erheblicher Teil der Pioniergewinne wird durch überdurchschnittlich steigende Löhne abgeschöpft. Dies schwächt die Anreize zur Imitation. Zudem erleichtert ein derartiger Lohnverhandlungsmodus Betrieben mit relativ schwachem Produktivitätswachstum das Überleben. Beide Effekte bremsen den Strukturwandel und den Produktivitätsfortschritt.⁴²

Voraussetzung für die Realisierung der positiven Wachstumseffekte einer gesamteuropäisch koordinierten produktivitätsorientierten Lohnpolitik im obigen Sinne ist freilich die Bereitstellung eines ausreichend weit geschneiderten monetären Mantels durch die EZB. Ist dieser nämlich zu eng, können in expansiven Bereichen nicht genügend Arbeitsplätze geschaffen werden, um die Einbußen in schrumpfenden Branchen und nachhinkenden Betrieben zu kompensieren.

Die optimale Geschwindigkeit des Strukturwandels ist allerdings nicht unabhängig von den Anpassungsmöglichkeiten der Unternehmungen bezüglich des Kapitalstocks und jenen der Arbeitskräfte:

Unternehmungen sind nicht selten gezwungen, sich binnen kurzer Frist an geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. Sie reagieren darauf vor allem mit Produkt- und Prozeßinnovationen. Zum Zeitpunkt der dafür notwendigen Investitionen ist freilich der Erfolg der neuen Produkte ungewiß. Unsicherheiten verhindern somit eine perfekte und friktionsfreie Reallokation von Kapital, oder, anders formuliert, zeitliche Restriktionen von Investitionen und Innovationen bilden eine Schranke für die Geschwindigkeit des Strukturwandels.

Zumeist sind mit Produkt- und Prozeßinnovationen auch veränderte Anforderungen an die Qualifikationen der Arbeitskräfte verbunden. Kann sich das Arbeitsangebot trotz steigendem Mitteleinsatz für die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht schnell genug an die veränderte Nachfrage anpassen,

nimmt die strukturelle Arbeitslosigkeit zu. Je größer die Unterschiede zwischen schrumpfenden und expandierenden Branchen in bezug auf die Berufs-, Tätigkeits- und Qualifikationsstruktur sind, umso schwieriger ist für die betroffenen Arbeitskräfte der Branchenwechsel. Friktionen und Grenzen bezüglich der beruflichen, qualifikatorischen und regionalen Mobilität der Arbeitskräfte bilden somit weitere Schranken für das Tempo des Strukturwandels.

Finden die Kollektivvertragsverhandlungen in den einzelnen Staaten auf der Branchenebene statt – wie dies in fast allen westeuropäischen Ländern der Fall ist – und knüpft die transnationale Koordination dort an, so hat dies gemäß den obigen theoretischen Erwägungen den Vorteil, daß in gewissem Maße auch Spezifika der jeweiligen nationalen Branche bei der Lohnsetzung berücksichtigt werden. Es vermag in diesem Verhandlungsmodus das im Vergleich zur Mobilität zwischen Betrieben derselben Branche geringere Mobilitätspotential der Arbeitskräfte zwischen verschiedenen Branchen in Betracht gezogen werden, so daß die Geschwindigkeit des Strukturwandels mit der Reaktionsfähigkeit der Unternehmungen und der Arbeitskräfte annähernd in Einklang gebracht werden kann.

Die gravierendsten Probleme in diesem Zusammenhang dürften in den (freilich ohnehin schon erheblich geschrumpften) Niedriglohnbranchen der Hochlohnländer Westeuropas auftreten: Wirtschaftszweige wie die Textil- und die Bekleidungsindustrie, die Schuherzeugung, die Keramikbranche und die Spielwarenherstellung zeichnen sich durch hohe Arbeitskostenintensität, eine geringe Intensität von FuE-Ausgaben sowie große Unterschiede in Lohnstückkosten und Produktpreisen zwischen Nord- und Südeuropa aus.⁴³ Vor allem in den genannten Branchen sind somit innerhalb der EU weitere Verlagerungen von Produktionsstandorten aus Ländern mit hohen Lohnstückkosten in Niedriglohnländer wahrscheinlich, neue Investitionen in diesen Industriezweigen werden sich in den südeuropäischen Ländern konzentrieren. Das Ausbleiben von Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen dämpft den Produktivitätsfortschritt in den betreffenden Branchen der Hochlohnländer Westeuropas. Eine Lohnpolitik, die sich ausschließlich an gesamtwirtschaftlichen Indikatoren orientierte, würde den dortigen Niedergang dieser Industriezweige und die Abwanderungstendenzen beschleunigen. Und dies umso mehr, je stärker gleichzeitig Investitionen in Hochlohnbranchen innerhalb der EU (wegen modernerer Infrastruktur, besser ausgebildeten Arbeitskräften, Agglomerationsvorteilen usw.) in den Hochlohnländern konzentriert sind.⁴⁴

4.4 Simulationsergebnisse

Das DIW (1997) führte zum Thema Lohnpolitik in der EWU Simulationen mittels eines neoklassisch konzipierten Makro-Modells (Oxford Economic Forecasting Model) durch:

Folgt innerhalb der EWU allein Deutschland der neoklassischen Empfehlung einer Reallohnsenkung, so ergibt sich dort gegenüber dem Referenz-

szenario eine deutliche Beschäftigungsausweitung. Dieses Ergebnis beruht ausschließlich auf massiven Substitutionseffekten. Gleichzeitig erfolgt jedoch ein Wachstumsrückgang, der vor allem durch den Einbruch des privaten Konsums ausgelöst wird.⁴⁵

Falls die Strategie der Reallohnkürzung in allen EWWU-Ländern zur Anwendung gelangt, führt dies zu insgesamt höherer Beschäftigung, aber auch zu erheblich niedrigeren Wachstumsraten. Mehr Personen stehen in Beschäftigung, aber 'Euroland' ist insgesamt eine Region mit geringerem Pro-Kopf-Einkommen. Reale Lohnsenkungen bewirken einen Rückgang des privaten Konsums, und sie implizieren auch einen Einbruch der Investitionen, weil der Einsatz von Kapital im Vergleich zum Einsatz von Arbeit zu teuer ist und daher eher desinvestiert werden muß.

Wird eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik, so wie sie im Kap. 4.1 definiert wurde, nur in Teilen der EWU praktiziert, so muß jene Ländergruppe, wo keine derartige Lohnpolitik betrieben wird, Wachstums- und Beschäftigungsverluste hinnehmen. Die deutliche Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit führt dort – trotz der unterstellten monetären Lockerung – zu rückläufigen Exporten im Vergleich zum Basisszenario. In jenen Ländern hingegen, wo sich die Lohnzuwächse an der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung orientieren, beleben die Wettbewerbsvorteile die Exporte.⁴⁶

Folgen alle EWU-Länder einer produktivitätsorientierten Lohnbildung, so steigen Wachstum und Beschäftigung gegenüber dem Referenzszenario. Gegenüber den anderen Weltregionen werden die EWU-Mitglieder konkurrenzfähiger, so daß Wachstumsimpulse aus dem Außenhandel entstehen. Wesentlich wichtiger ist jedoch, daß die durch die lohnpolitische Ausrichtung gedämpften Preissteigerungen eine monetäre Lockerung erlauben und diese eine binnenwirtschaftliche Expansion initiiert, welche auf die Beschäftigung durchschlägt.

5. Wirtschaftspolitische Kooperation in der Europäischen Währungsunion

5.1 Begriff und theoretische Begründung

Kooperation wird hier als Oberbegriff für Strategien zur Konfliktbearbeitung, genauer gesagt zur wechselseitigen Berücksichtigung der jeweiligen Entscheidungen wirtschaftspolitischer Akteure verstanden. Dieser Oberbegriff umfaßt somit eine breite Palette von Interaktionsformen: Schwache Kooperationsformen sind beispielsweise der informelle Informations- und Meinungsaustausch, die Einholung von Stellungnahmen, die Anhörung, der institutionalisierte Dialog ohne bindende Vereinbarungen. Stärkere Kooperation erfolgt u.a. durch die Vereinbarung von Regeln und Leitlinien für den Einsatz der Instrumente, durch Überwachungsverfahren, Abgabe von Empfehlungen etc. Koordination schließlich stellt die intensivste Ausprägung von Kooperation dar, beinhaltet explizite Verhandlungen und

explizite Abkommen über die wechselseitige Anpassung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen.⁴⁷

Die Begründung für Kooperation geht erstens von hoher wirtschaftlicher Verflechtung aus, die für nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen grenzüberschreitende Auswirkungen erwarten läßt, und zweitens – im Gegensatz zum neoklassischen *assignment*-Ansatz⁴⁸ – von Interdependenzen zwischen den wirtschaftspolitischen Instrumenten (Geld-, Fiskal-, Beschäftigungs-, Lohn-, Strukturpolitik). Beide Voraussetzungen sind innerhalb der EWU gegeben. Hier ist nur die Geldpolitik zentralisiert, die übrigen Politikfelder sind Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Berücksichtigung der genannten externen Effekte⁴⁹ durch den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß setzt Kooperation voraus. Letztere trägt ferner zur Verringerung von Unsicherheit und damit zur Stabilisierung der Erwartungen der Unternehmungen bei.

Kooperation auf europäischer Ebene zum einen innerhalb einzelner Politikfelder, beispielsweise in der Fiskalpolitik zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedsländer, sowie zum anderen zwischen Politikfeldern kann wohlfahrtsteigernde Auswirkungen haben. Mittels Kooperation angestrebt wird ein im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Ziele (dauerhaftes und hohes Wirtschaftswachstum bei geringer Inflation, möglichst hoher Beschäftigungsstand) konsistentes Maßnahmenbündel (*policy mix*). Anders ausgedrückt: Einzelne Akteure sollen ihre Ziele nicht über Externalisierung der Kosten auf andere Politikfelder bzw. andere Länder erreichen.⁵⁰ Unge- nügende Kooperation kann zu suboptimalen Politikbündeln führen, etwa einer Kombination von expansiver Fiskalpolitik und kontraktiver Geldpolitik.

Obwohl Kooperation zwischen den Politikfeldern Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik ein Positivsummenspiel darstellen kann, kommt eine freiwillige, spontane Verhaltensabstimmung unter den betreffenden makroökonomischen Akteuren nicht zustande, denn sie befinden sich in einer Kooperationsfalle⁵¹ (Gefangenendilemma-Situation): Die Realisierung des gesellschaftlich wünschenswerten Ergebnisses scheitert am Rationalverhalten der isolierten Akteure.

Es bedarf somit institutioneller Vorkehrungen, um hinreichende Anreize für die Kooperation der makroökonomischen Akteure zu schaffen, welche die individuelle und die kollektive Rationalität tendenziell in Einklang bringt. Unabdingbar für Kooperation ist Vertrauen, d.h. es gilt, das Vertrauen der Akteure in die Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Partner zu stärken.

Bestimmungsfaktoren der Vertrauensgabe bzw. -bestätigung sind die Reputation des Vertrauensnehmers, die Höhe der Kooperations- und der Defektionsgewinne, die Interaktionsdauer (Anzahl der Begegnungen), Kontrollmöglichkeiten, Sanktionen bei Defektion, die Kommunikation, die Sequenzierung und die Kooperationsstrategie.⁵² Von überragender Bedeutung ist ein kontinuierlicher Kommunikationsprozeß zwischen den potentiellen Kooperationspartnern. Die Funktion eines derartigen makroökonomischen Dialogs liegt darin, einen Informationsaustausch über die Problemlage (Kooperationsbedarf), die Vorteile der Kooperation (Kooperations-

gewinne für einzelne und für die Allgemeinheit) und erforderliche Verhaltensweisen (Kooperationsbeiträge und -strategien, z.B. Prinzip der Gegenseitigkeit, Handlungssequenzen) sowie die betreffenden Einschätzungen der Akteure herbeizuführen. Diese spezifische Kommunikation bildet eine notwendige Voraussetzung für die Bereitschaft zur Vertrauensgabe bzw. -erwidern. Kontrollmechanismen und Sanktionen können den Prozeß der Vertrauensbildung wirksam unterstützen.

Die tatsächlich in der EU bzw. EWU eingeführten Mechanismen entsprechen in unterschiedlichem Maße den oben skizzierten, aus der Spieltheorie abgeleiteten Kriterien:

5.2 Formen der makroökonomischen Kooperation in der EWU

In der EWU ergeben sich komplexe Abstimmungsfragen in einzelnen Politikfeldern (Fiskal-, Lohnpolitik) und zwischen Wirtschaftspolitiken (Geld-, Fiskal-, Lohn-, Beschäftigungspolitik), von deren Lösung die Effektivität der makroökonomischen Politik abhängt. Es existiert diesbezüglich eine Reihe von wirtschaftspolitischen Kooperationsmechanismen und -gremien, wobei der Grad der Kooperation in den einzelnen Bereichen⁵³ unterschiedlich ist:

Schwache Kooperationsformen (Informations- und Meinungsaustausch, Stellungnahme etc.) bestehen u.a. auf folgenden Gebieten:

- makroökonomischer Dialog zwischen Rat und Kommission einerseits und den Sozialpartnern andererseits (siehe unten Kap. 5.4);
- Dialog zwischen der EZB und den Sozialpartnern (siehe unten Kap. 5.6);
- Dialog zwischen dem Rat und der EZB: Dieser ist im EG-Vertrag (Art. 113) vorgesehen. Der EZB-Präsident nimmt an Tagungen des Ecofin-Rates (und des Euro-11-Rates) zu bestimmten Themen – wie etwa zu den ‚Grundzügen der Wirtschaftspolitik‘ – teil, und der Vorsitzende des Ecofin-Rates und ein Mitglied der Kommission an den Sitzungen des EZB-Rates. Die EZB kann auf diese Weise für die Geldpolitik wichtige Informationen erhalten (Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten, Einschätzung der Wirtschaftslage durch den Ecofin-Rat usw.) und aufgrund dieser möglicherweise rascher und angemessener auf ökonomische Probleme reagieren. Externalitäten der Politiken könnten früher erkannt und das Maßnahmenbündel effektiver gestaltet werden; denn bei Ausbleiben der Kooperation kann die Geldpolitik das Ziel der Preisstabilität auch über Kostenexternalisierung in Form von Produktions- und Beschäftigungseinbußen erreichen.⁵⁴ Für die nationalen Fiskalpolitiken wiederum sind möglichst präzise Informationen über die geldpolitische Strategie der EZB wesentlich, bildet doch die erwartete Entwicklung des nominellen BIP einen der wichtigsten Ausgangspunkte bei der Festlegung der jeweiligen Budgetpolitik.⁵⁵

Stärkere Kooperationsformen, die auf institutionalisierten Mechanismen zur Verhaltensänderung beruhen, bestehen u.a. in bezug auf:

- die ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft‘ (Art. 99 (1) EGV: „Mitgliedstaaten betrachten ihre Wirtschaftspoli-

tik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse"). Kooperationsgremium ist hier der Ecofin-Rat (Wirtschafts- und Finanzminister der Mitgliedstaaten). Vorbereitende Aufgaben nimmt die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Finanzausschuß (WFA; Vertreter der Finanzministerien, der Zentralbanken und der EU-Kommission) und dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß (WPA) wahr. Die Verabschiedung der ‚Grundzüge‘ erfolgt nach einem mehrstufigen Verfahren der Beschlußfassung (siehe Art. 99 (2) EGV) mit qualifizierter Mehrheit durch den Ecofin-Rat. Im Rahmen des multilateralen Verfahrens wird die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten und in der Gemeinschaft anhand von Berichten der ersteren durch Kommission und Rat überwacht (Art. 99 (3)). Der Rat hat die Möglichkeit, Empfehlungen an einzelne Mitgliedsländer zu richten und kann als weiche Sanktionsmaßnahme mit qualifizierter Mehrheit auch deren Veröffentlichung beschließen.

- die Fiskalpolitik (siehe unten Kap. 5.3) und
- die Beschäftigungspolitik (siehe unten Kap. 5.5).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß makroökonomische Politik-Koordination im Sinne der Festlegung eines explizit abgestimmten Maßnahmenbündels durch die Regeln der EWU weitgehend ausgeschlossen wird. So kann in Bereichen der Subsidiarität kein Mitgliedsland mit Mehrheitsbeschluß zu bestimmten Schritten gezwungen werden. Schwache Formen der Kooperation dominieren, stärkere Formen beschränken sich auf wenige Politikfelder, vor allem auf die Fiskal- und die Beschäftigungspolitik. "Die einheitliche Geldpolitik ist den anderen Politiken gleichsam übergeordnet und nur gering in das wirtschaftspolitische Kooperationsnetz eingebunden."⁵⁶

5.3 Kooperation zwischen den nationalen Fiskalpolitiken

Die Kooperation im Bereich der Fiskalpolitik basiert auf Leitlinien, Regeln (sog. ‚negative Politikabstimmung‘), einem multilateralen Überwachungsverfahren und Sanktionsmechanismen, die im Artikel 104 EGV und im Stabilitäts- und Wachstumspakt festgelegt werden. Kooperationsgremien sind der Ecofin-Rat und der informelle Euro-11-Rat (Finanzminister der EWU-Länder). Eine eingehende Diskussion über die Erfordernisse und die Umsetzungsmöglichkeiten fiskalpolitischer Kooperation kann im Rahmen dieses Beitrags nicht stattfinden. Zu diesem Thema gibt es umfangreiche Literatur. Es können hier nur einige wichtige Aspekte herausgegriffen werden.

* Die Kooperation zwischen den nationalen Fiskalpolitiken in der EWU konzentriert sich auf die Überwachung der Budgetdisziplin (*No-bail-out-Klausel* und multilaterales Überwachungsverfahren im EGV Art. 103 bzw. 104; Defizitobergrenze, Ausnahmetatbestände, Stabilitätsprogramme der Mitgliedsländer, Frühwarnsystem und Sanktionen im Stabilitätspakt; siehe oben Kap. 2.2). Die Begründung für diesen Aspekt der Kooperation kann daraus abgeleitet werden, daß in der EWU die Anreize für ein diszipliniertes Haushaltsgebaren schwächer sind. Erstens vermindern *Spillover*-Effekte

den Disziplinierungsdruck. Und zweitens übernehmen die Finanzmärkte nur noch bedingt die Sanktionsfunktion gegenüber Ländern mit einer unsoliden Fiskalpolitik: Das Wechselkursrisiko entfällt. Öffentliche Schuldner haben lediglich das Bonitätsrisiko mit einem Risikozuschlag auf den Zins zu tragen.

* Was die Stabilisierungsfunktion der Fiskalpolitik betrifft, so sind im Rahmen der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie der EWU die automatischen Stabilisatoren das wichtigste Instrument zur Dämpfung von konjunkturellen Schwankungen und von Schocks. Aus mindestens zwei Gründen sollte eine multilaterale Überwachung der Funktionsfähigkeit der Stabilisatoren⁵⁷ stattfinden:

- 1.) Durch den Stabilitätspakt wird die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren eingeschränkt, und zwar so lange, bis die Konsolidierung abgeschlossen ist und die nationalen Staatshaushalte bei konjunktureller Normallage weitgehend ausgeglichen sind.
- 2.) Aber selbst im Falle mittelfristig ausgeglichener nationaler Budgets ist das Wirksamwerden der automatischen Stabilisatoren nicht unbedingt gewährleistet. Aufgrund der *Spillover*-Effekte fiskalpolitischer Maßnahmen bestehen in der EWU Anreize zu prozyklischem Verhalten. Der Stabilitätspakt setzt kaum Anreize zur Konsolidierung in Hochkonjunkturphasen, sondern ist auf die Einhaltung des oberen Limits auch bei schwacher wirtschaftlicher Dynamik angelegt.

Über die (wie gesagt ohne Kooperation nicht sichergestellte) Wirkung der automatischen Stabilisatoren hinaus existieren keine expliziten Vorkehrungen für einen abgestimmten antizyklisch korrigierenden Einsatz von Fiskalpolitik im Sinne der Ziele Wachstum und Beschäftigung.⁵⁸ Der Stabilitätspakt ist asymmetrisch zugunsten restriktiver Fiskalpolitik formuliert und schränkt die Spielräume für expansive Politik wesentlich ein. Die Möglichkeit, durch Empfehlungen an die Mitgliedsländer in bezug auf die ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik‘ zu kooperieren, trug bis dato nichts zu einer gesamteuropäisch koordinierten aktiven Fiskalpolitik bei: Die Vorschläge des Rates waren meist eher zurückhaltend und angebotspolitisch ausgerichtet.

Weiters wird eingewandt, daß Externalitäten nicht nur bei Defizitfinanzierung auftreten könnten, sondern bei unterschiedlichen Formen national autonomer Fiskalpolitik; die in der EWU derzeit vorgesehene Kooperation verfüge nicht über hinreichende Vorkehrungen gegen alle Arten fiskalischer *Spillover*-Effekte. Insbesondere biete die gegenwärtige fiskalpolitische Strategie keine Beschränkungen gegen übermäßig restriktive Politik und keinen Schutz gegen angebotspolitische *beggar-my-neighbour*-Maßnahmen: „Expansive Fiskalpolitik muß eingeschränkt werden, betont restriktive nationale Fiskalpolitik wird eher belohnt. Es ergibt sich, daß ... das Land mit der restriktivsten Nachfragepolitik das Gesamtsystem dominiert. Die Partnerländer erleiden pekuniäre externe Effekte (Exportrückgang und Importüberschüsse) und müssen längerfristig dem restriktiven Trend folgen.“⁵⁹

* Weiters wird befürchtet, daß der Steuerwettbewerb in der EWU zu einer Verminderung der Steuereinnahmen und damit zur Erosion des

Sozialstaats, zu einer Verlagerung auf regressiv wirkende indirekte Steuern und auf immobile Bemessungsgrundlagen sowie zu wettbewerbsverzerrenden Steuerstrukturen führe. Selbst für eine Mindestharmonisierung der Unternehmenssteuern und die Schaffung eines Verhaltenskodex zur Abgrenzung legitimer Steuerbegünstigungen ließ sich bislang die notwendige Einstimmigkeit im Ministerrat nicht herstellen. Und eine Einschränkung des sog. ‚fairen‘ Steuerwettbewerbs steht überhaupt nicht auf der Tagesordnung.⁶⁰

5.4 Makroökonomischer Dialog zwischen Rat, Kommission und den Sozialpartnern

Mehrere Kooperationsmechanismen und -gremien dienen dem Dialog zwischen dem Rat bzw. der Kommission einerseits und den Sozialpartnern andererseits über die makroökonomische Politik in der EU bzw. in der EWU. In allen Fällen kommt den Sozialpartnern jedoch nur beratende Funktion zu.

Im Rahmen der Makroökonomischen Gruppe des Sozialen Dialogs diskutieren Kommission und Sozialpartner über die wirtschaftliche Lage, die Prognosen, die Empfehlungen zu den ‚Grundzügen der Wirtschaftspolitik‘ und den Jahreswirtschaftsbericht. Eine weitere wichtige Plattform für den makroökonomischen Dialog ist der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen (StAB; siehe unten Kap. 5.5). Anhörungsrechte kommen dem Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) zu; gemäß Art. 262 EGV hat der WSA das Recht zur Stellungnahme zu allen durch den EG-Vertrag erfaßten Politikfeldern. Informelle Kontakte bestehen zwischen den Sozialpartnern und dem Euro-11-Rat.

Unter der Bezeichnung ‚Köln-Prozeß‘ wurde 1999 eine verstärkte Kooperation zwischen Fiskal-, Geld-, Beschäftigungs- und Lohnpolitik initiiert. Der Dialog ist informell und unverbindlich, die vertraglichen Zuständigkeiten werden in keiner Weise beeinflusst, Unabhängigkeit der EZB und Tarifautonomie der Sozialpartner bleiben somit voll und ganz gewahrt. Der Austausch von statistisch und analytisch fundierten Informationen und Meinungen über die wirtschaftliche Ausgangslage, die Entwicklungsperspektiven und die Empfehlungen zum *policy mix* sowie Diskussionen über die Umsetzung der in den ‚Grundzügen der Wirtschaftspolitik‘ festgelegten makroökonomischen Politik sollen ein spannungsfreies Zusammenwirken der obengenannten Politikfelder begünstigen.

Für Erörterungen auf fachlicher Ebene zu den genannten Zwecken wird im Rahmen des WPA in Zusammenarbeit mit dem Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarkt (ABA) eine Arbeitsgruppe eingesetzt, unter Beteiligung von Vertretern beider Ausschüsse (einschließlich der EZB), der Kommission und der Makroökonomischen Gruppe des Sozialen Dialogs. Damit eine angemessene Vorbereitung der Tagungen auf politischer Ebene gewährleistet ist, soll die erste Tagung der Arbeitsgruppe vor der Verabschiedung der ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik‘ durch die Kommission stattfinden, und die zweite Tagung nach der Vorlage der Herbstprognose und des

Jahreswirtschaftsberichts der Kommission. Der Gedankenaustausch der politischen Entscheidungsträger soll zweimal jährlich im Rahmen des Ecofin-Rates in Zusammenarbeit mit dem Rat ‚Arbeit und Soziales‘ unter Beteiligung von Vertretern beider Räte, der Kommission, der EZB und der Sozialpartner erfolgen. Die erste Tagung soll stattfinden, bevor der Ecofin-Rat den Entwurf der ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik‘ erstellt, die zweite Tagung, bevor der Europäische Rat seine Schlußfolgerungen in bezug auf die ‚Beschäftigungspolitischen Leitlinien‘ annimmt, z.B. anlässlich des gemeinsamen Treffens der Räte Wirtschaft und Finanzen sowie Arbeit und Soziales (sog. ‚Jumbo-Rat‘).⁶¹ Der solcherart intensivierte makroökonomische Dialog bildet die dritte Säule des Europäischen Beschäftigungspaktes (siehe unten Kap. 5.5). Der konstituierende Makrodialog erfolgte im November 1999. Bereits 1998 fand vor den beiden Treffen des Europäischen Rates jeweils eine Zusammenkunft der Rats-Troika (vorangegangene, derzeitige und künftige Präsidentschaft) und der Kommission mit den europäischen Sozialpartnern statt.

Die ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik‘ nehmen auch Bezug auf die Lohnpolitik. In der entsprechenden Empfehlung der Kommission⁶² für das Jahr 1999 heißt es dazu:

- “(i) Nominalloohnerhöhungen müssen mit Preisstabilität vereinbar sein; ...;
- (ii) Reallohnsteigerungen im Verhältnis zum Wachstum der Arbeitsproduktivität sollten der Notwendigkeit Rechnung tragen, daß die Rentabilität der Investitionen erforderlichenfalls gestärkt und anschließend gewahrt werden muß und daß gleichzeitig ein stetiger Anstieg der Kaufkraft und des privaten Verbrauchs ermöglicht werden muß; und
- (iii) Lohnabschlüsse sollten den Produktivitätsunterschieden nach Qualifikationen, Regionen und Sektoren Rechnung tragen;”

Diese Anforderungen ziehen somit sowohl angebots- als auch nachfrageseitige Aspekte in Betracht, bleiben in dieser Hinsicht allerdings ziemlich unscharf. In zahlreichen anderen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre publizierten Dokumenten, beispielsweise in der Empfehlung vom 23.4.1997 für die ‚Grundzüge‘, sprach sich die EU-Kommission für eine Reallohnsteigerung erheblich (oft genannt: 1%punkt) unterhalb des Produktivitätsfortschritts aus.⁶³

5.5 Kooperation im Bereich der Beschäftigungspolitik

Mit der Aufnahme des Beschäftigungskapitels in den Vertrag von Amsterdam wurden beschäftigungspolitische Kooperationsmechanismen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, dem Rat, der Kommission und den Sozialpartnern eingeführt.⁶⁴ Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gilt demnach als eine Angelegenheit des ‚gemeinsamen Interesses‘, die Handlungskompetenzen in der Beschäftigungspolitik verbleiben aber auf der nationalen Ebene (Art. 126 und 127 EGV).

Die Kooperation zwischen Mitgliedsländern, Rat und Kommission (sog. ‚Luxemburg-Prozeß‘) erfolgt mittels gemeinsamer Analyse, Erfahrungsaus-

tausch, Festlegung von Leitlinien (Art. 128 (2) EGV), eines multilateralen Überprüfungsverfahrens, des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts und Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Die Sozialpartner haben beratende Funktion (via Ausschuß Sozialer Dialog, ABA, WSA, v.a. StAB) und nehmen gemäß ihren jeweiligen nationalen Funktionen an der Festlegung und Umsetzung der einzelstaatlichen Aktionspläne teil.

Die Kommission entwickelt mit Unterstützung des ABA Vorschläge für die ‚Beschäftigungspolitischen Leitlinien‘, wobei der ABA bei der Erfüllung seines Auftrags die Sozialpartner anhört (Art. 130 EGV).⁶⁵ Diese ‚Leitlinien‘ werden jährlich – nach Anhörung u.a. des WSA und des ABA – mit qualifizierter Mehrheit durch den Rat festgelegt. Sie müssen im Einklang mit den ‚Grundzügen der Wirtschaftspolitik‘ stehen. Ihrem Wesen nach sind die ‚Leitlinien‘ gemeinsame Empfehlungen. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, auf der Grundlage der ‚Leitlinien‘ mehrjährige nationale Aktionsprogramme (NAP) zu erstellen und umzusetzen. Die beschäftigungspolitischen Maßnahmen werden durch die Kommission, den ABA und den Rat erörtert, überprüft und bewertet. Im Zuge dieses multilateralen Überprüfungsverfahrens sollen vorbildliche und übertragbare Maßnahmen identifiziert werden. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedsländer aussprechen. Auf der Grundlage der Bewertungen erstellen Rat und Kommission jährlich den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht. Anhand dieses Berichts prüft schließlich der Europäische Rat die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und nimmt hiezu Schlußfolgerungen an. Vor dem Beschluß findet – wie bereits oben im Kap. 5.4 festgestellt – im Rahmen des ‚Köln-Prozesses‘ ein makroökonomischer Dialog zwischen Rat, Kommission, EZB und Sozialpartnern statt.

Ein regelmäßiger Dialog zwischen Rat, Kommission und Sozialpartnern über die beschäftigungspolitische Gesamtstrategie der EU, den sog. Europäischen Beschäftigungspakt (siehe unten) findet im (1998 reorganisierten) StAB statt, der mindestens zweimal jährlich tagt. An der Arbeit des StAB nehmen die Troika des Ecofin-Rates und des Rates ‚Arbeit und Soziales‘, die Vorsitzenden des WPA und des ABA sowie Vertreter der Kommission und der europäischen Sozialpartner teil.⁶⁶ Dieser Ausschuß bildet ein geeignetes Forum, um die Interdependenzen zwischen makroökonomischer Politik und Beschäftigungspolitik und demgemäß die Kompatibilität der ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik‘ und der ‚Beschäftigungspolitischen Leitlinien‘ zu diskutieren.

Bisherige Schwerpunkte (sog. ‚Säulen‘) der ‚Leitlinien‘ waren: erstens eine größere Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Säule ‚Beschäftigungsfähigkeit‘); zweitens angebotsseitige Maßnahmen wie die Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, die Stärkung der Anreize für Unternehmensgründungen, die Modernisierung der Arbeitsorganisation (in Kooperation mit den Sozialpartnern) und die Verbesserung der betrieblichen Weiterbildung (‚Unternehmergeist‘ und ‚Anpassungsfähigkeit‘); drittens die Förderung der beruflichen Chancen von Frauen (‚Chancengleichheit‘). Die gewählte Form der Kooperation läßt die konkrete natio-

nale Ausrichtung (z.B. Betonung von Deregulierung oder Abfederung von Marktprozessen oder aktive Beschäftigungsförderung) und Gewichtung der Maßnahmen im empfohlenen Mix prinzipiell offen.

Mit dem makroökonomischen Problem mangelnder Arbeitskräftenachfrage befassen sich die bislang beschlossenen ‚Leitlinien‘ nicht. Zentrale Ausgangshypothese ist ein strukturelles Mißverhältnis zwischen latenter Arbeitskräftenachfrage und bestehenden Qualifikationen der ArbeitsanbieterInnen. Einigen Vorschlägen ist zwar das Potential, Wachstum und Beschäftigung zu beeinflussen und Produktivitätsgewinne in Arbeitsplätze umzusetzen, nicht abzusprechen, es fehlt jedoch die sorgfältige Integration in ein konsistentes Gesamtkonzept der Wirtschafts- und der Beschäftigungspolitik.

Die Lohnpolitik wird von den ‚Leitlinien‘ nicht berührt. Im Rahmen der beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie der EU, zusammengefaßt im sog. Europäischen Beschäftigungspakt,⁶⁷ bilden die makroökonomischen Aspekte (Kooperation in der Wirtschaftspolitik zur Begünstigung eines nachhaltigen, nicht-inflationären Wachstums) eine der drei Säulen (‚Köln-Prozeß‘, siehe oben Kap. 5.4; die beiden anderen sind der ‚Luxemburg-Prozeß‘, also die oben angeführten beschäftigungspolitischen Leitlinien, und der ‚Cardiff-Prozeß‘, d.h. Maßnahmen zur Verbesserung der Innovationsfähigkeit und der Effizienz der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte). In den ‚Grundzügen der Wirtschaftspolitik‘, auf die sich der makroökonomische Dialog bezieht, wird – wie oben erwähnt – auch die Lohnpolitik angesprochen.

5.6 Kooperation zwischen der EZB und den europäischen Sozialpartnern

Unter den gegenwärtigen Regeln der EWU besteht eine strukturelle Asymmetrie im Zusammenwirken der Wirtschaftspolitiken. Die EZB hat eine strategisch dominante Rolle in der Interaktion mit den anderen Politiken inne, es kommt ihr eine Sanktionsfunktion zu: Durch den Einsatz ihres Instrumentariums, das von medialen Stellungnahmen bis zu Leitzinsveränderungen (siehe Kap. 2.1) reicht, kann sie normkonformes Verhalten von Lohn- und Fiskalpolitik erreichen.

Allerdings kann die Geldpolitik ohne Unterstützung durch eine angemessene Lohnpolitik (und durch eine solide Budgetpolitik) ihr Ziel nur unter Inkaufnahme von hohen realen Kosten realisieren. Eine unabhängige Notenbank, die nicht kooperiert, kann Inflationsbekämpfung im wesentlichen lediglich durch Abwürgen der Konjunktur betreiben. Somit bleibt die Geldpolitik von einem mit den Stabilitäts- und Stabilisierungszielen konsistenten Verhalten der Tarifpartner abhängig. Kooperation – in welcher Form auch immer – hat genau *den* Zweck, die genannten Reibungsverluste (Produktionseinbußen und Arbeitslosigkeit als Folge einer restriktiven geldpolitischen Intervention) durch wechselseitige Berücksichtigung der Ziele und Handlungsspielräume der jeweils anderen Akteure zu vermeiden.

Nur bei rascher Wechselwirkung zwischen Geld- und Lohnpolitik ergeben sich keine negativen realwirtschaftlichen Folgen: Wenn einerseits die Tarifpartner rasch auf geldpolitische Signale reagieren und die Verletzung des Inflationsziels vermeiden und andererseits die Notenbank dieses Verhalten der Lohnverhandler sofort in Rechnung stellt, lassen sich Stabilitätsvorgaben ohne reale Kosten verwirklichen.⁶⁸

Finden hingegen Stabilitätsvorstellungen der Notenbank und die hieraus abgeleiteten Entscheidungen über die Leitzinsen keine Berücksichtigung bei den Lohnverhandlungen und schreitet die Notenbank bei Vorliegen einer derartigen Stabilitätsverletzung erst spät ein – nämlich dann, wenn sie als erhöhte Inflationsrate sichtbar wird –, so kann das Stabilitätsziel nur über eine Rezession erzwungen werden. Zwischen diesen beiden Extremfällen existieren Zwischenformen von Interaktionen, bei denen nur eine Seite entsprechende Signale beachtet.

Ferner ist zu beachten, daß Geldpolitik nur dann wachstumspolitische Aufgaben übernehmen kann, wenn sie stabilitätspolitisch von der Lohnpolitik entlastet wird. Insbesondere in längeren Aufschwungsphasen empfiehlt sich zurückhaltende Lohnpolitik, welche ein bremsendes Einschreiten der Notenbank hinauszögern und auf diese Weise erhebliche Beschäftigungszuwächse begünstigen kann.

Trotz institutionalisierter Dominanz läßt sich somit für die Geldpolitik in der EWU ein Eigeninteresse an wirtschaftspolitischer Kooperation ableiten.⁶⁹ Selbst eine Notenbank, die sich nur an schwachen Kooperationsformen wie Informations- und Meinungsaustausch beteiligt, erhält mehr und qualitativ überlegene Informationen, kann diese besser verarbeiten und die Reaktionen der anderen Akteure besser einschätzen.⁷⁰

Die EZB ist – wie bereits festgestellt – gegenwärtig in das Kooperationsnetz der EWU nur gering eingebunden. Kontakte zwischen der EZB und den europäischen Sozialpartnern beschränken sich auf wenige Kanäle. Auf den im Rahmen des ‚Köln-Prozesses‘ institutionalisierten Informations- und Meinungsaustausch zwischen EZB und Sozialpartnern sowie anderen Akteuren über die Ausrichtung der makroökonomischen Politik wurde oben im Kap. 5.4 hingewiesen. Informelle Kontakte bestehen zwischen EZB und WSA sowie zwischen EZB und EGB.

Der Realisierung einer effektiven Kooperation zwischen Geld- und Lohnpolitik in der EWU stehen einige wesentliche Hindernisse entgegen:

- 1.) Der derzeitigen geldpolitischen Strategie des EZB mangelt es an Transparenz (siehe Kap. 2.1). Der EZB-Rat gibt weder ein Inflationsziel noch eine Inflationsprognose bekannt, legte sich nicht auf eine bindende Zielregel fest.⁷¹ Daher mangelt es den ausgesandten geldpolitischen Signalen an Klarheit. Dies wiederum kann zu Fehlinterpretationen führen, die negative realwirtschaftliche Folgen haben können.

Der Transparenz dienlich wäre zum einen die Veröffentlichung der Protokolle des EZB-Rates als Zusammenfassung einschließlich der gefaßten Beschlüsse und der ihnen zugrundeliegenden Argumente sowie der Zusammenhänge mit anderen Politikbereichen, zum anderen verstärk-

te Bereitschaft des EZB-Rates zur Erläuterung der geldpolitischen Strategie und der Beweggründe für einzelne Maßnahmen.

- 2.) Da eine grenzüberschreitende Koordination der Lohnverhandlungen in der EWU noch nicht erfolgt, findet die EZB gegenwärtig unter den Tarifparteien keinen Kooperationspartner vor, der Anreize hat, die ausgesandten geldpolitischen Signale zur Kenntnis zu nehmen und entsprechend zu handeln (siehe oben Kap. 3.2.3).⁷² Diese Situation änderte sich, fände eine transnationale Koordination statt, etwa mittels Lohnführerschaft der Metallbranche. In diesem Fall würden sich die Tarifpartner der deutschen Metallindustrie als Adressaten geldpolitischer Signale anbieten.⁷³
- 3.) Die bestehenden Dialoge zwischen der EZB und den europäischen Sozialpartnern besitzen keine unmittelbare Bedeutung für die Lohnpolitik, da EGB und UNICE keinerlei lohnpolitische Kompetenzen haben.

Somit besteht die Gefahr, daß wegen fehlender transnationaler Lohnkoordination und zu wenig transparenter Geldpolitik eine effektive Kooperation zwischen diesen beiden Politiken nicht zustande kommt und u.U. (etwa wegen Unklarheiten über das Inflationsziel der EZB) in der EWU eine niedrige Inflationsrate nur unter Inkaufnahme realwirtschaftlicher Kosten (verminderter Output, Arbeitslosigkeit) erreicht werden kann.

Bessere Ergebnisse im Hinblick auf Inflation und Arbeitslosigkeit wären zu erwarten bei einer (instrumentell) unabhängigen Notenbank⁷⁴ mit einer glaubwürdigen und transparenten geldpolitischen Strategie, transnational koordinierten Lohnverhandlungen (mit Lohnführerschaft im exponierten Sektor) und intensiverem Dialog zwischen der Notenbank und den Lohnverhandlern im Schlüsselbereich.⁷⁵ Dies erforderte freilich die Lösung zahlreicher Kooperationsprobleme und daher entsprechende institutionelle Vorkehrungen.

6. Ansätze transnationaler Koordination der Lohnverhandlungen in der EU

Das Zustandekommen einer transnationalen Kooperation der europäischen Gewerkschaften ist im Prinzip als weniger problematisch einzuschätzen als jenes der makroökonomischen Kooperation (siehe oben Kap. 5.1), befinden sich doch die Akteure nicht in einer Gefangenendilemma-Situation, sondern in einem sog. *chicken game*: Eine einseitige und von den anderen Gewerkschaften ausgebeutete Kooperationsbereitschaft bringt der betreffenden Gewerkschaft einen höheren Nutzen als die allseitige Kooperationsverweigerung (potentiell deflationärer Lohnunterbietungswettbewerb).⁷⁶

6.1 Grenzüberschreitende Koordination durch die Gewerkschaften

Mit der Realisierung des europäischen Binnenmarkts und dem Eintritt von elf Ländern in die dritte Stufe der Währungsunion befinden sich die Gewerkschaften Westeuropas im Zugzwang: Da – wie bereits in der Einleitung festgehalten – jener Arbeitsmarktpartei ein strategischer Vorteil zu-

kommt, deren organisatorische Domäne den größeren Teil des Arbeitsmarkts⁷⁷ abdeckt, müßten sie danach trachten, auf die zunehmende Integration der Produktmärkte und die hohe Mobilität des Kapitals innerhalb Europas mit einer entsprechenden Ausweitung ihrer organisatorischen und koordinativen Kapazitäten zu reagieren.⁷⁸

Emilio Gabaglio, der Generalsekretär des EGB, stellte dazu fest: "Eine Koordinierung der europäischen Tarifpolitik ist eine Bringschuld der europäischen Gewerkschaftsverbände."⁷⁹ Tatsächlich unternahmen einige Gewerkschaften in den letzten Jahren die allerersten Schritte in Richtung einer europaweiten grenzüberschreitenden Koordinierung der nationalen Lohnverhandlungen. Bis zur vollständigen Begleichung der Schuld ist es freilich noch ein sehr weiter Weg.

Die grenzüberschreitende Koordination der Lohnverhandlungen hat eine organisatorische bzw. prozedurale (Form der Koordination), eine inhaltliche (leitende Prinzipien einer europäischen Lohnpolitik) und eine institutionelle Dimension (Verbindlichkeit der Absprachen, Sanktionen bei Verstößen). Wegen der ablehnenden Haltung der Arbeitgeberseite setzen die betreffenden europäischen Gewerkschaftsausschüsse in organisatorischer Hinsicht auf einen unilateralen Ansatz, welcher die grenzüberschreitende Koordination nationaler Branchentarifverhandlungen durch ein europaweites gewerkschaftliches Netzwerk vorsieht. Was den Inhalt betrifft, einigten sich einige Gewerkschaftsausschüsse bereits auf eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik. Die konkrete Umsetzung dieses leitenden Prinzips soll in den einzelnen Ländern im Rahmen der Branchentarifverhandlungen und den darauffolgenden Betriebsverhandlungen erfolgen. Am meisten Probleme bereitet die institutionelle Dimension; bislang wurden – wenn überhaupt – nur sehr schwache Sanktionsformen bei Verstößen gegen die vereinbarten lohnpolitischen Prinzipien beschlossen.

6.1.1 Vorteile des unilateralen Koordinationsansatzes

Der von einigen europäischen Gewerkschaftsausschüssen gewählte Koordinationsansatz hat in erster Linie den Vorteil,⁸⁰ weniger voraussetzungsvoll als andere Koordinationsformen zu sein:

1.) Unilaterale Koordination ist nicht von der Mitwirkung der Arbeitgeberseite und von EU-Instanzen abhängig.⁸¹ Jedes Konzept, das auf supranationale Verhandlungsstrukturen setzte, hätte aus folgenden Gründen⁸² keinerlei Realisierungschancen:

- Auf Arbeitgeberseite fehlt in vielen Wirtschaftsbereichen ein europäischer Branchenverband, und einige der existierenden Branchenorganisationen haben nur die Funktionen eines Produzentenverbandes, nicht aber jene eines Arbeitgeberverbandes, auf die es im gegebenen Zusammenhang ankommt.
- Die bestehenden europäischen Gewerkschaftsausschüsse und branchenbezogenen Arbeitgeberverbände besitzen kein Mandat für Lohnverhandlungen. Sie sind ressourcenschwach, und es fehlt ihnen im Gegen-

satz zu vielen nationalen Verbänden an Unterstützung durch Regierung und politische Parteien.

- Die Arbeitgeber lehnen supranationale Tarifverhandlungen ab.⁸³
- Es existiert kein europäisches Koalitions-, Streik- bzw. Aussperrungs- und Tarifvertragsrecht.⁸⁴ Die EU ist kein supranationaler Staat, der die Entscheidungs- und Steuerungskapazitäten hätte, eine Harmonisierung in diesen Rechtsfeldern durchzusetzen.⁸⁵

2.) Das obengenannte Konzept transnationaler Koordination knüpft bei den bereits praktizierten überbetrieblichen Lohnverhandlungen in den einzelnen Ländern an. Mit Ausnahme Großbritanniens sind überall Branchen-tarifverhandlungen der dominante kollektive Lohnsetzungsprozeß (siehe oben Kap. 2.3.3). Transnationale Koordination und nationale Tarifverhandlungen stehen gemäß diesem Ansatz nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen und stabilisieren einander im Rahmen eines entstehenden europäischen Mehrstufen-Verhandlungssystems.

3.) Grenzüberschreitende Koordination nationaler Branchenverhandlungen anhand des Leitprinzips Produktivitätsorientierung ist keinesfalls gleichbedeutend mit einer europaweiten Vereinheitlichung der Lohnzuwachsraten oder gar der Lohnniveaus in den einzelnen Branchen. Im Gegenteil, da dieser Koordinationsmodus neben dem jeweiligen mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Fortschritt der Arbeitsproduktivität sowie dem Niveau und der Veränderung der Arbeitslosigkeit in gewissem Maße auch die Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen nationalen Branche (Arbeitsmarktsituation, Anpassungsmöglichkeiten der Unternehmungen und der Arbeitskräfte) ermöglicht, kann er die notwendige Flexibilität gewährleisten (siehe oben Kap. 4.1 bis 4.3).

4.) Abstimmung und Umsetzung lohnpolitischer Leitprinzipien unter den Gewerkschaften eines bestimmten europäischen Wirtschaftsbereichs setzen im oben ausgeführten Konzept nicht die Errichtung einer hierarchischen Organisationsstruktur der betreffenden europäischen Gewerkschaften voraus, sondern beruhen auf der Kooperation in nicht-hierarchischen Netzwerken. Die Koordination kann durch eine Kombination aus freiwilliger intraverbandlicher Abstimmung (in den Gewerkschaftsausschüssen) und Lohnführerschaft (*pattern bargaining*) realisiert werden.⁸⁶

5.) Transnationale Koordination der beschriebenen Art erfordert daher auch nicht die aktive Beteiligung der Gewerkschaften und ihrer Euro-Verbände aller Branchen. Wie in einigen Mitgliedsländern könnten die Gewerkschaften der Metallbranche bzw. (falls die Bedeutung von industriellen Konglomeratverbänden weiter zunimmt) der verarbeiteten Industrie die kritische Masse bilden und zur Lösung des Problems der kollektiven Aktion wesentlich beitragen. Dem Lohnabschluß in der wichtigsten Industriebranche des größten EU-Landes, der deutschen Metallindustrie, könnte eine Schlüsselrolle zufallen.⁸⁷

6.1.2 Organisatorische und institutionelle Erfordernisse

Zur Verwirklichung des dargelegten Koordinierungsansatzes sind auf Gewerkschaftsseite die organisatorischen und institutionellen Voraussetzungen⁸⁸ zu schaffen:

- der Aufbau eines umfassenden Informationssystems über die Tarif- und Effektivlohnentwicklungen in den EU-Ländern. Dieses Netzwerk sollte den EGB, die europäischen Gewerkschaftsausschüsse, die nationalen Dachverbände und Einzelgewerkschaften, die interregionalen Gewerkschaftsräte⁸⁹ und die Europäischen Betriebsräte⁹⁰ umfassen.
- regelmäßige (branchenbezogene, aber auch intersektorale) Treffen nationaler TarifexpertInnen und politische Konsultationen im Vorfeld von nationalen Branchentarifverhandlungen. Die Ziele dieser Kontakte sind der Informationsaustausch, die Vertrauensbildung als wesentliche Voraussetzung für eine langfristig angelegte Kooperation und die Koordinierung der Lohnpolitik im Sinne einer (informellen oder formellen) Einigung über die lohnpolitischen Leitprinzipien.
- die regelmäßige Beteiligung von GewerkschafterInnen derselben Branche aus den jeweiligen Nachbarländern an nationalen Branchentarifverhandlungen.
- Angestrebt wird ferner die Synchronisierung nationaler Tarifverhandlungen in einer bestimmten Branche.

Selbst die unilaterale Koordination, die – wie gesagt – weniger voraussetzt als andere Koordinationsformen, ist somit alles andere als leicht zu realisieren. Vor allem die folgenden Problemfelder bilden erhebliche Hürden für die Realisierung:

- Die nationalen Divergenzen in den Arbeitsbeziehungen (siehe Kap. 2.3.1) behindern die lohnpolitische Koordination in der EU.⁹¹ Unterschiede in der Größe, im Organisationsgrad und in den finanziellen Ressourcen, in der politischen Ausrichtung, im Rollenverständnis (Konflikt- oder Konsensorientierung u.a.) der Gewerkschaften erschweren deren grenzüberschreitende Kooperation. Tarifverträge haben bezüglich der Löhne verschiedene Regelungsfunktionen. Tarifautonomie besteht nicht in allen Mitgliedstaaten; lohnpolitische Interventionen einzelner Regierungen können eine europaweite Koordinierung verhindern. Inkohärenzen in bezug auf die Verbandsdomänen der nationalen Gewerkschaften stören den branchenbezogenen Ansatz der Kooperation. Letztlich ist festzuhalten, daß die Überwindung dieser Hindernisse die Kosten der Kooperation in die Höhe treibt.
- Transnationale Koordination erfordert den Fortbestand von Branchentarifverträgen (siehe Kap. 6.1.4). Die Einbindung Großbritanniens, wo überbetriebliche Lohnregelungen kaum noch vorhanden sind, in die EU-weite Koordination der Lohnverhandlungen stellt daher eine besondere Herausforderung dar.
- Die in mehreren europäischen Gewerkschaftsausschüssen bereits erfolgte Einigung über eine mittelfristige Produktivitätsorientierung als

Leitprinzip der Lohnpolitik steht im Widerspruch zu den lohnbezogenen Inhalten einiger nationaler Sozialpakete (siehe oben Kap. 2.3.5).

- Die finanziellen Mittel der Gewerkschaften sind äußerst knapp. Mitgliederverluste und die zunehmende Bedeutung der betrieblichen Ebene für die Regelung der Arbeitsbedingungen veranlassen dazu, die Ressourcen auf die Bereitstellung von selektiven Anreizen für Mitglieder, auf verstärkte Präsenz in den Betrieben und andere Maßnahmen, welche unmittelbar Mitgliederzuwächse versprechen, zu konzentrieren. Scheinbar ‚mitgliederferne‘ Aktivitäten wie die Intensivierung internationaler Kontakte und die Dotierung supranationaler Verbände droht die finanzielle Austrocknung.⁹²
- Ein weiteres gravierendes Problem ist die mangelnde Verbindlichkeit der lohnpolitischen Absprachen in den europäischen Gewerkschaftsausschüssen.⁹³ Diese verfügen über keine ‚harten‘ Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mitgliedsverbänden, welche gemeinsamen Beschlüssen signifikant zuwiderhandeln.⁹⁴ Wenn überhaupt, bestehen lediglich schwache Sanktionsmechanismen, wie die regelgebundene Berichtspflicht im Falle des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB): Entsprechend den im Oktober 1996 verabschiedeten Leitlinien zur Tarifpolitik müssen Mitgliedsorganisationen einen Bericht an den EMB erstatten, wenn in drei aufeinanderfolgenden Jahren Tariflohnsteigerungen jeweils unter der Preissteigerungsrate verabredet wurden. Dieser Bericht soll dann im Tarifpolitischen Ausschuß des EMB beraten werden.⁹⁵ Im übrigen wird offenbar eher auf informellen Druck bei Verstößen gesetzt: Demgemäß würden die jeweiligen Kooperationspartner bei zu hohen bzw. zu niedrigen Lohnsteigerungen in einem Mitgliedsland wegen der negativen Lohnexternalitäten bzw. der angebotsseitigen Störungen auf Korrektur dringen.

6.1.3 Erste Ansätze

Die allerersten konkreten Ansätze einer *expliziten* grenzüberschreitenden Koordination von nationalen Branchenkollektivvertragsverhandlungen durch die Gewerkschaften erfolgten in der EU während der neunziger Jahre. Sie beschränken sich bislang allerdings auf einige wenige Bereiche (siehe unten).⁹⁶

Weit bedeutsamer war in den letzten zwei Jahrzehnten die *implizite* Koordination der gewerkschaftlichen Tarifpolitik. Die sich stetig intensivierenden Produktions- und Marktverflechtungen innerhalb Westeuropas waren ausschlaggebend dafür, daß die Gewerkschaften aus dem exponierten Sektor immer häufiger Vergleiche mit den Kosten-, Lohn- und Produktivitätsentwicklungen etc. in den jeweils wichtigsten Handelspartnerländern anstellten, bevor sie in Tarifverhandlungen eintraten. In ganz besonderem Maße galt dies für die betreffenden Gewerkschaften aus den Ländern des DM-Blocks, da hier Abwertungen zur Verbesserung der kostenmäßigen Wettbewerbssituation ausgeschlossen waren. So bildeten beispielsweise für die österreichischen und die niederländischen Gewerkschaften aus dem

Industriesektor spätestens seit Anfang der achtziger Jahre die entsprechenden Lohn- und Lohnstückkostentendenzen etc. in (West-)Deutschland wesentliche Orientierungsdaten.

Durch die Tätigkeit von Europäischen Betriebsräten, interregionalen und europäischen Gewerkschaftsausschüssen verbesserten sich in den letzten Jahren die Informationsgrundlagen für derartige Vergleiche wesentlich. Und mit dem Eintritt in die dritte Stufe der EWU sind nunmehr alle Gewerkschaften der Euro-Zone in der Lage, in welcher sich jene aus den Hartwährungsländern bereits seit längerer Zeit befunden haben.

Ansätze *expliziter* transnationaler Koordination der gewerkschaftlichen Lohnpolitik bestehen u.a. in folgenden Bereichen:

Metall: Die erste Tarifpolitische Konferenz des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB) verabschiedete 1993 eine Tarifpolitische Grundsatzerklärung ('Tarifpolitik im Europa des Wandels'), welche die substantiellen Leitlinien einer europaweit koordinierten Tarifpolitik enthielt: Kaufkraftsicherung, gleichgewichtige Beteiligung am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt und Umverteilung ungerechtfertigt hoher Kapitaleinkommen.⁹⁷ Ansatzpunkte der Koordinierung seien die in den einzelnen Mitgliedstaaten verhandelten branchenbezogenen Flächentarifverträge.

1996 suchte die zweite Tarifpolitische Konferenz des EMB durch die in den 'Leitlinien und Schwerpunkten der Tarifpolitik' verankerte Einführung einer regelgebundenen Berichtspflicht der Mitgliedsverbände (siehe oben Kap. 6.1.2) die Verbindlichkeit der 1993 beschlossenen Grundsätze zu erhöhen.

Die europäische Dimension sollte über neue bi- und multilaterale Kooperationsformen (u.a. regelmäßiger Informationsaustausch und Treffen, gemeinsame Beratungen im Vorfeld von Tarifverhandlungen, Einladung von Beobachtern zu Tarifkommissionssitzungen und zu den Verhandlungen) zwischen den Mitgliedsorganisationen in den tarifpolitischen Alltag integriert werden. Pionier war in dieser Hinsicht die deutsche IG Metall, die 1997 das Konzept 'grenzüberschreitender Tarifpartnerschaften' beschloß. Mittlerweile haben alle regionalen IG Metall-Verhandlungsbezirke derartige Kooperationsbündnisse mit den jeweils benachbarten ausländischen Schwestergewerkschaften gebildet.⁹⁸ Der EMB strebt den flächendeckenden Ausbau grenzüberschreitender Tarifpartnerschaften an. Die beobachtende Teilnahme ausländischer (im konkreten Fall: belgischer und niederländischer) GewerkschafterInnen konnte erstmals in der Tarifrunde 1997 der westdeutschen Stahlindustrie verwirklicht werden.⁹⁹

Auch die österreichische Gewerkschaft MBE nimmt an der grenzüberschreitenden Kooperation teil. Im März 1999 unterzeichneten Metallgewerkschaften aus Österreich, Deutschland, Tschechien, Ungarn, Slowenien und der Slowakei in Wien ein Memorandum zur interregionalen Tarifpolitik.¹⁰⁰ Vergleichsweise intensiv ist die transnationale Zusammenarbeit auch in Nordeuropa: Die Metallgewerkschaften der betreffenden Länder haben gemeinsame Arbeitsgruppen zur Lohnpolitik eingerichtet.

Die Entschließung 'Tarifpolitik mit dem Euro' des dritten Tarifpolitischen Kongresses des EMB im Dezember 1998 bestätigte die produktivitäts-

orientierte Lohnpolitik: "Die Verpflichtung, die Kaufkraft und eine gleichgewichtige Beteiligung an den Produktivitätszuwächsen zu erhalten, stellt die neue europäische Koordinationsregel für Tarifverhandlungen in der europäischen Metallwirtschaft insgesamt dar."¹⁰¹ Die Entscheidung darüber, wie der Verteilungsspielraum zu verwenden sei (für Lohn- bzw. Gehaltserhöhungen, Arbeitszeitverkürzung, Ausbildung, andere beschäftigungsfördernde Maßnahmen, Frühpensionierungen usw.), liege ausschließlich bei den nationalen Mitgliedsverbänden. Beobachter sehen die Gefahr, "daß zur (rechnerischen) Ausschöpfung der Verteilungsspielräume alle nur erdenklichen kostenrelevanten Politikfelder hinzugezogen werden".¹⁰² Damit drohe eine Verwischung der lohnpolitischen Leitprinzipien. Umso wichtiger ist es daher, daß in möglichst vielen Feldern der Tarifpolitik gemeinsame Positionen gefunden werden.

Bauwirtschaft: Die deutsche IG Bau, die Schweizer GBI und die österreichische GBH vereinbarten im März 1999 in Wien die grenzüberschreitende Koordinierung ihrer Tarifpolitik.¹⁰³

Textil und Bekleidung: Im September 1999 beschloß der europäische Dachverband der Gewerkschaften der Textil-, Bekleidungs- und Lederbranchen (ETUF:TCL) gemeinsame Leitlinien der Lohnpolitik, nämlich eine Produktivitätsorientierung. Die Umsetzung, die den nationalen Mitgliedsorganisationen vorbehalten bleibt, soll spätestens in den Lohnverhandlungen 2000/1 erfolgen.¹⁰⁴

Chemie: Im April 1999 unterzeichneten die deutsche IG BCE und die französische FCE-CFDT ein Kooperationsabkommen. Eines der vereinbarten Ziele ist die Harmonisierung der Lohnpolitik der beiden Verbände.¹⁰⁵

Private Dienstleistungen: Die europäische Regionalorganisation des Internationalen Bundes der Privatangestellten (Euro-FIET) verabschiedete im Juni 1999 einen Aktionsplan über die Entwicklung eines europaweiten Kooperationsnetzwerks, dessen Ziel u.a. die Definition gemeinsamer Leitlinien für nationale Tarifverhandlungen in den einzelnen Bereichen (Handel, Banken und Versicherungen, etc.) ist.¹⁰⁶

Sektorübergreifende multilaterale Kooperation: Alle gewerkschaftlichen Dachorganisationen aus Deutschland (DGB, DAG), den Niederlanden (CNV, FNV, MHP), Belgien (ABVV, ACV) und Luxemburg sowie die größten Branchengewerkschaften dieser Länder verständigten sich im September 1998 in der *Gemeinsamen Erklärung von Doom* auf Grundprinzipien der Tarifpolitik: "Die beteiligten Gewerkschaften streben ein tarifliches Abschlußvolumen an, das der Summe aus Preisentwicklung und Steigerung der Arbeitsproduktivität entspricht."¹⁰⁷ In welchem Verhältnis das angepeilte Abschlußvolumen auf Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzungen oder andere beschäftigungs- und kostenwirksame Maßnahmen verteilt wird, ist der Entscheidung der einzelnen Gewerkschaften vorbehalten.

Im September 1999 zogen die an der Doorn-Initiative beteiligten Gewerkschaften eine positive Bilanz über die Kollektivvertragsverhandlungen des Jahres 1999: Die vereinbarte Orientierungslinie für die Tarifpolitik sei in allen vier Ländern umgesetzt worden.¹⁰⁸

Tarifpolitische Kooperation im EGB: Der EGB-Ausschuß Arbeitsbeziehungen/Tarifverhandlungen erstellte im Dezember 1998 einen Entwurf für eine EntschlieÙung ‚Auf dem Weg zu einem europäischen System industrieller Beziehungen‘. Sie wurde vom neunten EGB-KongreÙ, der Ende Juni/Anfang Juli 1999 in Helsingfors stattfand, angenommen. Darin wird die Notwendigkeit der transnationalen Koordination der in den einzelnen Ländern geführten Branchentarifverhandlungen betont: „Mit einer sektoralen Ausdifferenzierung der Koordinierung auf Basis gemeinsam zu vereinbarenden europäischer Koordinationsregeln kann den jeweiligen ökonomischen und tarifpolitischen Besonderheiten Rechnung getragen werden.“¹⁰⁹ Hauptträger dieses Kooperationsansatzes müÙten die branchenspezifischen europäischen Gewerkschaftsausschüsse sein, unterstützt wo immer möglich durch den EGB.

Die mit der Doorn-Erklärung eingeleitete multilaterale Tarifkooperation wird als wegweisend bezeichnet. Derartige Kooperationsmechanismen sollten auf die gesamte Euro-Zone ausgedehnt werden.

Auffallend ist, daÙ diese EntschlieÙung kein tarifpolitisches Leitprinzip – etwa entsprechend der produktivitätsorientierten Lohnpolitik der Doorn-Erklärung oder der Koordinierungsregel des EMB – enthält. Auf die Inhalte des Abkommens von Doorn wird nur indirekt Bezug genommen. In der EntschlieÙung heiÙt es lediglich: „Entwickelt werden muÙ ein gemeinsames Verständnis über zentrale tarifpolitische Begriffe wie Inflationsausgleich, Arbeitsproduktivität und Produktivitätssteigerung.“

Offenbar bestehen im EGB nach wie vor erhebliche Meinungsunterschiede im Hinblick auf grundlegende Prinzipien der lohnpolitischen Koordination in der EU. Einige Gewerkschaften haben weiterhin Vorbehalte gegenüber dem Konzept einer transnationalen Koordination von Branchentarifverhandlungen und gegenüber dem Leitprinzip Produktivitätsorientierung. Sie geben einem supranationalen Ansatz bzw. der Fortsetzung restriktiver Lohnpolitik den Vorzug.¹¹⁰

6.1.4 Nationale Voraussetzungen

Die gewerkschaftsseitige Koordination nationaler Lohntarifverhandlungen setzt erstens den Fortbestand von Flächentarifverträgen¹¹¹ (siehe unten) und zweitens eine ausreichende Kontrolle der Verhandler auf übergeordneter Ebene über die betriebliche Ebene (vertikale Koordination) voraus (siehe Kap. 3.2.1, Punkt f).

Das Weiterbestehen von Flächentarifverträgen hängt zum einen davon ab, inwieweit diese den Interessen der Tarifpartner und des Staates entsprechen.¹¹² Zum anderen ist im gegebenen Zusammenhang zu berücksichtigen, daÙ es sich bei den Funktionen der Flächentarifverträge ausnahmslos um kollektive oder öffentliche Güter handelt. Dies wiederum bedeutet, daÙ der Bestand der Flächentarifverträge auch die Lösung des Trittbrettfahrerproblems voraussetzt, und zwar sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite.

Die wichtigsten Instrumente zur Unterbindung von opportunistischem Verhalten von Arbeitsmarktparteien sind staatliche Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (bzw. deren funktionale Äquivalente, wie z.B. die Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer Österreich), welche die Geltungszone von Flächentarifvertragsnormen auch auf die von den Tarifverbänden nicht erfaßten Bereiche ausdehnen und damit Wettbewerbsverzerrungen vermeiden. Doch selbst bei annähernd umfassender Geltung eines Flächentarifvertrags können Arbeitnehmer und/oder Arbeitgeber Anreizen unterliegen, Normen zu brechen. Der Verhinderung von opportunistischem Verhalten dieser Art dienen staatliche Verpflichtungshilfen wie die rechtliche Erzwingbarkeit von Tarifvertragsnormen, die Friedenspflicht und das gewerkschaftliche Streikmonopol.

Weiters ist für den Fortbestand von Flächentarifverträgen die Stärke der Tarifverbände wichtig, d.h. der Organisationsgrad von Gewerkschaften (siehe Kap. 2.3.2) und Arbeitgeberorganisationen. Mitte der neunziger Jahre erfaßten die zu Arbeitgeberverbänden gehörenden Unternehmungen im Durchschnitt der EWR-Länder rd. 63% der Beschäftigten des privaten Sektors.¹¹³

Aus einer empirischen Untersuchung von Traxler¹¹⁴ geht hervor, daß die Allgemeinverbindlichkeitserklärung unter den Bestandsbedingungen des Flächentarifvertrags die bedeutendste Position einnimmt. Sie bewirkt selbst in Ländern mit geringem gewerkschaftlichen Organisationsgrad wie Frankreich und Spanien einen hohen Erfassungsgrad der Tarifverträge. Zusätzlich geht von ihr ein indirekter positiver Einfluß auf die tarifvertragliche Deckungsquote aus: Da Unternehmungen bei Existenz einer Allgemeinverbindlichkeitsregelung (oder auch nur einer Option darauf) damit rechnen müssen, selbst dann den Tarifvertragsnormen zu unterliegen, wenn sie nicht Mitglied eines an den Verhandlungen teilnehmenden Arbeitgeberverbandes sind, besteht für sie (insbesondere für Großunternehmen) ein Anreiz, einem von diesen beizutreten und auf diese Weise Einfluß auf die Vereinbarungsinhalte auszuüben.¹¹⁵ Allgemeinverbindlichkeitserklärungen wiederum sind nur im Zusammenwirken mit bestehenden Flächentarifverträgen anwendbar. Der Organisationsgrad der Gewerkschaften schließlich ist lediglich dort entscheidend für den Erhalt eines hohen Erfassungsgrades der Tarifverträge, wo Allgemeinverbindlichkeitserklärungen fehlen, z.B. in Dänemark, Schweden und Norwegen. In diesen drei Ländern existieren allerdings staatliche Organisationshilfen für die Gewerkschaften, vor allem durch deren Beteiligung an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung.

Was die unterschiedlichen Interessenlagen betrifft, so befürworten die Gewerkschaften den Fortbestand von Flächentarifverträgen uneingeschränkt. Allerdings nehmen auch für sie die Probleme der Interessenvereinheitlichung zu.¹¹⁶

Auf Arbeitgeberseite schwächte sich das Interesse an überbetrieblichen Regelungen der Arbeitsbedingungen in den letzten beiden Jahrzehnten ab. Ausschlaggebend dafür war vor allem, daß erstens infolge der Internationa-

lisierung nationale Flächentarifverträge ihre einstige Standardisierungsfunktion¹¹⁷ gar nicht mehr oder nur noch in geringerem Maße erfüllen. Und zweitens ist der Schutz vor Lohneskalation durch Flächentarifverträge derzeit wegen der hohen Arbeitslosigkeit für die Arbeitgeber nicht relevant.

Wie die Realität zeigt, sind die Unternehmer in der Mehrzahl der EU-Länder unter bestimmten Bedingungen dennoch weiterhin am Fortbestand von überbetrieblichen Tarifvereinbarungen interessiert (siehe Kap. 2.3.3). Die wettbewerbsverzerrenden Effekte einer Umstellung auf Unternehmenstarifverträge würden die Unsicherheit verstärken. Im Systemvergleich erweist sich der Flächentarifvertrag keineswegs als leistungshemmend. Gerade innerhalb der EWU ist die Kontrolle über die makroökonomische Lohnentwicklung sehr wichtig; Unternehmungen des exponierten Sektors profitieren am meisten davon. Differenzierung und Dezentralisierungsschritte sind auch innerhalb eines Flächentarifvertrags möglich. Und angesichts der – technisch und organisatorisch bedingten – steigenden Kosten von Arbeitskonflikten für vielfältig vernetzte Unternehmungen dürfte die Befriedungsfunktion von überbetrieblichen Regelungen an Bedeutung gewinnen.¹¹⁸

Am bedrohlichsten für den Fortbestand des Flächentarifvertrags wäre die Aufhebung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen.¹¹⁹ Diese verringerte unmittelbar den Erfassungsgrad der Tarifverträge, bewirkte die Entstehung oder Vergrößerung eines tariflosen Arbeitsmarktsegments (v.a. im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe) und schwächte die Arbeitgeberverbände, was wiederum negativ die Flächentarifverträge beeinflusste. Vor allem dort, wo sie mit eher schwachen Gewerkschaften konfrontiert wären, tendierten die Unternehmungen zum Austritt, zu tariflosen Arbeitsverhältnissen oder zum Abschluß von Unternehmenstarifverträgen. Innerhalb des (schrumpfenden) organisierten Arbeitsmarktsegments stiege die Bedeutung von Haustarifverträgen zu Lasten von Flächentarifverträgen. (Großbritannien in den achtziger Jahren liefert dafür ein beeindruckendes Beispiel.) Die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den beiden Segmenten würden Unternehmungen dazu veranlassen, eine Anti-Gewerkschafts- und Deregulierungs-Politik zu betreiben. Die Schwächung der Gewerkschaften trüge ihrerseits zur Ausdehnung des tariflosen Segments bei.

Die Bestandsbedingungen des Flächentarifvertrags erweisen sich somit als Existenzvoraussetzung jeglicher Form des Kollektivvertrags, denn ein Systemwechsel vom Flächen- zum Unternehmenstarifvertrag verursacht eine Dynamik zu Lasten jeglicher Tarifverträge.

Dem Staat, der die rechtlichen Grundlagen für die Arbeitsbeziehungen festlegt, fällt daher eine Schlüsselrolle für den Fortbestand des Flächentarifvertrags zu. Abgesehen von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen und den erwähnten rechtlichen Verpflichtungshilfen, kann er umfassende Verbände durch institutionelle Regelungen schaffen bzw. unterstützen, letzteres vor allem auch durch ihre Einbeziehung in neokorporatistische Steuerung.¹²⁰

Letztlich läßt sich aus den obigen Ausführungen ableiten, daß die Gewerkschaften – so paradox das auch scheinen mag – daran interessiert

sein müßten, die bestehenden Arbeitgeberorganisationen zu erhalten und zu stärken.¹²¹

6.2 Perspektiven

Die informationellen Grundlagen für die implizite grenzüberschreitende Koordination gewerkschaftlicher Tarifpolitik in der EU verbessern sich stetig. Durch die Einrichtung bzw. die intensivierte Tätigkeit von Europäischen Betriebsräten, interregionalen Gewerkschaftsräten und tarifpolitischen Komitees in europäischen Gewerkschaftsausschüssen sowie die Vernetzung dieser Informationssammelstellen erhalten die nationalen Tarifverhandler vielfältigere und qualitativ hochwertigere Daten über die Arbeitsbedingungen, Lohn- und Kostenentwicklungen in den Mitgliedsländern.

Bis dato haben sich explizite Formen der grenzüberschreitenden Koordination nationaler Branchenverhandlungen auf Gewerkschaftsseite in einzelnen Teilen der EU unterschiedlich rasch entwickelt; sie sind am weitesten fortgeschritten in der ehemaligen 'DM-Zone'. Intensive tarifpolitische Kooperation durch Informationsaustausch und Diskussion besteht in Nord-europa und auch zwischen den Gewerkschaften Spaniens und Portugals.

Auch auf Arbeitgeberseite verstärkt sich die implizite Koordination, und zwar vor allem insofern, als Manager von transnationalen Konzernen (TNKs) im Zuge von Verhandlungen über betriebliche Arbeitsbedingungen internationale Vergleiche heranziehen. Der in vielen TNKs eingeleitete Prozeß der Diffusion von besten Praktiken wird unterstützt durch konzernweite Systeme der Ergebniskontrolle. Konzern- und Divisionsmanager erhalten auf diese Weise die Möglichkeit, die Leistungen und Kosten der Belegschaften verschiedener europäischer Standorte miteinander zu vergleichen. Diese Informationen werden dazu verwendet, auf das Management einzelner Betriebe Druck auszuüben und die betreffenden Belegschaftsvertreter (Betriebsräte, Gewerkschafter) zu Konzessionen in den Arbeitsbedingungen zu veranlassen.¹²²

Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß die wirtschaftliche Integration Westeuropas schon bislang deutliche Auswirkungen auf den Verlauf und die Ergebnisse von lohnbezogenen Branchen- und Betriebsverhandlungen in den Mitgliedstaaten gehabt hat. Vorwiegend ist dieser Einfluß implizit: Gewerkschaften bzw. Belegschaftsvertretungen und Arbeitgeber verwenden internationale Vergleiche zur Untermauerung ihrer jeweiligen Verhandlungspositionen.

In einigen nationalen Kollektivverträgen bzw. Sozialen Pakten findet sich auch eine explizite Bezugnahme auf Entwicklungen in anderen Ländern, beispielsweise im italienischen Sozialpakt vom Dezember 1998 und im belgischen Rahmenabkommen aus demselben Monat. Derartige Vereinbarungen bergen allerdings u.U. das Risiko, lohnpolitischen Unterbietungswettbewerb einzuleiten, fortzuschreiben oder gar zu beschleunigen (siehe Kap. 2.3.5). So sollte gemäß dem norwegischen Sozialpakt für die Jahre 1993-97 die Lohnzuwachsrate um zwei Prozentpunkte hinter jener der wichtigsten Handelspartnerländer zurückbleiben.

Je stärker die europäischen Gewerkschaften ihre organisatorischen Kapazitäten und ihre koordinativen Domänen grenzüberschreitend ausbauen, desto mehr Anreize bestehen für die Arbeitgeber, mit organisatorischen Anstrengungen und Koordinationsbemühungen zu reagieren.¹²³ Die historische Entwicklung der Arbeitsmarktverbände und der Kollektivvertragsverhandlungen in vielen europäischen Ländern belegt dieses Interaktionsmuster: "... in the sphere of labour market interests companies have historically only come together for the purpose of regulating employment issues when placed under pressure by collective employee action."¹²⁴ Es ist daher zu vermuten, daß die unilaterale grenzüberschreitende Koordination durch die Gewerkschaften die unilaterale grenzüberschreitende Koordination tarifpolitischer Positionen auf der Arbeitgeberseite nach sich ziehen wird.¹²⁵ Vor allem Konzern- und Divisionsmanager aus TNKs werden bestrebt sein, Verhandlungspositionen in Branchen- und insbesondere Betriebsverhandlungen an den einzelnen Konzernstandorten transnational zu koordinieren. Andernfalls besteht u.U. die Möglichkeit, daß Präzedenzabkommen geschlossen werden, welche Gewerkschaften bzw. Belegschaftsvertretungen an anderen Standorten auszunützen trachten.¹²⁶

Auf diese Weise könnte in der EU ein Prozeß entstehen, im Zuge dessen die Arbeitsmarktparteien auf verstärkte transnationale Koordinationsbemühungen der jeweils anderen Seite reagieren, selbst versuchen, die erwarteten Reaktionen zu antizipieren, und bestrebt sind, die Ergebnisse von Branchen- und Betriebsverhandlungen über Arbeitsbedingungen auf nationaler Ebene durch internationale Vergleiche, *pattern-setting*, grenzüberschreitende Koordination und die Diffusion von (aus der jeweiligen Perspektive) ‚besten‘ Praktiken zu beeinflussen. Man könnte dieses Interaktionsmuster, das keine direkten Verhandlungen einschließt, ‚*arm's length bargaining*‘ oder ‚virtuelle Verhandlungen‘ nennen.¹²⁷

Eine flächendeckende, explizite transnationale Koordination der Lohnverhandlungen auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite in der EU ist auf absehbare Zeit wenig wahrscheinlich, sondern eher ein Fleckenteppich, wobei sich unilaterale Koordination auf bestimmte Branchen und Ländergruppen beschränkt und die Bereiche mit unilateraler Koordination auf Gewerkschaftsseite zahlreicher sind als jene mit unilateraler Koordination auf Arbeitgeberseite.

Ob aus der unilateralen grenzüberschreitenden Koordination nationaler Branchentarifverhandlungen auf beiden Seiten und den verstärkten Wechselwirkungen zwischen den beiden Prozessen direkte Verhandlungen resultieren, kann nur spekulativ behandelt werden. Möglich wären sowohl supranationale Tarifverhandlungen für einzelne Branchen, was die Bildung und adäquate Ausstattung europäischer Branchenverbände mit Kompetenzen und Ressourcen sowie einen entsprechenden europäischen institutionellen Rahmen (Koalitions-, Kollektivvertrags- und Arbeitskampfrecht) voraussetzte, als auch ein europäischer Sozialer Dialog auf sektoraler oder intersektoraler Ebene zu vielfältigen Themen außerhalb der Lohnpolitik.

Jacobi¹²⁸ präsentierte bereits die Vision eines in sich konsistenten mehrstufigen europäischen Verhandlungssystems. Demgemäß werden Ver-

handlungen über Arbeitsbedingungen auf europäischer Ebene (intersektoral und sektorspezifisch), in den einzelnen Mitgliedstaaten (intersektoral und branchenbezogen) sowie auf Betriebsebene geführt, wobei den einzelnen Ebenen klar umrissene Aufgaben zugewiesen sind.

Anmerkungen

¹ Vgl. auch Teague (1998) 120ff.

² Vgl. DIW (1997) 122ff. Nationale Lohn- und Steuerpolitiken auf Kosten der Nachbarn würden auch die Bemühungen jener EU-Länder bedrohen, welche ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Produktinnovationen, qualitative Verbesserungen, forcierten Strukturwandel, Investitionen in das Humankapital usw. (*upgrading*-Strategie) zu erhöhen trachten. Der österreichische sozialpartnerschaftliche Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1998) 14 stellt hierzu fest: „Ebenso wie die allgemeine wirtschaftspolitische Diskussion die Kreislaufeffekte der Wirtschaft vernachlässigt, vernachlässigt die Standortdebatte die Bedeutung und Voraussetzungen eines Qualitätswettbewerbs. Die europäischen Volkswirtschaften sind gezwungen, ein permanentes *upgrading* zu betreiben, da ein Preiswettbewerb mit den weniger entwickelten Wirtschaftsräumen weder sinnvoll noch erfolgversprechend wäre. Der durch den Binnenmarkt und die Liberalisierungsschritte ausgelöste Standortwettbewerb innerhalb der europäischen Wirtschaftsregionen führt darüber hinaus zu verstärkten Bemühungen der nationalen Wirtschaften, den eigenen Standort innerhalb Europas zu verbessern. Dies gefährdet den gesamteuropäischen *upgrading*-Prozeß, wenn damit Steuer- und (reale) Abwertungswettläufe verbunden sind.“

³ Guger et al. (1999) 635.

⁴ In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, daß der Stabilitätspakt übermäßig restriktive Fiskalpolitik begünstigt: Angebotspolitische Störungen, die *beggar-my-neighbour*-Effekte auslösen, werden nicht sanktioniert.

⁵ Zu den Risiken der Deflation und zu den diesbezüglichen wirtschaftshistorischen Erfahrungen in Österreich siehe: Chaloupek, Günther; Rosner, Peter; Zipser, Wolfgang, Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 71, Wien 1999).

⁶ Zu den theoretischen Zusammenhängen zwischen der Zentralisierung bzw. Koordinierung der Lohnverhandlungen einerseits und den Realloöhnen und der Beschäftigung andererseits siehe die Übersichtsartikel von Pohjola (1992); Calmfors (1993a, 1993b); Moene, Wallerstein (1993); Moene, Wallerstein, Hoel (1993); OECD (1997); Traxler, Kittel, Lengauer (1997); Flanagan (1999).

⁷ Existieren in einem Verhandlungssegment mehrere Gewerkschaften, die in Konkurrenz zueinander stehen, so erschwert dies die lohnpolitische Koordination; siehe dazu Golden (1993). In der Realität haben derartige Probleme in den letzten Jahren in den westeuropäischen Ländern deutlich an Bedeutung verloren, denn die Spannungen zwischen politisch oder konfessionell unterschiedlich ausgerichteten Verbänden haben sich abgeschwächt, und die Kooperation zwischen den Dachorganisationen bzw. zwischen den jeweiligen Branchengewerkschaften in den einzelnen Ländern ist im allgemeinen erheblich intensiviert worden (siehe oben Kap. 2.3.2).

⁸ Siehe dazu auch Rødseth (1993).

⁹ Höhere Arbeitslosigkeit infolge einer Reallohnanhebung beeinträchtigt überall die Chancen der bereits Arbeitslosen, eine neue Stelle zu finden.

¹⁰ Infolge des höheren Beschäftigungsumschlags bei dezentralen Verhandlungen kommen einige Beschäftigte um die Vorteile höherer zukünftiger Löhne, die sich aus gegenwärtigen Investitionen in neues Realkapital ergeben. Das verringert den Anreiz für Gewerkschaften, Lohnzurückhaltung zu üben, um derartige Investitionen zu ermöglichen.

¹¹ Gewerkschaften bzw. Belegschaftsvertreter sind nicht nur an Löhnen und Beschäftigung interessiert, sondern auch an einer Arbeitslosenversicherung, Pensionsrege-

lungen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, einer Krankenversicherung, Arbeitsschutzgesetzen, am Steuersystem usw. Vieles spricht dafür, daß Verhandlungen zwischen Arbeitnehmervertretern und der Regierung über diese Themen bei einem zentralisierten Verhandlungssystem wesentlich einfacher sind als bei dezentraler Struktur; siehe Pohjola (1992) 68.

¹² Vgl. Calmfors (1993b) 170. Wie der Zusammenhang zwischen Zentralisierungsgrad und aggregiertem Reallohn tatsächlich aussieht, hängt von der relativen Bedeutung der Internalisierungs-, der Marktmacht- und der Internationalisierungseffekte ab; siehe ebendort die Abbildung auf Seite 169.

¹³ Um ein ‚Musterabkommen‘ handelt es sich selbstverständlich nur im Hinblick auf die Tariflohnzuwachsrate.

¹⁴ Sind die Branchenkollektivverträge nicht weitgehend synchronisiert, sondern laufen über einen längeren Zeitraum gestaffelt aus, so besteht die Gefahr, daß gesamtwirtschaftliche Koordination via *pattern bargaining* die Anpassung an externe Schocks verzögert: Orientieren sich Verhandlungsbereiche noch viele Monate nach dem Abschluß des Musterabkommens an diesem, obwohl sich die makroökonomischen Bedingungen mittlerweile deutlich verschlechtert haben, so kann die mangelnde Synchronisierung erhöhte Arbeitslosigkeit nach sich ziehen; vgl. Flanagan (1999) 1162.

¹⁵ Vgl. Franzese (1997); Garrett, Way (1995).

¹⁶ Vgl. Calmfors (1993b) 169; siehe auch Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations* (New York 1982) Kapitel 3.

¹⁷ Siehe u.a. Gerlach, Meyer (1995) 386.

¹⁸ Moene, Wallerstein, Hoel (1993).

¹⁹ Sofern Streiks die Konsequenz der zwischen Unternehmungen und Belegschaftsvertretern bestehenden informationellen Asymmetrien sind, läßt sich den bisherigen Argumenten zugunsten der Zentralisierung der Lohnsetzung ein weiteres hinzufügen. Auf nationaler Ebene existieren derartige Asymmetrien nicht. Die für die Lohnverhandlungen wesentlichen Kennzahlen sind beiden Seiten bekannt, wodurch Streiks bei zentralisierter Verhandlungsführung wesentlich seltener auftreten als bei Dezentralisierung.

²⁰ Wie wirkt die Existenz von mehreren Gewerkschaften, die um eine bestimmte Arbeitnehmergruppe konkurrieren? Hier sind zwei im Hinblick auf die Lohneffekte entgegengesetzte Auswirkungen zu beachten. Zum einen besteht die Gefahr, durch Lohnerhöhungen Beschäftigungsmöglichkeiten an andere Gewerkschaften zu verlieren. Dies veranlaßt zur Lohnzurückhaltung. Zum anderen sind Gewerkschaften in der beschriebenen Situation versucht, ihren Mitgliederstand zu behaupten bzw. zu vergrößern, indem sie ihre Fähigkeit unter Beweis stellen, höhere Lohnzuwächse als die jeweiligen Konkurrenzorganisationen durchzusetzen. Daraus resultiert eine Lohn-Lohn-Spirale. Für die westeuropäische Praxis sind diese Überlegungen allerdings nur noch von geringer Relevanz, da in der Regel Gewerkschaften unterschiedlicher konfessioneller oder politischer Ausrichtung miteinander bei Lohnverhandlungen kooperieren und die Beschäftigten einer bestimmten Gruppe (Arbeiter, Angestellte) eines Wirtschaftsbereichs allesamt einem einzigen Kollektivvertrag unterliegen, gleich welcher Gewerkschaft sie angehören. Vgl. Anmerkung 7.

²¹ Flanagan (1999) 1159.

²² Calmfors (1993a) 32f.

²³ Moene, Wallerstein (1992). Ob zentralisierte Lohnverhandlungen die Anzahl der je Periode errichteten Betriebe und die Gesamtproduktion im Vergleich zu unkoordinierten Betriebsverhandlungen erhöhen, hängt in diesem Modell vom Anteil der Gewerkschaften an den zu verteilenden Quasi-Renten ab. Unter der realistischen Annahme, daß im exponierten Sektor der verhandelte Lohn nicht wesentlich über dem markträumenden Lohn liegt, führen Verhandlungen auf zentraler Ebene zu einer größeren Anzahl neuer Betriebe, höherer Gesamtproduktion und Beschäftigung.

²⁴ Überblicke über die empirischen Untersuchungen zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Lohnverhandlungssystemen finden sich in Calmfors (1993b); Gerlach, Meyer (1995); OECD (1997); Traxler, Kittel, Lengauer (1997); Flanagan (1999); Traxler (1999); Traxler, Kittel (1999).

- ²⁵ Traxler, Kittel (1999) 46, table 4. Diese Autoren haben in ihre ökonometrische Untersuchung mittlerweile auch Daten für die neunziger Jahre einbezogen; an den wesentlichen Aussagen ändert dies nichts.
- ²⁶ Vgl. auch Hall (1994) 6.
- ²⁷ Siehe dazu Driffill, van der Ploeg (1993).
- ²⁸ Vgl. Traxler, Schmitter (1994).
- ²⁹ Vgl. dazu Heylen, van Poeck (1995); DIW (1997) 55ff; Traxler (1999) 124ff.
- ³⁰ Vgl. Ochel (1997) 12f.
- ³¹ Vgl. Pauer (1996) 32ff; Pohl (1992).
- ³² Siehe dazu Hödl, Weida (1999) 125ff und die dort angegebene Literatur. In Finnland, für dessen Außenhandel die Holz- und die Papierbranche von großer Bedeutung sind und das deshalb für asymmetrische Schocks, die aus diesen Branchen herrühren, besonders anfällig ist, einigten sich die Sozialpartner im November 1997 auf die Einrichtung eines ‚Puffer-Fonds‘ (Zusatzfonds zur Arbeitslosenversicherung), der aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gespeist wird, zusätzlich zum bestehenden nationalen Vorsorgefonds und zu neu zu schaffenden betrieblichen Fonds. Der Zweck der drei ‚Puffer‘ ist die Stärkung der antizyklischen Reaktionsfähigkeit der Fiskalpolitik.
- ³³ Vor allem folgende Gründe werden dafür genannt: 1.) Nur für ganz wenige Arbeitskräftegruppen existiert ein europäischer Arbeitsmarkt. 2.) Zu den Faktoren, welche die landesinterne Mobilität der Arbeitskräfte hemmen, kommen Barrieren der Sprache und der Kultur hinzu. 3.) Ferner ist zu berücksichtigen, daß die Wohnbevölkerung (und die gewählten Politiker) große Zuströme von Arbeitskräften aus anderen Teilen der EU ablehnt, sofern der Eindruck vorherrscht, diese könnten eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, verstärkte Konkurrenz um Arbeitsplätze, Wohnungen usw. bewirken.- Trotz des erheblichen (Netto-Real-)Lohngefälles in der EU hält sich die Migration von Niedrig- in Hochlohnregionen in engen Grenzen. „Arbeitskräftewanderungen tragen in Europa in weitaus geringerem Maße als in den USA dazu bei, daß regionale Unterschiede in den Arbeitslosenquoten abgebaut werden. In Europa induzieren regionale Rückgänge der Arbeitskräftenachfrage vor allem eine Abnahme der Erwerbsquote.“ Ochel (1997) 13.
- ³⁴ Vgl. Breuss (1992) 541; DIW (1997) 49f; Guger, Marterbauer (1997). Arbeitskosten bestehen freilich nicht nur aus den Direktlöhnen, sondern enthalten auch Lohnnebenkosten. Auch letztere können gestaltet werden, und ihre Gestaltung ist durch EU-Regeln kaum beschränkt.
- ³⁵ Siehe dazu u.a. Streeck (1998b) 22.
- ³⁶ Siehe dazu: Marsden (1992) 588ff; Guger, Marterbauer (1997); DIW (1997) insbes. 49ff; Guger u.a. (1999) 634; Heine, Herr (1999) 546f; Kramer (1999) 47; Priewe (1999) 153; Traxler (1999) 130. Der österreichische Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1998) 27 gelangt ebenfalls zu diesem Schluß. Zur Frage der Ausrichtung der nationalen Lohnpolitiken heißt es dort: „Auch in der EWWU bedarf eine makroökonomisch stabile Entwicklung einer längerfristig produktivitätsorientierten Lohnpolitik, um die gleichgewichtige Entwicklung von Angebot und Nachfrage sicherzustellen. Gesamtwirtschaftlich betrachtet ist grundsätzlich eine langfristig am Produktivitätsfortschritt orientierte Lohnpolitik zur Stabilisierung von Kaufkraft und Wirtschaftswachstum notwendig. Verfolgten alle an der EWWU teilnehmenden Länder diese Strategie, so blieben die relativen Lohnstückkosten unverändert; die Geldpolitik hätte somit keinen Anlaß, bei kräftigerer Nachfrage restriktive Schritte zu setzen.“
- ³⁷ Dies gilt strenggenommen nur bei einer linear-homogenen gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion.
- ³⁸ Und die Arbeitgeber müßten Abschied davon nehmen, permanent Lohnkostenentlastungen zu fordern.
- ³⁹ Die EU-Kommission trat häufig für Nominallohnsteigerungen ein, die den Spielraum aus gesamtwirtschaftlichem Produktivitätsfortschritt und Inflationsziel der EZB nicht voll ausschöpfen; siehe dazu unten Kap. 5.4. Zur Kritik an diesem Ansatz vgl. u.a. Hödl, Weida (1999) 155f.
- ⁴⁰ Vgl. DIW (1997) 53; Bayer, Katterl, Wieser (1998) 5.

- ⁴¹ Zur beschäftigungspolitischen Rolle der Lohnpolitik im Aufschwung siehe: Walther, Herbert, Zurück zur Vollbeschäftigung – aber wie?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 22/4 (1996) 505ff. – Die Empfehlung, die Nominallohnsteigerung möge in Phasen steigender Arbeitslosigkeit den verteilungsneutralen Spielraum nicht ausschöpfen, wird auch damit begründet, daß ein Teil des Arbeitsproduktivitätsfortschritts 'erlitten' sei, also durch Beschäftigungsabbau in krisengeschüttelten Betrieben entstehe.
- ⁴² Eine empirische Überprüfung dieser These erfolgte durch Hibbs, Douglas A.; Locking, Hakan, Wage Dispersion and Productivity Efficiency. Evidence for Sweden (=Trade Union Institute for Economic Research, Diskussionspapier 128, Stockholm 1995); zitiert aus: DIW (1997) 80. Die Bedeutung der Lohnpolitik für den Strukturwandel und die längerfristige Wirtschaftsentwicklung brachte selbst Tony Blair vor einiger Zeit indirekt zum Ausdruck: "There is no future for Britain as a low wage sweatshop economy!"; *Financial Times* (15.9.1999).
- ⁴³ Siehe Erickson (1995) 169f. Zur Thematik 'soziales Dumping' siehe Adnett (1995).
- ⁴⁴ Vgl. Marsden (1992) 590ff.
- ⁴⁵ Siehe DIW (1997) 122ff.
- ⁴⁶ Vgl. ebendort 143ff.
- ⁴⁷ Vgl. Bryant, R.C., International Cooperation in the Making of National Macroeconomic Policies, in: Kenen, P.B. (Hrsg.), *Understanding Interdependence* (Princeton 1995) 406.
- ⁴⁸ Eindeutige Zuordnung der makroökonomischen Akteure und ihrer Instrumente zu den steuerbaren Variablen; v.a.: Tarifpartner bestimmen den Reallohn und damit die Beschäftigung, Notenbank bestimmt mit ihrer Geldmengenpolitik das Preisniveau.
- ⁴⁹ Makroökonomische Stabilität besitzt die Eigenschaften eines internationalen öffentlichen Gutes, das bei mangelnder Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und mit den EU-Instanzen nicht ausreichend angeboten wird.
- ⁵⁰ Dieses Problem läßt sich anhand der wirtschaftspolitischen Strategien der EU-Länder vor dem Eintritt in die dritte Stufe der EWU demonstrieren: Die Konvergenzprogramme aller betreffenden Mitgliedstaaten setzten auf erhöhte Netto-Exporte zur Kompensation der restriktiven Effekte der Budgetsanierung; Bayer, Part (1997) 29.
- ⁵¹ Siehe dazu Hein, Heise (1999) 831ff.
- ⁵² Ebendort 833ff.
- ⁵³ Siehe Übersicht in Mooslechner, Schürz (1999) 108 und im einzelnen Katterl, Part (2000).
- ⁵⁴ Ein Dialog zwischen Rat und EZB findet darüber hinaus im Wirtschafts- und Finanzausschuß (WFA) statt. EZB-Vertreter nehmen weiters auch regelmäßig an Sitzungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses (WPA) teil.
- ⁵⁵ Vgl. Bayer, Katterl, Wieser (1998) 15f. Da die EZB kein Inflationsziel veröffentlicht, bestehen für die Finanzministerien erhebliche Unsicherheiten im Hinblick auf die geldpolitische Strategie und deren Auswirkungen auf die relevanten nominellen Variablen.
- ⁵⁶ Mooslechner, Schürz (1999) 115.
- ⁵⁷ So auch Ochel (1998) 23ff.
- ⁵⁸ Vgl. Hödl, Weida (1999) 31ff und 130ff.
- ⁵⁹ Ebendort 128f.
- ⁶⁰ In der Diskussion über intensivere fiskalpolitische Kooperation in der EWU werden u.a. folgende Vorschläge gemacht: regelgebundene Fiskalpolitik, aber größere Flexibilität bei den nationalen Kriterien durch Orientierung an den Konzepten des konjunkturneutralen Haushalts und der potentialorientierten Verschuldung; Beiträge zur Absorption von asymmetrischen Schocks durch vertikalen Finanzausgleich (bereits 1977 durch den MacDougall-Report empfohlen), d.h. durch einen größeren EU-Haushalt (zumindest 7% des EU-BIP), oder durch ein horizontales europäisches Ausgleichssystem, also direkte Zahlungen zwischen Ländern oder Regionen; Steuerharmonisierung. Siehe Hödl, Weida (1999) 206ff.
- ⁶¹ Europäischer Rat (1999).
- ⁶² Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (=KOM (1999) 143 endg., Brüssel 30.3.1999).

- ⁶³ Vgl. Schulten (1998) 485f.
- ⁶⁴ Zu den Argumenten für und gegen europäische Kooperation in der Beschäftigungspolitik siehe Hardes (1999) 209ff.
- ⁶⁵ Siehe Bogai (1998) 852; Hardes (1999) 210.
- ⁶⁶ EU, Der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen (1999).
- ⁶⁷ Europäischer Rat (1999).
- ⁶⁸ Vgl. Horn (1999) 420ff.
- ⁶⁹ Mooslechner, Schürz (1999) 111. Bei einem wirtschaftspolitischen Konfliktfall, in dem die Führungsrolle der Geldpolitik durch andere Akteure nicht mehr anerkannt wird und in der abgestimmte Verhaltensänderungen aller Akteure erforderlich wären, stößt die Kooperation aufgrund von institutionellen Beschränkungen an ihre Grenzen; vgl. ebendort 115.
- ⁷⁰ Beispielsweise stellt Pochet (1998) 273 die Frage, wie die EZB auf soziale Unruhen in Frankreich reagieren würde. Interpretierte sie diese als ausschließlich länderspezifischen Schock oder nähme sie an, daß sich diese auf andere Länder ausbreiten würden?
- ⁷¹ Brandner, Schuberth (1999).
- ⁷² Hall, Franzese (1998) 527; Franzese (1997) 48.
- ⁷³ Eine derartige Interaktion zeichnet sich bereits ab: Im Jänner 2000 kommentierte der EZB-Rat umgehend die vor der Aufnahme der Tarifverhandlungen für die deutsche Metallindustrie geäußerten Lohnvorstellungen der IG Metall.
- ⁷⁴ Vgl. Bleaney (1996) und den Überblick in Hein (1999) 28ff.
- ⁷⁵ Vgl. Hall (1994) 16f.
- ⁷⁶ Hein, Heise (1999) 838.
- ⁷⁷ So bereits J. R. Commons im Jahre 1909: derselbe, *American Shoemakers, 1648-1895: A Sketch of Industrial Evolution*, in: *Quarterly Journal of Economics* 19 (1909) 1-32.
- ⁷⁸ Siehe dazu auch Streeck (1998a) 10f.
- ⁷⁹ Gabaglio (1999).
- ⁸⁰ Siehe Ebbinghaus, Visser (1997a); Schulten (1999) 198f; Traxler (1999) 129f.
- ⁸¹ Dieser Ansatz "befreit die gewerkschaftliche Politik von einer tendenziell handlungslähmenden, institutionalistischen Fixierung auf originäre europäische Tarifverträge und löst die Abhängigkeit von einer ... europäischen Tarifvertragspartei auf Arbeitgeberseite. Er betont damit zugleich die Notwendigkeit einer autonom handlungsfähigen europäischen Gewerkschaftsbewegung." Schulten (1999) 205.
- ⁸² Siehe Keller (1995, 1998).
- ⁸³ Lecher (1993) 405; Traxler, Schmitter (1995) 233ff.
- ⁸⁴ Vgl. Buda (1995); Kowalsky (1999) 268.
- ⁸⁵ Traxler, Schmitter (1995) 244ff; Streeck (1998a) 10f.
- ⁸⁶ Zu den verschiedenen Formen horizontaler Koordination der Lohnverhandlungen siehe Kap. 2.3.3.
- ⁸⁷ Die rasche und deutliche Reaktion der EZB auf die Veröffentlichung der Lohnforderungen der IG Metall im Jänner 2000 deutet dies an.
- ⁸⁸ Vgl. die Beschlüsse des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes, zitiert in Schulten (1999) 489.
- ⁸⁹ Zur Rolle der interregionalen Gewerkschaftsräte in den transnationalen Netzwerken der europäischen Gewerkschaften siehe: Lecher (1993) 413; Baumann u.a. (1997) 142; Volz, Mayrhofer (1999) 355f.
- ⁹⁰ Nach den Kriterien der Richtlinie waren bis zum Herbst 1999 Europäische Betriebsräte in rund 1.500 TNKs einzurichten. Zur Rolle der EBR in den transnationalen Netzwerken der europäischen Gewerkschaften siehe Marginson, Sisson (1996); Baumann u.a. (1997) 142; Lecher (1998); Marginson, Sisson (1998); Bispinck, Schulten (1999); Schulten (1999) 201f; Volz, Mayrhofer (1999) 352f.
- ⁹¹ Siehe Keller (1995) 247f; Platzer (1998) 93f.
- ⁹² Vgl. Ebbinghaus, Visser (1997a).

- ⁹³ Die 14 europäischen Gewerkschaftsausschüsse (Stand 1999) sind in ganz unterschiedlichem Maße auf die neue Herausforderung vorbereitet; siehe dazu Keller (1995); Keller, Sörries (1999).
- ⁹⁴ Schulten (1999) 212.
- ⁹⁵ Vgl. Bahnmüller, Bispinck (1999).
- ⁹⁶ Jacobi (1996) stellte zu Recht eine Kluft zwischen dem Bekenntnis der Gewerkschaften zur EWU und ihren organisatorischen Vorbereitungen auf die neue Situation fest.
- ⁹⁷ Schulten (1999) 207, 222.
- ⁹⁸ Siehe im einzelnen Gollbach, Schulten (1999).
- ⁹⁹ Schartau (1998); Schulten (1998) 490.
- ¹⁰⁰ Arbeit und Wirtschaft 5 (1999) 32f; Die Presse (27.3.1999); Der Standard (27.3.1999).
- ¹⁰¹ Schulten, Bispinck (1999) 255.
- ¹⁰² Schulten (1999) 209.
- ¹⁰³ Frankfurter Rundschau (19.3.1999); zu den Perspektiven einer europaweiten Kooperation der Baugewerkschaften siehe Baumann u.a. (1997).
- ¹⁰⁴ EIRR 310 (November 1999) 3.
- ¹⁰⁵ EIRR 307 (August 1999) 3.
- ¹⁰⁶ Eiro Observer (1999): Comparative Supplement: The "Europeanisation" of Collective Bargaining.
- ¹⁰⁷ Siehe Bahnmüller, Bispinck (1999) 92; Kreimer-de Fries (1999) 192f; Arbeit und Wirtschaft 12 (1999) 30ff.
- ¹⁰⁸ Eiro Observer 6 (1999) 2.
- ¹⁰⁹ ETUC Executive Committee, Brussels (15./16.12.1998): 138.Ex/12.98/11.
- ¹¹⁰ Kreimer-de Fries (1999) 194.
- ¹¹¹ Siehe Traxler, Kittel (1999).
- ¹¹² Zu den unterschiedlichen Interessenlagen siehe Ebbinghaus, Visser (1997b) 340f; Traxler (1997b) 102ff; Visser (1999) 98ff.
- ¹¹³ Visser (1999) 93.
- ¹¹⁴ Traxler (1998a) 214.
- ¹¹⁵ Dies setzt allerdings voraus, daß alle Mitglieder eines Arbeitgeberverbandes zur Einhaltung eines Tarifvertrags verpflichtet sind, der von diesem abgeschlossen wurde.
- ¹¹⁶ Vgl. Visser (1999) 99f.
- ¹¹⁷ Standardisierungsfunktion: Flächentarifverträge setzen Mindestlohnstandards und entschärfen dadurch die (Preis-)Konkurrenz. Schutz vor Lohneskalation: Flächentarifverträge schützen die betreffenden Arbeitgeber davor, daß gut organisierte Gewerkschaften einen Betrieb nach dem anderen unter Druck setzen und die Lohnkonkurrenz verschärfen.
- ¹¹⁸ Vgl. Traxler (1998a) 221.
- ¹¹⁹ Siehe Traxler (1997b) 113ff.
- ¹²⁰ Vgl. Crouch (1999) 45ff.
- ¹²¹ Vgl. Sisson u.a. (1999) 46. In Großbritannien kam einigen Gewerkschaften der entsprechende Arbeitgeberverband abhanden – und damit auch der Partner für überbetriebliche Regelungen.
- ¹²² Marginson, Sisson (1998) 515.
- ¹²³ Vgl. Ebbinghaus, Visser (1997a).
- ¹²⁴ Platzer (1998) 96.
- ¹²⁵ Sisson u.a. (1999) 35.
- ¹²⁶ Marginson, Sisson (1998) 521.
- ¹²⁷ Ebendort 508.
- ¹²⁸ Jacobi, Otto, Europäische Kollektivvereinbarungen. Vision oder Illusion?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 49/6-7 (1998) 383.

Literatur

- Adnett, Nick, Social Dumping and European Economic Integration, in: *Journal of European Social Policy* 5/1 (1995) 1-12.
- Bahn Müller, Reinhard; Bispinck, Reinhard, Deutschland: Ende der Bescheidenheit in Euroland? Zur Tarifpolitik der IG Metall, in: Schulten, Bispinck (1999) 71-98.
- Baumann, Hans; Laux, Ernst-Ludwig; Schnepf, Myriam, Tarifverhandlungen im europäischen Baugewerbe – Entwicklung zu europäischen Tarifverhandlungen?, in: *WSI Mitteilungen* 50/2 (1997) 134-145.
- Bayer, Kurt; Katterl, Alfred; Wieser, Thomas, Economic Policy in EMU. National Necessities and Coordination Requirements (=Working Papers 1/1998, Bundesministerium für Finanzen, Wien 1998).
- Bayer, Kurt; Part, Peter, Der Stabilitätspakt als Instrument zur Koordination der Wirtschaftspolitik in der WWU, in: *Kurswechsel* 1 (1997) 27-39.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Währungsunion (Wien 1999).
- Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten, Europas Gewerkschaften zwischen Konkurrenz und Solidarität, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2 (1999) 179-187.
- Bleaney, Michael, Central Bank Independence, Wage-Bargaining Structure, and Macroeconomic Performance in OECD Countries, in: *Oxford Economic Papers* 48/1 (1996) 20-38.
- Bogai, Dieter, Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union, in: *WSI Mitteilungen* 51/12 (1998) 845-854.
- Brandner, Peter; Schuberth, Helene, Effizienz und Transparenz der geldpolitischen Strategie des EZB, in: *Wifo Monatsberichte* 72/1 (1999) 61-73.
- Breuss, Fritz, Was erwartet Österreich in der Wirtschafts- und Währungsunion der EG?, in: *Wifo Monatsberichte* 65/10 (1992) 536-548.
- Buda, Dirk, Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen? Zur Perspektive des Sozialen Dialogs in der Europäischen Union, in: Mesch (1995) 289-333.
- Calmfors, Lars, The Extent of Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – A Survey (=unveröff. Manuskript, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Stockholm 1993a).
- Calmfors, Lars, Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance – A Survey, in: *OECD Economic Studies* 21 (1993b) 161-191.
- Crouch, Colin, Adapting the European Model: the Role of Employers' Associations and Trade Unions, in: Huemer, Mesch, Traxler (1999) 27-52.
- DIW, Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt in einer erfolgreichen Wirtschafts- und Währungsunion der EU-Mitgliedstaaten (=Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1997).
- Driffill, John; van der Ploeg, Frederick, Monopoly Unions and the Liberalisation of International Trade, in: *Economic Journal* 103/2 (1993) 379-385.
- Ebbinghaus, Bernhard; Visser, Jelle, European Labor and Transnational Solidarity: Challenges, Pathways, and Barriers, in: Klausen, Jytte; Tilly, Louise A. (Hrsg.), *European Integration in Social and Historical Perspective* (Oxford 1997a) 195-221.
- Ebbinghaus, Bernhard; Visser, Jelle, Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich, in: Hradil, Stefan; Immerfall, Stefan (Hrsg.), *Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich* (Opladen 1997b) 333-376.
- Eichengreen, Barry; Frieden, Jeffrey; von Hagen, Jürgen (Hrsg.), *Monetary and Fiscal Policy in an Integrated Europe* (Berlin 1995).
- EIRR (European Industrial Relations Review), verschiedene Jahrgänge.
- Erickson, Christopher L., Regional Wage Differentials: A Comparison of the European Union and the United States, in: Eichengreen, Frieden, von Hagen (1995) 166-181.
- Europäischer Rat, Schlußfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat in Köln, 3. und 4. Juni 1999 (=DOC/99/2, Brüssel 1999).
- Europäische Union, Der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen, Europäischer Beschäftigungspakt (=CPE 501/99, Brüssel 27.4.1999).

- Filc, Wolfgang; Köhler, Claus (Hrsg.), *Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations* (Berlin 1999).
- Flanagan, Robert J., *Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective*, in: *Journal of Economic Literature* 37/3 (1999) 1150-1175.
- Franzese, Robert J., *Monetary Policy and Wage/Price Bargaining: Macro-Institutional Interactions in the Traded, Public and Sheltered Sectors* (=unveröff. Manuskript, University of Michigan, Ann Arbor 1997).
- Gabaglio, Emilio, *Die Zeit der beschäftigungspolitischen Rhetorik ist vorbei*, in: *Frankfurter Rundschau* (19.5.1999).
- Garrett, Geoffrey; Way, Christopher, *The Sectoral Composition of Trade Unions, Corporatism, and Economic Performance*, in: *Eichengreen, Frieden, von Hagen* (1995) 38-61.
- Gerlach, Knut; Meyer, Wolfgang, *Tarifverhandlungssysteme, Lohnhöhe und Beschäftigung*, in: *MittAB* 28/3 (1995) 383-390.
- Golden, Miriam, *The Dynamics of Trade Unionism and National Economic Performance*, in: *American Political Science Review* 87/2 (1993) 439-454.
- Gollbach, Jochen; Schulten, Thorsten, *Grenzüberschreitende Tarifpartnerschaften in Europa. Neue Ansätze zur europäischen Koordinierung nationaler Tarifpolitik in der Metallindustrie*, in: *WSI-Mitteilungen* 52/7 (1999).
- Guger, Alois; et al., *Deflationsgefahr und Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik*, in: *Wifo Monatsberichte* 72/9 (1999) 623-636.
- Guger, Alois; Marterbauer, Markus, *Währungsunion und Lohnpolitik. Die Bedeutung der Tarifpolitik unter den Rahmenbedingungen der WWU*, in: *GPA* (Hrsg.), *Hart, härter, EURO? Schlaglichter auf die Währungsunion* (Wien 1997).
- Hall, Peter A., *Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining: Their Interaction in Germany and Europe*, in: *German Politics and Society* 31/1 (1994) 1-23.
- Hall, Peter A.; Franzese, Robert J., *Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union*, in: *International Organization* 52/3 (1998) 505-535.
- Hardes, H.-Dieter, *Zur Frage der Notwendigkeit einer strategischen Koordinierung der Beschäftigungspolitik in Europa*, in: *MittAB* 32/2 (1999) 203-218.
- Hein, Eckhard, *Zentralbank-Politik und makroökonomische Ergebnisse: eine sozio-institutionelle Erklärung* (=WSI-Diskussionspapier 73, Düsseldorf 1999).
- Hein, Eckhard; Heise, Arne, *Beschäftigungspolitische Möglichkeiten und Beschränkungen des Bündnisses für Arbeit: der fehlende "Makro-Dialog"*, in: *WSI Mitteilungen* 52/12 (1999) 825-838.
- Heine, Michael; Herr, Hansjörg, *Verdrängte Risiken der Euro-Einführung*, in: *WSI Mitteilungen* 52/8 (1999) 539-547.
- Heylen, Freddy; van Poeck, André, *National Labour Market Institutions and the European Economic and Monetary Integration Process*, in: *Journal of Common Market Studies* 33/4 (1995) 573-595.
- Hödl, Erich; Weida, Andreas, *Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union. Ansatzpunkte und Alternativen fiskalpolitischer Steuerung* (Frankfurt am Main u.a. 1999).
- Horn, Gustav A., *Zur Koordination von Geld- und Lohnpolitik. Eine empirische Analyse für die USA und Deutschland*, in: *Filc, Köhler* (1999) 419-439.
- Huemer, Gerhard; Mesch, Michael; Traxler, Franz (Hrsg. im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economic Policies* (Aldershot u.a. 1999).
- Jacobi, Otto, *Supranationale Arbeitsbeziehungen in Europa. Ein Literaturbericht*, in: *Mückenberger, Ulrich; Schmidt, Eberhard; Zoll, Rainer* (Hrsg.), *Die Modernisierung der Gewerkschaften in Europa* (Münster 1996) 116-134.
- Jacobi, Otto; Pochet, Philippe (Hrsg.), *Gemeinsamer Währungsraum – Fragmentierter Lohnraum?* (Hans-Böckler-Stiftung, Graue Reihe, Neue Folge 118, Düsseldorf 1996).
- Katterl, Alfred; Part, Peter, *Koordination der Wirtschaftspolitik in der EU* (=Working Papers 1/2000, Bundesministerium für Finanzen, Wien 2000).

- Kauppinen, Timo (Hrsg.), *The Impact of EMU on Industrial Relations in European Union* (Helsinki/Helsingfors 1998).
- Keller, Berndt, Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen – vor und nach Maasticht, in: *Zeitschrift für Soziologie* 24/4 (1995) 243-262.
- Keller, Berndt, National industrial relations and the prospects for European collective bargaining, in: Lecher, Platzer (1998) 47-64.
- Keller, Berndt; Sörries, Bernd, Der sektorale soziale Dialog und Europäische Sozialpolitik – erste Empirie und Entwicklungsperspektiven, in: *MittAB* 32/1 (1999) 118-127.
- Kowalsky, Wolfgang, *Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale* (Opladen 1999).
- Kramer, Helmut, Koordination der Wirtschaftspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion, in: *Wifo Monatsberichte* 72/1 (1999) 43-47.
- Kreimer-de Fries, Joachim, Tarifkooperation der Gewerkschaftsbünde BeNeLux-Deutschland: Die "Erklärung von Doorn", in: Schulten, Bispinck (1999) 185-196.
- Lecher, Wolfgang, Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen, in: Bispinck, Reinhard; Lecher, Wolfgang (Hrsg.), *Tarifpolitik und Tarifsystme in Europa* (Köln 1993) 401-420.
- Lecher, Wolfgang, Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen? Das Beispiel der Euro-Betriebsräte, in: *WSI Mitteilungen* 51/4 (1998) 258-263.
- Lecher, Wolfgang; Platzer, Hans-Werner (Hrsg.), *European Union – European Industrial Relations? Global Challenges, National Developments and Transnational Dynamics* (London 1998).
- Marginson, Paul; Sisson, Keith, Multinational Companies and the Future of Collective Bargaining: A Review of the Research Issues, in: *European Journal of Industrial Relations* 2/2 (1996) 173-197.
- Marginson, Paul; Sisson, Keith, European collective bargaining - a virtual prospect?, in: *Journal of Common Market Studies* 36/4 (1998) 505-528.
- Marsden, David, Incomes Policy for Europe? or Will Pay Bargaining Destroy the Single European Market?, in: *British Journal of Industrial Relations* 30/4 (1992) 587-604.
- Mesch, Michael (Hrsg. im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995).
- Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael, *The Process of Creative Destruction and the Scope of Collective Bargaining* (=Memorandum No 27, Department of Economicy, University of Oslo, Oslo 1992).
- Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael, The Economic Performance of Different Bargaining Institutions: A Survey of the Theoretical Literature, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4 (1993) 423-450.
- Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael; Hoel, Michael, Bargaining Structure and Economic Performance, in: Flanagan, Robert; Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael, *Trade Union Behavior, Pay Bargaining and Economic Performance* (Oxford 1993) 63-131.
- Mooslechner, Peter; Schürz, Martin, Wirtschaftspolitische Kooperation in der WWU: Herausforderungen für die europäische Wirtschaftspolitik, in: *OeNB Berichte und Studien* 2 (1999) 105-121.
- Ochel, Wolfgang, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und Beschäftigung. Ein Überblick über die theoretischen und empirischen Zusammenhänge, in: *Ifo Schnelldienst* 15 (1997) 9-23.
- Ochel, Wolfgang, Europäisierung der Fiskalpolitik in der Währungsunion?, in: *Ifo Schnelldienst* 17-18 (1998) 19-28.
- OECD, *Economic Performance and the Structure of Collective Bargaining*, in: *OECD Employment Outlook* (1997) 63-92.
- Pauer, Franz, Will Asymmetric Shocks Pose a Serious Problem in EMU? (=OeNB Working Paper 23, Wien 1996).
- Platzer, Hans-Wolfgang, Industrial relations and European integration. Patterns, dynamics and limits of transnationalisation, in: Lecher, Platzer (1998) 81-117.
- Pochet, Philippe, EMU and Industrial Relations: An Overview of National Debates, in: Kauppinen (1998) 262-276.

- Pohjola, Matti, Corporatism and Wage Bargaining, in: Pekkarinen, Jukka; Pohjola, Matti; Rowthorn, R.E. (Hrsg.), *Social Corporatism: A Superior Economic System?* (Oxford 1992) 44-81.
- Pohl, Rüdiger, Tarifpolitik bei fortschreitender europäischer Integration, in: *WSI Mitteilungen* 45/12 (1992) 755-757.
- Priewe, Jan, Makroökonomische Politik für mehr Beschäftigung. Eine Skizze für mehr Beschäftigung, in: *WSI Mitteilungen* 52/3 (1999) 145-155.
- Rama, Martin, Bargaining structure and economic performance in the open economy, in: *European Economic Review* 38/2 (1994) 403-415.
- Rødseth, Asbjørn, Efficiency Wages and Local versus Central Bargaining, in: *Oxford Economic Papers* 45/3 (1993) 470-481.
- Schartau, Harald, Bündnis für Arbeit und europäische Gewerkschaftsperspektiven, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10 (1998) 617-626.
- Schulten, Thorsten, Tarifpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion, in: *WSI Mitteilungen* 51/7 (1998) 482-493.
- Schulten, Thorsten, Europäisierung der Tarifpolitik – Der Koordinierungsansatz des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB), in: Schulten, Bispinck (1999) 197-226.
- Schulten, Thorsten; Bispinck, Reinhard (Hrsg.), *Tarifpolitik unter dem EURO. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie* (Hamburg 1999).
- Sisson, Keith; Arrowsmith, James; Gilman, Mark; Hall, Mark, A preliminary review of the industrial relations implications of economic and monetary union (=Warwick Papers in Industrial Relations 62, University of Warwick, Coventry 1999).
- Streeck, Wolfgang, Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, in: *WSI Mitteilungen* 51/1 (1998a) 1-14.
- Streeck, Wolfgang, The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems (=MPIfG Discussion Paper 98/2, Köln 1998b); abgedruckt auch in: *Politics and Society* 26/4 (1998) 429-459.
- Teague, Paul, Monetary Union and Social Europe, in: *Journal of European Social Policy* 8/2 (1998) 117-137.
- Traxler, Franz, Der Flächentarifvertrag in der OECD. Entwicklung, Bestandsbedingungen und Effekte, in: *Industrielle Beziehungen* 4/2 (1997b) 101-124.
- Traxler, Franz, Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects, in: *European Journal of Industrial Relations* 4/2 (1998a) 207-226.
- Traxler, Franz, Wage-Setting Institutions and European Monetary Union, in: Huemer, Mesch, Traxler (1999) 115-135.
- Traxler, Franz; Kittel, Bernhard, The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries (=unveröff. Manuskript, Wien 1999, erscheint in: *Comparative Political Studies*).
- Traxler, Franz; Kittel, Bernhard; Lengauer, Stephan, Globalisation, collective bargaining and performance, in: *Transfer* 3/4 (1997) 787-806.
- Traxler, Franz; Schmitter, Philippe C., Perspektiven europäischer Integration, verbandlicher Interessenvermittlung und Politikformulierung, in: Eichener, V.; Voelzkow, H. (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung* (Marburg 1994) 45-70.
- Traxler, Franz; Schmitter, Philippe C., Arbeitsbeziehungen und europäische Integration, in: Mesch (1995) 231-256.
- Visser, Jelle, Societal Support for Social Dialogue. Europe's Trade Unions and Employers' Associations, in: Huemer, Mesch, Traxler (1999) 85-114.
- Volz, Reiner; Mayrhofer, Wolfgang, Neue Akteure und Arenen in den europäischen Arbeitsbeziehungen, in: *WSI Mitteilungen* 52/5 (1999) 349-359

Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Integration Europas beeinflusst die Lohnverhandlungen. Dieser Einfluß ist vorwiegend implizit: Gewerkschaften und Arbeitgeber verwenden internationale Vergleiche zur Untermauerung ihrer jeweiligen Verhandlungspositionen. Die allerersten Ansätze einer expliziten grenzüberschreitenden Koordination von nationalen Branchenlohnverhandlungen bestehen auf Gewerkschaftsseite in einigen wenigen Bereichen. Der Überblicksartikel befaßt sich aus theoretischer Perspektive mit den Effekten einer transnationalen Koordination der Lohnverhandlungen (Internalisierung von Lohnexternalitäten, v.a. auch Vermeiden von Deflation) und mit den Voraussetzungen und Problemen der Umsetzung. Zur Erörterung gelangen ferner die Auswirkungen einer Produktivitätsorientierung der europäischen Lohnpolitik. Eine derartige Ausrichtung stünde im Widerspruch zur wettbewerbsorientierten Lohnpolitik, die in zahlreichen Sozialen Pakten ihren Niederschlag fand. Komplexe Abstimmungsfragen ergeben sich in der Währungsunion nicht nur in der Lohnpolitik, sondern auch in anderen Politikfeldern und zwischen den Wirtschaftspolitiken (Geld-, Fiskal-, Lohn-, Beschäftigungspolitik). Mittels Kooperation soll ein spannungsfreies Zusammenwirken dieser Politiken erreicht werden. Im Vordergrund der Diskussion steht hier die Interaktion zwischen Geld- und Lohnpolitik sowie die Einbindung der lohnpolitischen Akteure in die Gestaltung der makroökonomischen Politik der EU.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 4**

Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor

Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.)

Henning Klodt

**Die Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dienstleistungssektor:
Tendenzen und Ursachen.**

Dick Brus, Satar Alladin, Yvonne Bernardt, Theo Dunnewijk

**Employment in the Dutch Market Services Sector. An Input-Output
Decomposition Study.**

Michael Mesch

**Die Beschäftigung im österreichischen Dienstleistungssektor 1987–97:
Tendenzen und Ursachen.**

Peter Brenner

Österreichs Beschäftigungsstruktur im Wandel: Sektoren und Berufe.

Lorenz Lassnigg

Bildungswesen und Qualifikation in der Dienstleistungsgesellschaft

Heinz Handler

Regulierungen im Dienstleistungssektor

Wien 1998, 110 Seiten, öS 198,–

**Bestellungen bei: Verlag ORAC, 1014 Wien, Graben 17,
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: verlag@Orac.at**

Integrative Makropolitik auf nationaler und EU-Ebene*

Arne Heise

Eingangs sollen zwei Banalitäten angeführt werden: Wirtschaftspolitik benötigt eine feste theoretische Basis, soll sie nicht zu pragmatischem ‚*muddling through*‘ verkommen, und die Entwicklung von Wirtschaftstheorie wird nur vor dem Hintergrund zeitgenössischer wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen wirklich verständlich. In der Verbindung beider Binsenweisheiten ergibt sich allerdings eine recht schwerwiegende Erkenntnis: Wirtschaftspolitisches Handeln unterliegt, ebenso wie die ökonomische Entwicklung, auf die es Einfluß nehmen soll, zyklischen Wechselfällen – oder es dreht sich im Kreise wie die Figuren der Ankeruhr am Hohen Markt in Wien¹ –, die es mit sich bringen, daß ein erheblicher Erfahrungsschatz aus zurückliegenden Konjunkturzyklen und längeren Stagnationsperioden nur unvollkommen bewahrt und reflektiert wird bzw. sogar gänzlich verloren geht.² Um es vorwegzunehmen: Mit Paul Krugman bin ich der Meinung, daß wir wesentliche Lektionen der Wirtschaftsgeschichte, insbesondere der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre, vergessen haben und vielleicht gezwungen werden, „sie noch einmal am eigenen Leibe zu erfahren“.³

Der Keynesianismus ist zweifellos ein Produkt der ‚Großen Depression‘ der dreißiger Jahre und ein Reformversuch, der versagenden Politik traditioneller Prägung mit ihrer Skepsis gegenüber allgemeiner Staatsintervention, dem Vorrang für Preisstabilität und Haushaltsausgleich entgegenzutreten. Wie sich zeigte,⁴ konnte Keynesianische Wirtschaftspolitik allerdings nur vor dem Hintergrund erneuter ökonomischer Zwangslagen – z.B. der ersten wirklichen Nachkriegs-Konjunkturdelle im Jahre 1967 – und einer gesellschaftspolitischen Entwicklung handlungsmächtig werden, die das Management gesamtwirtschaftlicher Aggregate in eine allgemeine Gesellschaftskonzeption integrierte – den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat der siebziger Jahre.⁵ Der Steuerungsoptimismus dieser Zeit ist allerdings längst einem ‚Staats-skeptizismus‘ gewichen, der auch vor den bislang entschiedensten Verfechtern staatsinterventionistischer Politikkonzepte – den Sozialdemokraten und Gewerkschaftern – nicht haltgemacht hat.⁶

* Vortrag vor dem Kautsky-Kreis im Jänner 2000 in Bad Mitterndorf

Im folgenden will ich mich an einer Rekonstruktion einer Makropolitik für das nächste Jahrhundert versuchen – dies geschieht unter der Akzeptanz der Interventionsnotwendigkeit zum Ausgleich für soziale und ökonomische Fehlsteuerungen einer privateigentümlichen, marktmäßig organisierten Wirtschaft, gleichzeitig aber auch dem Wissen um die Steuerungsgrenzen nationaler staatlicher Wirtschaftspolitik im allgemeinen und deren zunehmende Einengung im Zuge der Globalisierungs- und Integrationsprozesse im besonderen.

Europas drängendstes Problem ist zweifellos die Massenarbeitslosigkeit, der im Maastrichter Prozeß der Europäischen Einigung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde.⁷ Nach den Vorstellungen der sogenannten ‚Ökonomen‘ wurde die Preisstabilität zum Ankerpunkt der Verwirklichung der Europäischen Währungsunion – dem großen Integrationsprojekt der neunziger Jahre. Inflations-, Zins- und Verschuldungskriterien sollten für eine gemeinsame Stabilitätskultur sorgen⁸ – die ebenfalls gemeinsamen Beschäftigungsprobleme wurden den nationalen Arbeitsmarkt- und Tarifparteien überantwortet.

Makroökonomische Beschäftigungspolitik ist ein Politikfeld von äußerster Komplexität – kaum eine industrie-, finanz-, sozial-, lohn-, regional- oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme, die nicht auch Auswirkungen auf die Menge, Struktur und Qualität der Beschäftigung(sverhältnisse) in einer Volkswirtschaft hätte. Um diese Komplexität zu reduzieren, aber auch weil sie die Grundlage jeder erfolgreichen beschäftigungspolitischen Strategie bilden, will ich mich in den folgenden Ausführungen auf makroökonomische, prozeßpolitische Eingriffe der öffentlichen Haushaltspolitik und ihre Abstimmung mit den beiden anderen makroökonomischen Politikbereichen Geld- und Lohnpolitik konzentrieren.

1. Falsche Diagnosen oder: Wie die Politik zu einem Teil des Problems wird

Mit der ‚monetaristischen Gegenrevolution‘ übernahm Anfang der achtziger Jahre eine wirtschaftspolitische Vorstellung die Oberhand in Europa, die auf einen Rückzug des Staates aus der wirtschaftspolitischen Stabilisierungsverantwortung setzte: Der ‚keynesianischen‘ Vorstellung vom ‚Marktversagen‘ wurde ein ‚Staatsversagen‘ entgegengestellt. Unter dem Schlagwort ‚Angebotspolitik‘ wurde eine Rückführung der Staatsquote, eine mikroökonomisch orientierte Marktstruktur- bzw. Deregulierungspolitik und ein Abbau des ‚keynesianischen Wohlfahrtsstaates‘ betrieben. Das dahinterstehende Rational war so einfach wie falsch: Die Wachstumschwäche und die dadurch begründete Arbeitslosigkeit seien Ausdruck vermachteter und überregulierter Arbeitsmärkte und einer Überbeanspruchung des Sozialproduktes durch einen maßlosen und ineffizienten Staat – den Leviathan – und zunehmende Partikularinteressen. Der Anstieg der Lohnquote bis Anfang der siebziger Jahre wurde zum Sinnbild der sich verschlechternden Angebotsbedingungen, die durch steuer- und sozialpoli-

sche Kürzungen und Deregulierungsmaßnahmen verbessert werden sollten. Die erhofften Verteilungsänderungen sollten dann zur sprudelnden Quelle für private Investitionen werden, womit wiederum eine Revitalisierung des Wachstums initiiert werden sollte – mit dem schließlich für Arbeitnehmer positiven Effekt steigender Beschäftigung und höherer Beschäftigungssicherheit. Besonders prononciert fiel die angebotspolitische Wende in Großbritannien aus, wo unter dem Schlachtruf des ‚Thatcherismus‘ ein dramatischer institutioneller Wandel eingeleitet wurde, der – anders als frühere gesetzgeberische Maßnahmen im Wechselspiel zwischen Tories und Labour – heute kaum mehr revidierbar erscheint. Die politische Wende in der Bundesrepublik Deutschland Anfang der achtziger Jahre war gewiß weniger dramatisch – insbesondere konnte eine Reihe von Errungenschaften des ‚Modells Deutschland‘ wie die Mitbestimmungsgesetzgebung, aber auch die Regulierung der Arbeitsmärkte und die Kollektivität des Tarifsystems gegen den Willen der wirtschaftsliberalen FDP und des Wirtschaftsflügels der CDU verteidigt werden –, und doch war auch hier die Zielsetzung klar: „In einer an Stabilität, Solidität und Solidarität orientierten marktwirtschaftlichen Politik sieht sie (die konservativ-liberale Bundesregierung, A.H.) eine vordringliche Aufgabe darin, Leistungsbereitschaft und Leistungswillen des einzelnen zu fördern, Eigeninitiative und Risikobereitschaft zu wecken, Anpassung und Flexibilität zu stärken und private Leistung wieder lohnender zu machen.“⁹ Schließlich blieb auch der französische Versuch, zu Beginn der Präsidentschaft von Francois Mitterand einen anderen Weg zu beschreiten, ein kurzes Intermezzo, das schnell durch die Politik des ‚Franc fort‘ – der wettbewerbsorientierten Inflationsbekämpfung – abgelöst wurde und ebenso wie in Großbritannien und Deutschland dem in Frankreich nach dem ehemaligen Bundeskanzler ‚Schmidt-Theorem‘ genannten Glauben folgte, die Gewinne von heute seien die Investitionen von morgen und die Arbeitsplätze von übermorgen.¹⁰

Gemessen an den selbstgesteckten Zielen muß die Angebotspolitik, die als Standortpolitik auch die neunziger Jahre beherrschte, als gescheitert angesehen werden: Sie hat unabweislich nicht zu einer Revitalisierung des Wirtschaftswachstums geführt, die Arbeitslosigkeit hat sich seit Ende der siebziger Jahre etwa verzweieinhalbfacht, und auch die Staatsquoten und Haushaltspositionen haben sich nicht wirklich verringert – bei allerdings wesentlich höherer Inanspruchnahme der öffentlichen Güter ‚soziale Sicherung‘ und ‚gesamtwirtschaftliche Stabilisierung‘ ist der individuelle Versorgungsgrad wohl deutlich gesunken.

Aber die neoliberale Angebots- und Standortpolitik hat nicht nur gegenüber den eigenen Ansprüchen versagt, eine ausschließlich auf mikroökonomische Marktstrukturen orientierte Politik, deren makroökonomische Zweckausrichtung mit Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung beschrieben werden kann, muß als eigenständiger Teil des Problems angesehen werden: Eine unbedingt restriktive Geldpolitik risikiert nicht nur, immer wieder zyklische Stabilisierungskrisen auszulösen, sie neigt auch dazu, mit der Lohn- und Finanzpolitik in einen dauerhaften Konflikt zu geraten: In der

sogenannten ‚Kooperationsfalle‘ ist die Geldpolitik restriktiver, als es für Preisstabilität notwendig wäre – bei gleichzeitig höherer öffentlicher Verschuldung, geringerem Wirtschaftswachstum und höherer Arbeitslosigkeit.¹¹ Indem zusätzlich die Haushaltskonsolidierung nicht etwa zum Ziel – also dem Ergebnis einer positiven Wirtschaftsentwicklung – gemacht wird, sondern als Eigenzweck Bestandteil – also Determinante – einer an der klassischen (Uralt-)Regel des jederzeit ‚ausgeglichenen Haushalts‘ orientierten Politik staatlicher Zurückhaltung wird, geraten die öffentlichen Haushalte in die von Domar vorgezeichnete ‚Verschuldungs-Falle‘: Der Nominalzins der öffentlichen Schuld übersteigt die Wirtschaftswachstumsrate und zwingt somit die öffentlichen Haushalte zu kaum realisierbaren Primärüberschüssen. Die Folgen sind offensichtlich: Die Zinslast – eine Umverteilung von Lohnbeziehern und Konsumenten (aus deren Einkommen hochgradig die Steuereinnahmen bezogen werden) in Richtung Vermögenseinkommensbezieher – steigt, aktive, investitionsorientierte Haushaltspolitik wird zunehmend eingeschränkt,¹² die passive Verschuldung aber kann schon allein deshalb nicht entscheidend abgebaut werden, weil die gesamtwirtschaftliche Ersparnis der privaten Haushalte nicht von einer entsprechenden Investitionsnachfrage des privaten Unternehmenssektors begleitet wird. Der Versuch, durch Kapitalexperte und entsprechende Leistungsbilanzüberschüsse eine kreislauftheoretische Lösung dieses Problems zu finden, hat lediglich zur internationalen Verschuldungsproblematik beigetragen, die uns jüngst als ‚Asien-Krise‘ einmal mehr begegnete. Und die Hoffnung, die USA könnten auf Dauer ein Leistungsbilanzdefizit von etwa 4 vH des nationalen BIP aufrechterhalten, um die europäischen Überschüsse aufzunehmen, mag sich bald als trügerische Illusion erweisen.

Monetaristische Makropolitik im Zusammenspiel mit mikroökonomischer Deregulierungspolitik war allerdings auf anderem Gebiet durchaus ‚erfolgreich‘: Unter dem Druck steigender Arbeitslosigkeit hat sich die primäre und sekundäre personelle Einkommensverteilung deutlich verändert, wobei allerdings die Lohndispersion mit steigendem Zentralisierungs- bzw. Korporatismusgrad der Kollektivvertragssysteme abnimmt. Der ‚Leistungselite‘ ist es also scheinbar – je nach Ausgestaltung des Tarifsystems in unterschiedlichem Ausmaß – gelungen, ihre Leistung wieder lohnender zu machen. Auf diesen Umstand werde ich später noch zurückkommen.

2. Neue Makropolitik: Zurück zum Keynes der siebziger Jahre?

Es ist absolut grundlegend für jede Politik, die dem Problem der Massenarbeitslosigkeit beikommen will, anzuerkennen, daß eine wirkliche Beschäftigungsteigerung ohne makropolitische Maßnahmen nicht möglich ist. Mikropolitische Maßnahmen (z.B. Deregulierungen) beeinflussen im wesentlichen die Effizienz der eingesetzten Produktionsfaktoren,¹³ makropolitische Maßnahmen hingegen wirken in erster Linie auf die Menge der eingesetzten Faktoren. Dies zeigen die als ‚Modelle‘ gepriesenen Länder wie

die USA, Großbritannien oder die Niederlande ebenso wie jene weniger häufig erwähnten Beispiele Österreich oder Irland.¹⁴ Aber auch die Phasen guter Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik – insbesondere Ende der siebziger und Anfang der neunziger Jahre – zeigen die temporäre Wirksamkeit expansiver Makropolitik. Allerdings werden auch die Erfolgsbedingungen bzw. notwendigen Marktkonstellationen offenkundig:

- Nachhaltige Beschäftigungserfolge können nur realisiert werden, wenn Finanz- und Geldpolitik in die gleiche Richtung wirken – dies geschah z.B. in der Bundesrepublik nur in sehr wenigen Jahren.¹⁵
- Es bedarf einer Abstimmung von Finanz-, Geld- und Lohnpolitik, um ein Tappen in die ‚Kooperationsfalle‘ zu verhindern. Gelingt eine solche Abstimmung nicht oder wird sie bewußt nicht angestrebt,¹⁶ kommt es zur besonders in Großbritannien immer wieder zu beobachtenden *Stop-and-go*-Politik bzw. zu einer quasi permanenten Stagflation, wie dies stärker für die Bundesrepublik zutrifft. Der offensichtliche Mangel an ‚spontaner Koordination‘ der makroökonomischen Politikbereiche im Falle quasi-autonomer Akteure läßt sich zwar spieltheoretisch recht einfach erklären, verlangt aber nach einer institutionellen Ausgestaltung der Kooperation – ein ‚Makro-Dialog‘ ist erforderlich¹⁷.
- Jede binnenwirtschaftliche Expansion muß außenwirtschaftlich abgesichert werden, soll nicht die Restriktion der Zahlungsbilanz (Thirlwalls Gesetz) oder eine Überbewertung der heimischen Währung die Beschäftigungserfolge gefährden. Extrem beschäftigungsvernichtend ist die Parallelität von binnenwirtschaftlicher Restriktion und außenwirtschaftlicher Belastung – dies erlebten z.B. Großbritannien Anfang der achtziger und die Bundesrepublik in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

Makropolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts kann aber kein Zurück zum ‚Krypto-Keynesianismus‘ der siebziger Jahre bedeuten. Einerseits verstand sich diese als ‚Globalsteuerung‘ sogar ins bundesdeutsche Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eingegangene Konzeption in erster Linie als Konjunkturpolitik, die lediglich durch finanzpolitische Impulse den privaten Sektor auf Vollbeschäftigungswachstumskurs zu halten versuchte, andererseits bleiben die angebots- und strukturpolitischen Effekte einer wirkungsvollen Makropolitik bei der Überbetonung der allgemeinen Nachfrageausweitung unsinnigerweise völlig unterbelichtet. Die konjunkturpolitische Interpretation des Keynesianismus übersieht, daß es nicht eigentlich darum geht, einen Zyklus zu glätten (‚Ende der Konjunktur‘), sondern den Wachstumspfad an sich durch dauerhafte Intervention zu verändern. Hierzu aber ist die krypto-keynesianische Politik des ‚*deficit spending*‘ nicht in der Lage, will sie nicht in finanzpolitische Nachhaltigkeits- und Gestaltungsprobleme laufen. Und die Verbindung von Angebots- und Nachfrageeffekten einer neuen makroökonomischen Strategie könnte nicht nur das industrie-, standort- und innovationspolitisch sensibilisierte Publikum besser ansprechen als eine rein nachfragetheoretisch buchstabierte Politik, es ist auch unumgänglich, ihre produktivitätssteigernden Effekte zu benennen. Diese nämlich schrän-

ken einerseits die direkten Beschäftigungseffekte einer neuen Makropolitik ein,¹⁸ schaffen andererseits Spielraum für zusätzliche arbeitszeitpolitische Maßnahmen.

Eine post-orthodoxe Makropolitik muß deshalb mehrgleisig fahren:

- Einerseits muß sie Institutionen schaffen bzw. erhalten, die die Stabilität des privaten Sektors erhöhen und mithin die ökonomische Unsicherheit der handelnden Akteure reduzieren. Dazu gehört der Erhalt der Tarifautonomie und des Kollektivvertragssystems ebenso wie die Schaffung stabilerer internationaler Devisen- und Finanzmärkte. In dieser Hinsicht ist die Europäische Währungsunion zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung.
- Sie muß Institutionen schaffen, die die Verhaltensabstimmung von Finanz-, Geld- und Lohnpolitik ermöglicht oder belohnt, ohne die Tarif- und Notenbankautonomie zu unterminieren.
- Sie muß eine Restrukturierung der öffentlichen Haushalte in Richtung zukunftsorientierter öffentlicher Investitionen ermöglichen. Eine Rückführung der öffentlichen Investitionsquote auf die Größenordnungen vom Ende der siebziger Jahre ist die Voraussetzung für eine aktive Haushaltskonsolidierung, die Ziel, nicht Mittel sein muß. Nur so läßt sich Haushaltskonsolidierung überhaupt sinnvoll interpretieren: ‚nachhaltig‘ im Sinne der Stabilisierung einer gewünschten bzw. akzeptierten Verschuldungsquote, ‚gestaltungsfähig‘ im Sinne einer sinkenden Zinslastquote. Ein nachhaltiges und gestaltungsfähiges Haushaltsdefizit muß sich deshalb an der erwarteten Wachstumsrate des Volkseinkommens ausrichten, die durch die Ausgabenstruktur der öffentlichen Haushalte nicht unberührt bleiben kann – aus diesem Grunde eine Investitionsorientierung (mit hohen Multiplikator- und Selbstfinanzierungseffekten) und die Ablehnung simpler, ‚goldener‘ Haushaltsregeln.

Es geht also nicht um den schlichten Ersatz fehlender privater durch kreditfinanzierte öffentliche Nachfrage, aber auch nicht um die Beschränkung der öffentlichen Interventionsfähigkeit oder den Rückbau des ‚institutionalisierten Keynesianismus‘,¹⁹ sondern um ein tragfähiges Zusammenspiel von Befriedigung zunehmender öffentlicher Bedarfe (im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, der Forschungs- und Entwicklungsförderung, der Energieeinsparung, des Bildungs- und Gesundheitswesens etc.), der zukunftsorientierten Innovationsförderung und der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushaltspolitik mit dem Ziel der maximalen Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung – in diesem Sinne kann von einer integrativen Makropolitik gesprochen werden, die den bereits Anfang der achtziger Jahre angemahnten Wandel vom eindimensionalen Staatsinterventionismus zum komplexen Krisenmanagement inhaltlich ausgestaltet.²⁰

3. Makropolitik und Globalismus: Zur Politischen Ökonomie der Meritokratie

Wenngleich die hier vorgeschlagene Makropolitik nicht eine Rückkehr zur Politik des ‚*deficit spending*‘ der siebziger Jahre anstrebt, sondern die neueren Entwicklungen der post-orthodoxen, makroökonomischen Forschung ebenso zu berücksichtigen versucht wie die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wäre es vermessen anzunehmen, die neoliberale Politik der achtziger und neunziger Jahre wäre mangels Alternative betrieben worden – oder anders ausgedrückt: die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen wußten es nicht besser, weil ihnen das hier vorgeschlagene Konzept nicht bekannt war. Eine derartige Argumentation würde die gesellschaftliche Interessengebundenheit von Wirtschaftspolitik ebenso übersehen wie die Tatsache, daß es durchaus einige Länder gab, die – wenn auch nicht als offen verkündete Strategie – Ansätze einer beschäftigungsorientierten Makropolitik verfolgten. Erstaunlicherweise handelt es sich dabei – mit der Ausnahme Österreichs – um jene Ländern, die viel eher mit einer Deregulierungs- und Austeritätspolitik unter den Stichworten ‚Thatcherismus‘ und ‚Reaganomics‘ assoziiert werden: Großbritannien und die USA. Tatsächlich aber sind die Beschäftigungserfolge in beiden Ländern im wesentlichen einer beschäftigungsorientierten Geld- oder Finanzpolitik oder gar einer Kombination beider Politikbereiche zuzurechnen.²¹ Dieses phänomenologische Puzzle gilt es nun zusammenzusetzen. Hier mein Bild: Wenn einerseits Länder eine beschäftigungsorientierte Makropolitik betreiben, die eine radikale Deregulierungspolitik vollzogen haben – mit dem Ergebnis einer Einkommensungleichheit in der Größenordnung des späten 19. Jahrhunderts –, andererseits jene Länder eine makroökonomische Restriktionspolitik verfolgen, deren Institutionen ein relativ hohes Maß an Stabilität aufweisen – wie auch die Einkommensdispersion seit Anfang der achtziger Jahre –, dann spricht einiges dafür, daß es den ‚Leistungseliten‘ (Meritokraten) gelungen ist, die Wirtschaftspolitik für ihre Interessen zu instrumentalisieren: In Großbritannien und den USA muß durch (zeitweise) zupackende Makropolitik verhindert werden, daß die politische Stabilität angesichts zunehmender Ungleichheit leidet, in der Bundesrepublik und Frankreich muß jener Druck erzeugt werden, der – ohne die effizienzfördernden Strukturen des ‚rheinischen Arbeitsbeziehungsmodells‘ wirklich zu zerstören – eine Umverteilung zugunsten der ‚Leistungseliten‘ ermöglicht.²²

Unter dem Schlagwort des ‚Globalismus‘ konnte die Angebotspolitik, die angesichts ausbleibender Beschäftigungserfolge Ende der achtziger Jahre bereits deutlich an Glaubwürdigkeit eingebüßt hatte, als Standortpolitik erneuert und dem Wähler als notwendig verkauft werden.

Wer also eine beschäftigungsorientierte Makropolitik post-orthodoxen Musters durchsetzen will, braucht nicht nur eine überzeugende Strategie,²³ er muß auch konsequent die Interessen der Meritokratie ignorieren und gegen entsprechendes Sperrfeuer durchsetzen. Hilfreich kann dabei ein aus-

geprägtes sozialpartnerschaftliches Umfeld wie in Österreich sein,²⁴ und auch das korporatistische ‚Bündnis für Arbeit‘ in der Bundesrepublik könnte die (Vertrauens-)Grundlage einer späteren kooperativen Makropolitik schaffen – allerdings sieht es gegenwärtig nicht danach aus, als ob dieser Versuch einer ‚antagonistischen Kooperation‘²⁵ erfolgreich sein sollte. Ohne einen prinzipiellen Stimmungswandel im gesellschaftlichen Zeitgeist in Richtung stärkerer Betonung von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit aber wird eine neue Makropolitik nicht politikmächtig werden können.

4. Gibt es Anzeichen des Kurswechsels?

Die als ‚Essener Prozeß‘ bezeichnete zunehmende Verortung der beschäftigungspolitischen Verantwortung im europäischen Integrationsprozeß, die schließlich mit der Aufnahme eines eigenständigen Beschäftigungskapitels in die Amsterdamer Revision des Maastrichter Vertrages (vorläufig) endete, wird vom deutschen Ökonomen Jörg Huffschnid²⁶ als Ausdruck des – im wesentlichen französischen – Widerstandes gegen die restriktive Makropolitik der Deutschen Bundesbank und der alten konservativ-liberalen Bundesregierung gesehen – einen substantiellen Kurswechsel sieht Huffschnid noch nicht. Der Politologe Christian Roth (1998) verweist zu Recht auf die lange Geschichte beschäftigungspolitischer Handlungsmöglichkeiten und Dokumente auf europäischer Ebene, sieht aber mit dem Beschäftigungskapitel endlich ein eigenständiges Politikfeld institutionalisiert – als Manifestation der Beschäftigungspolitik als gemeinschaftlicher Verantwortungsbereich. Mit dem im Beschäftigungskapitel (Art. 125 – 130 EGV) festgelegten Verfahren über die Kontrolle und Koordinierung der Beschäftigungsentwicklung und -politik in der EU und der Einrichtung eines ‚Ausschusses für Arbeitsmarkt und Beschäftigung‘ ist gewiß ein wichtiger Schritt auf der Polity-Ebene gemacht worden, der als Kurswechsel – und vielfach auch als Widerspruch zur Stabilitätsorientierung des ‚Stabilitäts- und Wachstumspakts‘ von Dublin – interpretiert werden kann und sicher von der EU-Erweiterung um beschäftigungspolitisch besonders aktive Länder (insbesondere Österreich und Schweden) wesentlich profitierte.²⁷ Daß dies noch keinen Kurswechsel auf der *Policy-Ebene* – und damit eben (leider) keinen Widerspruch zum ‚Stabilitäts- und Wachstumspakt‘ – bedeuten muß, wird ersichtlich, wenn wir uns die Säulen der ‚Beschäftigungspolitik‘ vergegenwärtigen, wie sie die Europäische Kommission seit dem Weißbuch ‚Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung‘ herausgestellt hat: Unter dem Stichwort ‚*employability*‘ werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und die Humankapitalbildung thematisiert, um die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Unter ‚Flexibilität‘ wird die mikroökonomisch orientierte Anpassungsfähigkeit der Märkte hervorgehoben, unter ‚*entrepreneurship*‘ wird die Förderung der Eigeninitiative und des Unternehmertums betont, und schließlich verstehen die Ökonomen der Europäischen Kommission unter ‚Stabilität‘ die Ausrichtung der Makropolitik an den

monetaristischen Erfordernissen von Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung.²⁸

Erste Erfahrungen mit den ‚beschäftigungspolitischen Leitlinien‘ im Rahmen des neuen Politikfeldes zeigen, daß es sich hierbei im wesentlichen um den Informationsaustausch über nationale Praktiken der Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik handelt. Die Verbindlichkeit zusätzlicher Maßnahmen ist gering, auf quantitative Zielvorgaben wurde verzichtet, und die Makropolitik wird ausschließlich als gegebenes Rahmendatum verstanden.

Sowenig also die Einrichtung der Beschäftigungspolitik als gemeinschaftliche Verantwortlichkeit bereits als substantieller Kurswechsel verstanden werden kann, sowenig ermutigen die Signale, die aus Frankreich, der Bundesrepublik oder Großbritannien kommen – jenen Ländern der EU, von deren Politik wir Signalwirkung erwarteten. Blairs Politik des ‚dritten Wegs‘ verzichtet ganz ausdrücklich auf eine eigenständige, beschäftigungsorientierte, makropolitische Komponente und baut ausschließlich auf ‚employability‘. Jospins Politik wird zwar als ‚gemäßigt keynesianisch‘²⁹ bezeichnet, doch drückt sich dies lediglich in Maßnahmen aus, „deren Signalcharakter (als Zeichen des politischen Willens zu einer Wachstums- und Beschäftigungspolitik) stärker war als ihr realer volkswirtschaftlicher Beitrag: ...“.³⁰ So sympathisch eine Erhöhung der Unternehmenssteuern zur Haushaltskonsolidierung und eine Politik der Arbeitszeitverkürzung auch sein mögen, und so vielversprechend ein Bekenntnis zum Primat der Politik auch ist, eine neue Makropolitik läßt sich daraus noch nicht ableiten. Und schließlich zeigt auch die bisherige Politik der Regierung Schröder nicht, daß die beschworene Neutarierung von Angebots- und Nachfragepolitik³¹ im Sinne der hier dargelegten Prinzipien in der Bundesrepublik gelingen könnte. Vielmehr legt die im sog. Blair-Schröder-Papier zur Diskussion gestellte Neu-Ideologisierung der deutschen Sozialdemokratie im Sinne eines ‚schumpeterianischen Leistungsstaates‘³² nahe, daß die Renaissance einer veränderten, integrativen Makropolitik gar nicht gewünscht, jedenfalls nicht als realistisch eingeschätzt wird³³. Das mikro-korporatistische Politikkonzept des ‚Bündnis für Arbeit‘³⁴ umfaßt deshalb weder von der Akteurskonstellation noch von der Grundkonzeption eine makroökonomische Komponente.³⁵

5. Koordinierte Makropolitik in Europa

Es gibt aber auch Gebiete, die deutliche Spuren eines ‚neuen Denkens‘ erkennen lassen. So haben sich die Regierungen in Deutschland und Frankreich die schon im ersten Entwurf zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion von der Delors-Kommission dargelegte Notwendigkeit zur Kooperation auf den Gebieten der Finanz-, Fiskal- und Sozialpolitik zueigen gemacht³⁶ – dies ist besonders wichtig, denn durchgreifende Reformen im Ablauf der Europäischen Integration gab es nur, wenn sie von einer deutsch-französischen Allianz vorangetrieben wurden. Und die Übereinkünfte von Doorn und Frankfurt einer Reihe von europäischen Gewerkschaften zeigen die zunehmende Bereitschaft zur Koordination der Lohnpolitik in der EWU.

Wir wollen die Kooperationserfordernisse schematisieren: Es bedarf einerseits einer horizontalen Kooperation verschiedener nationaler Politikakteure in einem Politikfeld: Mit der Schaffung der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Europäischen Zentralbankensystem (EZBS) ist dies durch eine europäische Vereinheitlichung auf dem Gebiet der Geldpolitik bereits geschehen. Mit den Absprachen von Doorn und Frankfurt sind erste Ansätze einer Koordinierung der Lohnpolitik in der EWU gemacht, allerdings wird es noch ein langer Weg bis zu einem wahrhaft europäischen Kollektivvertragssystem (gegen das sich die Europäischen Arbeitgeberverbände noch mit aller Macht sperren). Die Finanzpolitik (Staatsausgaben) der nationalen Politikakteure wird über ein Koordinierungsverfahren des Maastrichter bzw. Amsterdamer Vertrags abgestimmt, doch atmet dieses Koordinierungsverfahren noch den Geist der monetaristischen Restriktionspolitik.³⁷ Und auf der Seite der Staatseinnahmen – der Fiskalpolitik – gibt es bisher lediglich Absichtserklärungen über eine Harmonisierung der Unternehmenssteuern, um einen Unterbietungswettbewerb ('unfaire Konkurrenz') zu verhindern. Vielfach wird Harmonisierung mit dem Verlust nationaler Souveränitäten gleichgesetzt und deshalb beargwöhnt, schließlich verhindern auch handfeste nationale ökonomische Partikularinteressen wie im Falle der Zinsabschlagsteuer einen Kompromiß. Auch hier dürfte es noch ein langer Weg bis zur effektiven horizontalen Kooperation der nationalen Akteure sein.³⁸

Trotz der unübersehbaren Schwierigkeiten ist ein Gelingen gleichwohl durchaus wahrscheinlich, weil sich die nationalen Akteure – zumindestens in den großen EU-Mitgliedsländern wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien – wenigstens nicht in einer 'Kooperationsfalle', sondern im sog. '*Chicken-Game*' befinden. D.h. das Erbringen des nationalen Kooperationsbeitrags ist nicht unbedingt vom gleichzeitigen Wohlergehen der anderen nationalen Akteure abhängig (wie es im sog. 'Gefangenen-Dilemma' der Fall wäre), da der Versuch des eigenen Trittbrettfahrens bei gleichem Verhalten der Partnerländer zum schlechtesten aller möglichen Ergebnisse führen würde.³⁹

Zusätzlich bedarf es einer vertikalen Koordinierung der verschiedenen Politikbereiche Geld-, Finanz- und Lohnpolitik über nationalen Grenzen hinweg. Hierfür muß eine Koordinierungsinstitution und ein Koordinierungsverfahren entwickelt werden, welches die 'Kooperationsfalle' umgeht. Der im Amsterdamer Vertrag geschaffene 'Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarkt', dem Vertreter der nationalen Regierungen ebenso angehören wie der Europäischen Kommission und zu deren Arbeit auch die Vertreter der Sozialpartner gehört werden, könnte der Nukleus einer solchen Institutionalisierung werden, der durch eine Zusammenarbeit mit dem Ecofin-Rat (Rat der nationalen Finanzminister) und dem Sozialen Dialog (Treffen der Sozialpartner) zu erweitern wäre. Auf dem Kölner EU-Gipfel Mitte des Jahres 1999 ist dann auch formal ein solcher Abstimmungsprozeß – der sogenannte 'Kölner Prozeß' – geschaffen worden. Ob dies bereits eine Grundform des von mir dargestellten 'Makro-Dialogs' auf EU-Ebene ist, muß sich

erst noch zeigen. Auffällig aber ist, daß ein sogenannter *'Policy maker'* fehlt – also ein nationaler Akteur, eine Koalition mehrerer nationaler Akteure oder die EU-Kommission –, der diesen Prozeß in besonderem Maße vorantreibt.⁴⁰ Fraglos aber ist dieser Koordinationsprozeß ungleich schwieriger als im Falle der horizontalen Koordination innerhalb eines Politikfeldes, weil wir uns einerseits tatsächlich in einem 'Gefangenendilemma' befinden, andererseits bislang keine EU-weiten Akteure⁴¹ für die Finanz- und Lohnpolitik bestehen. Es muß deshalb eine Konstruktion gefunden werden, die eine EU-weite Überwölbung der nationalen 'Makro-Dialoge' erlaubt. Oder anders: Der im 'Kölner Prozeß' geschaffene 'Makro-Dialog' auf EU-Ebene muß durch nationale 'Makro-Dialoge' unterfüttert werden, da eine gleichzeitige Koordinierung innerhalb eines Politikfeldes (also z.B. zwischen den nationalen Regierungen im Bereich der Finanzpolitik) und zwischen den Politikfeldern kaum praktikabel erscheint. Es spricht deshalb einiges dafür, 'Makro-Dialoge' auf nationaler Ebene durch supranationale Koordinationsverfahren innerhalb der Politikfelder Finanzpolitik (zur Verhinderung von Trittbrettfahrer-Verhalten) und Lohnpolitik (zur Verhinderung von Lohn-dumping-Strategien) zu ergänzen. Eine derartige Mehr-Ebenen-Kooperation dürfte einigermaßen labil sein und von ihrem unbedingten Anfangserfolg (Vertrauenszuwachs mit Stabilisierungsfunktion) abhängen.⁴²

6. Ausblick

Eine neue makroökonomische Politik ist ein Muß, wenn Vollbeschäftigung mit sozialer Gerechtigkeit – den Grundlagen des 'rheinischen Modells' – verbunden und für die Europäische Union zum politikmächtigen Konzept werden sollen. Allerdings ist nicht nur der Widerstand der meinungsmachenden Meritokraten zu überwinden, sondern auch ein gewiß sehr kompliziertes Kooperationsgeflecht zu knüpfen und dauerhaft aufrechtzuerhalten. Ob dies gelingen wird oder ob die horizontale Kooperation mittelfristig durch eine Supranationalisierung von Finanz- und Lohnpolitik ersetzt werden muß, bleibt dem Lauf der Geschichte überlassen.⁴³ Von den sozialdemokratischen Regierungen in der EU wären Versuche der Erweiterung des neuen europäischen Politikfeldes 'Beschäftigungspolitik' und erste institutionelle Schritte zu erhoffen gewesen. Diese Hoffnungen sind bislang enttäuscht worden.

Klar ist allerdings, daß eine post-orthodoxe, integrative Makropolitik lediglich die Grundlage für eine ergänzende Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik bilden kann, die einerseits die qualifikatorische und regionale Mobilität der Arbeitnehmer verbessert und mithin der allgegenwärtigen Forderung nach mehr Flexibilität nachkommt, andererseits besonderen Merkmalsträgern bei der Überwindung ihrer speziellen Diskriminierung helfen muß und schließlich mittels flexibler Arbeitsumverteilungsformen die 'Beschäftigungsschwelle' senken hilft.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. auch Rothschild (1979) 9.
- ² Vgl. Mattfeld (1984) 27.
- ³ Krugmann (1998) 10.
- ⁴ Vgl. Spahn (1981); Otto (1996).
- ⁵ Dies zeigt sich auch bei einer genaueren Betrachtung der Wirtschaftspolitik der britischen Thatcher-Regierung: Hier lassen sich durchaus Perioden keynesianischer Makropolitik seit der 2. Hälfte der 80er Jahre belegen, ohne das dies je so benannt worden wäre. Vielmehr ist es der Thatcher-Regierung erfolgreich gelungen, ihrer Politik eine angebotspolitische Orientierung anzukleben; vgl. Heise (1999b) 150.
- ⁶ Vgl. dazu das sog. Blair-Schröder-Papier, s. Heise (1999c).
- ⁷ Vgl. Huffschild (1999); Hödl, Weida (1999) 31ff.
- ⁸ Vgl. de Grauwe (1996).
- ⁹ JB (1985) 216.
- ¹⁰ Vgl. Husson (1997).
- ¹¹ Vgl. Heise (1999d).
- ¹² Heise et al. (1998).
- ¹³ Allerdings ist damit keineswegs behauptet, daß jede mikropolitische Maßnahme einen positiven Effekt auf die Effizienz der Produktionsfaktoren haben muß – dies hängt vom institutionellen Umfeld ab; vgl. Heise (1998a) und Soskice (1997).
- ¹⁴ Vgl. z.B. Nowotny (1999) 359ff; Schettkat (1999).
- ¹⁵ Vgl. Krupp (1985).
- ¹⁶ Sog. Assignment-Konzept; vgl. Härtel (1999).
- ¹⁷ Vgl. Hein, Heise (1999).
- ¹⁸ Dies deshalb, weil sie die ‚Beschäftigungsschwelle‘, also jene BIP-Wachstumsrate, die für eine Konstanz des Beschäftigungsvolumens mindestens erreicht werden muß, erhöht.
- ¹⁹ Schmidt (1998) 48.
- ²⁰ Vgl. Spahn (1981) 274ff.
- ²¹ Vgl. Heise (1997) für Großbritannien und Flassbeck et al. (1997) für die USA.
- ²² Vgl. Heise (1998b).
- ²³ Für eine auf die Bundesrepublik bezogene Strategie vgl. Bartsch, Heise, Tofaute (1994).
- ²⁴ Vgl. Nowotny (1999).
- ²⁵ Vgl. Esser, Schröder (1999).
- ²⁶ Huffschild (1998) 48.
- ²⁷ Vgl. Deppe, Tidow (1999) 99.
- ²⁸ Wie hieraus dennoch eine ‚Attacke auf Maastricht‘ gemacht werden kann, zeigt Rolf H. Hasse (1998).
- ²⁹ Uterwedde (1998) 227.
- ³⁰ Uterwedde (1998) 227.
- ³¹ Vgl. BMF (1999) 42ff.
- ³² Vgl. Jessop (1992).
- ³³ Vgl. Schröder (1998); für eine kritische Einschätzung: Heise (1999c).
- ³⁴ Vgl. Arlt, Nehls (1999).
- ³⁵ Vgl. Hein, Heise (1999).
- ³⁶ In der Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft wird großer Wert darauf gelegt, daß sich „Lohn-, Geld- und Finanzpolitik (...) – unterstützt von Strukturreformen – gegenseitig so ergänzen, daß möglichst viele zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.“ (Bundesregierung o.J.: 3)
- ³⁷ Vgl. Huffschild (1999).
- ³⁸ Vgl. Hödl, Weida (1999) 163ff.
- ³⁹ Dies gilt gewiß für die Finanz-, unter gewissen Bedingungen aber auch für die Tarif- und Sozialpolitik. Wenn es im ‚Chicken Game‘ dennoch nicht automatisch zur Kooperation kommt, so kann dies z.B. daran liegen, daß es keine eindeutige Lösung (Nash-Gleich-

gewicht) gibt; vgl. Tsebelis (1990) 61ff. Durch Kommunikation kann die Lösung allerdings bestimmt werden.

⁴⁰ Jörg Huffschrnid (1999) 373 mutmaßt bereits: "Auch der EU-Gipfel in Köln von Anfang Juni 1999 hat diesem konzeptionellen Mangel nicht abgeholfen. Zwar enthält der dort verabschiedete 'Europäische Beschäftigungspakt' den Vorschlag, einen 'makro-ökonomischen Dialog' einzuführen, der 'auf ein möglichst spannungsfreies Zusammenwirken von Lohnentwicklung, Finanz- und Geldpolitik hinwirken' soll. Gleichzeitig unterstreicht er jedoch die strikten Handlungsbeschränkungen für die Finanzpolitik durch die Defizitgrenzen und der Geldpolitik durch den unbedingten Vorrang der Preisstabilität. Als beschäftigungspolitischer Handlungsspielraum bleibt somit nur die Lohnpolitik, 'mit Lohnzuwächsen, die mit der Preisstabilität und der Schaffung von Arbeitsplätzen vereinbar sind.' Ein derart einseitig ausgerichteter 'kooperativer makroökonomischer Policy-Mix' steht einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik eher entgegen, als daß er sie fördert. Es besteht also die reale Gefahr, daß die Chance, die sich durch den Widerstand gegen die alte Politik und den Amtsantritt sozialdemokratisch geführter Regierungen eröffnet hatte, ungenutzt vergeht, die Welle des Aufbruchs für eine andere Politik in Randkorrekturen versandet – und die Massenarbeitslosigkeit gar nicht oder nur in Millimeterschritten abnimmt."

⁴¹ In der Lohnpolitik bestehen teilweise nicht einmal handlungsmächtige nationale Akteure.

⁴² Labilität ist übrigens ein Kennzeichen jeder kooperativen bzw. solidarischen Operation und deshalb allein noch kein Grund für Skepsis. Es kommt auf die Regeln, Mechanismen oder Institutionen an, die Kooperation und Solidarität unterstützen; vgl. Lindenberg (1998).

⁴³ Kommt es nicht zur Supranationalisierung oder funktionierenden Kooperation, dann droht der EWU die Selbstblockade, welche die Stabilität des gesamten Integrationsprozesses aufs Spiel setzen würde. Dieser Druck kann die Kooperations- bzw. Supranationalisierungsbereitschaft nur erhöhen.

Literatur

- Arlt, H.-J.; Nehls, S. (Hrsg.), Bündnis für Arbeit. Konstruktion-Kritik-Karriere (Opladen 1999).
- Bartsch, K.; Heise, A.; Tofaute, H., Grundzüge eines Modernisierungs- und Beschäftigungsprogrammes (MOB) für die Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 6 (1994) 377 – 390.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), Neue Wege zu mehr Beschäftigung. Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1999, Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte des BMF (Berlin 1999).
- Bundesregierung, Offizieller Text des Präsidenschaftsprogramms (= <http://www.eu-präsidentenschaft.de/01/0102/index.html>, Berlin 1999).
- de Grauwe, P., The Economics of Convergence: Towards Monetary Union in Europe, in: Weltwirtschaftliches Archiv 132/1 (1996) 1 – 27.
- Deppe, F.; Tidow, St., Auf der europäischen Tagesordnung ganz oben' – Ein Neuanfang in der europäischen Beschäftigungspolitik?, in: Busch, K. et al. (Hrsg.), Wege zum sozialen Frieden in Europa. Beiträge des Internationalen Kongresses in Osnabrück 11. – 14. 11. 1998 (Osnabrück 1999) 95 – 111.
- Esser, J.; Schroeder, W., Neues Denken für den Rheinischen Kapitalismus. Vom Bündnis für Arbeit zum Dritten Weg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1 (1999) 51 – 61.
- Flassbeck, H. et al., Unemployment in Europe and the US: Macroeconomics is the Key, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4 (1997) 412 – 424.
- Härtel, H.-H., Makroökonomische Politik in der EU, in: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 2 (1999) 116 – 121.
- Hasse, R. H., Politische Attacken auf Maastricht – Elemente eines Wechsels der Paradigmen in Politik und Wirtschaftspolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 47/3 (1998) 347 – 351.

- Hein, E.; Heise, A., Beschäftigungspolitische Möglichkeiten und Beschränkungen des Bündnisses für Arbeit: der fehlende ‚Makro-Dialog‘, in: WSI-Mitteilungen 52/12 (1999).
- Heise, A., Neoliberale Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik in Theorie und Praxis: Großbritannien und Deutschland im Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 11 (1997) 758–770.
- Heise, A., Institutioneller Wandel, Beschäftigung und Effizienz. Ein deutsch-britischer Vergleich zur Klärung eines komplexen Zusammenhanges, in: WSI-Mitteilungen 4 (1998a) 233–241.
- Heise, A., The Political Economy of Meritocracy – Unemployment, Globalisation and Inequality (=WSI-Diskussionspapier Nr. 50, Düsseldorf 1998b).
- Heise, A., Perspektiven der Makropolitik im Euroland, in: ders. (Hrsg.), Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union (Marburg 1999a) 193–208.
- Heise, A., Grenzen der Deregulierung. Institutioneller und struktureller Wandel in Großbritannien und Deutschland (Berlin 1999b).
- Heise, A., Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer Notwendigkeit, ideologischer Neuorientierung und sozialer Gerechtigkeit (=WSI-Diskussionspapier Nr. 77, Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf 1999c).
- Heise, A., Konkurrenz oder Kooperation? Theoretische Grundlagen eines makroökonomischen ‚Bündnis für Arbeit‘, (=WSI-Diskussionspapier Nr. 68, Düsseldorf 1999d).
- Heise, A. et al., Wirtschaftsstandort Deutschland - aus einer anderen Sicht, in: WSI-Mitteilungen 6 (1998) 393–417.
- Hödl, E.; Weida, A., Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union. Ansatzpunkte und Alternativen fiskalpolitischer Steuerung (Frankfurt u.a. 1999).
- Huffscheid, J., Licht am Ende des Tunnels? Anfänge einer europäischen Beschäftigungspolitik, in: Dreßler, R. et al. (Hrsg.), Jenseits falscher Sachzwänge. Streiten für eine zukunftsfähige Politik (Hamburg 1998) 43–55.
- Huffscheid, J., Europäische Wirtschaftspolitik – Bilanz und Herausforderungen zur Jahrhundertwende, in: Helmedag, F.; Reuter, N. (Hrsg.), Der Wohlstand der Personen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn (Marburg 1999) 363–378.
- Husson, M., Wettbewerbsorientierte Inflationsbekämpfung oder Arbeitszeitverkürzung?, in: Heise, A. (Hrsg.), Beschäftigungskrise in Europa (Marburg 1997) 85–112.
- Jahresbericht der Bundesregierung (JB) 1985 (Bonn 1986).
- Jessop, B., Regulation und Politik. Integrale Ökonomie und integraler Staat, in: Demirivic, A. et al. (Hrsg.), Hegemonie und Staat. Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozeß (München 1992) 232–262.
- Krugman, P., Von der Schwierigkeit, die Nachfrage zu stärken, in: Berliner Zeitung (12.12.1998), hier: <http://www.wiwiiss.fu-berlin.de/w3/w3collie/krugman/deutsch.htm>
- Krupp, H.-J., Bisherige Ergebnisse alternativer geld- und finanzpolitischer Strategieansätze in der Bundesrepublik Deutschland, in: Langkau, J.; Köhler, C. (Hrsg.), Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung (Bonn 1985) 93ff.
- Lindenberg, S., Solidarity: Its Microfoundations and Macroadependance. A Framing Approach, in: Doreian, P.; Fararo, T. (Hrsg.), The Problem of Solidarity. Theories and Models (Amsterdam 1998) 61–112.
- Mattfeldt, H., Einführung in Keynes' Theorie und Politik, in: ders. (Hrsg.), Keynes. Kommentierte Werkauswahl (Hamburg 1984) 12–64.
- Nowotny, E., The Role of Macroeconomic Policy in Overcoming Slow Economic Growth – International Comparisons and Policy Perspectives, in: Filc, W.; Köhler, C. (Hrsg.), Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations (Berlin 1999).
- Roth, Chr., Beschäftigung, in: Bergmann, J.; Lenz, Chr. (Hrsg.), Der Amsterdamer Vertrag. Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages (Köln 1998).
- Rothschild, K. W., Markt, Interventionismus, Politik und die Rolle der Wirtschaftswissenschaft, in: Wirtschaft und Gesellschaft 5 (1979, Sondernummer: Wirtschaftspolitik zwischen Weltanschauung und Sachzwang. Festschrift für Maria Szecsi) 9–16.
- Schettkat, R., Small Economy Macroeconomics. The Success of Ireland, Denmark, Austria and the Netherlands Compared, in: Intereconomics (July/August 1999) 159–170.

- Schmidt, I., Keynesianismus – Wissenschaftliche Revolution, wirtschafts-politisches Paradigma oder institutionelles System?, in: Heise, A. (Hrsg.), Renaissance der Makroökonomik (Marburg 1998) 41 – 50.
- Schröder, G., Deutschland im globalen Wettbewerb – Aufgaben der Sozialdemokratie, in: Scherer, K.-J.; Tiemann, H. (Hrsg.), Deutschland an der Schwelle zum 21. Jahrhundert (Marburg 1998) 106 – 112.
- Soskice, D., Technologiepolitik, Innovationen und nationale Institutionengefüge, in: Naschold, F. u.a. (Hrsg.), Ökonomische Leistungsfähigkeit und institutionelle Innovation (Berlin 1997) 319 – 348.
- Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), Der Neue Europäische Weg – Wirtschaftsreform im Rahmen der WWU (= http://www.pes.org/deutsch/content4_4b.htm, Oktober 1998).
- Spahn, H.-P., Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik, in: Bombach, G. et al. (Hrsg.), Der Keynesianismus, Bd.1: Theorie und Praxis keynesianischer Wirtschaftspolitik (Berlin u.a. 1981) 211 – 278.
- Tsebelis, G., Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics (Berkeley, Los Angeles 1999).
- Uterwedde, H., Die Wirtschaftspolitik der Regierung Jospin – ein erfolgsträchtiges Konzept?, in: Scherrer, P.; Simons, R.; Westermann, K. (Hrsg.), Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa (Marburg 1998) 226 – 235.

Zusammenfassung

In diesem Beitrag soll versucht werden, eine Makropolitik für das nächste Jahrhundert unter der Akzeptanz der Interventionsnotwendigkeit zum Ausgleich für soziale und ökonomische Fehlsteuerungen einer privateigentümlichen, marktmäßig organisierten Wirtschaft zu rekonstruieren, die gleichwohl die Steuerungsgrenzen nationaler staatlicher Wirtschaftspolitik im allgemeinen und deren zunehmende Einengung im Zuge der Globalisierungs- und Integrationsprozesse im besonderen nicht übersieht. Es zeigt sich, daß eine neue makroökonomische Ausrichtung der Wirtschaftspolitik ein Muß ist, wenn Vollbeschäftigung mit sozialer Gerechtigkeit verbunden und für die Europäische Union zum politikmächtigen Konzept werden soll. Allerdings ist dazu nicht nur der Widerstand der meinungsmachenden Leistungselite zu überwinden, sondern auch ein kompliziertes Kooperationsgeflecht zu knüpfen.

NEUERSCHEINUNGEN

Sebastian Fellmeth und Christian Rohde

Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates

Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?

186 Seiten, 218 ÖS/29,80 DM/27 SFr, ISBN 3-89518-230-3

Mitte der 80er Jahre initiierte eine sozialdemokratische Regierung in Neuseeland den umfassendsten und konsequentesten Umbau eines westlichen Wohlfahrtsstaates seit dem 2. Weltkrieg. Heute wird das "Modell Neuseeland" immer wieder als Beispiel dafür angeführt, wie man ein Land für den globalen Wettbewerb fit machen könne. Die Autoren zeichnen die verschiedenen Schritte des Reformprojektes nach, gehen dabei insbesondere auf die Frage ein, wie dieser radikale Umbau politisch durchgesetzt werden konnte und prüfen die ökonomische Bilanz. Es zeigt sich, daß diese recht ernüchternd ausfällt.

Birger P. Priddat

Produktive Kraft, sittliche Ordnung und geistige Macht

Denkstile der deutschen Nationalökonomie im 18. und 19. Jahrhundert

473 Seiten, 650 ÖS/89 DM/80,5 SFr, ISBN 3-89518-034-3

Die Eigenständigkeit der deutschen Ökonomie, eine stark institutionen-, rechts- und staatsökonomisch ausgeprägte Theorieform, ist heute kaum noch bekannt. An den geläufigen Ökonomen (Rau, Roscher, List, Knies, Hildebrand, Wagner) sollen deren unbekanntere Theoriefiguren herausgestellt werden, an den unbekannteren (Novalis, Soden, Mangoldt etc.) deren Herzstücke, die insgesamt den Tenor der deutschen Ökonomie genauer bestimmen lassen: ihre Produktivitätsphantasien, ihre Ordnungswünsche und idealistischen Basiskonzeptionen.

Globalisierung und Wirtschaftspolitik

Hrsg. von W.v. Bülow, E. Hein u.a.

408 Seiten, 423 ÖS/58 DM/52,5 SFr, ISBN 3-89518-228-1

Die Autoren dieses Bandes wenden sich gegen die wirtschaftstheoretische Orthodoxie, die Deregulierung, Lohnzurückhaltung und Rückzug des Staates als einzige Heilmittel der Beschäftigungskrise propagiert.

Beiträge von C. Ossorio Capella, K.P. Kisker, F. Mires, R. Pfriem, Ingo Schmidt, E. Hein, W. Schelkle, A. Heise, H.P. Litz, K. Brake, W.v. Bülow, K.W. Schüler

Die Fremdwährungsreserven der OeNB – Wie groß ist der Spielraum?

David Hauner*

1. Einleitung und Grundzüge der Argumentation

Durch den Eintritt Österreichs und weiterer zehn Staaten in die dritte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) mit dem Beginn des Jahres 1999 hat sich das währungspolitische Umfeld, in dem die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) agiert, grundlegend verändert. Diese Veränderungen betreffen unter anderem die von ihr gehaltenen Fremdwährungsreserven.¹

Deren notwendige Höhe hat sich durch das Aufgehen des Schilling in der gemeinsamen Währung im wesentlichen aus zwei Gründen vermindert: Erstens braucht die OeNB, anders als zu Zeiten des an die D-Mark gebundenen Schilling, keine Reserven zur Intervention auf den Devisenmärkten mehr. Zweitens sind seit 1. 1. 1999 zwei Drittel des österreichischen Außenhandels währungstechnisch Binnenhandel. Dadurch verringert sich der Bedarf der OeNB an Devisenreserven zur Sicherung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland im selben Ausmaß. In diesem Sinne war in der Studie der Europäischen Union "Ein Markt, eine Währung" bereits 1990 von 230 Mrd. US-Dollar (USD) von den damaligen zwölf Mitgliedsstaaten nach Einführung des Euro nicht mehr benötigten Devisenreserven die Rede.

Eine Diskussion über aktivseitige Reserven wäre ohne Betrachtung deren passivseitiger Gegenposten sinnlos. So ging das durch die EU-Studie erweckte wissenschaftliche Interesse an der Höhe der Fremdwährungsreserven der europäischen Notenbanken mit jenem an deren gesamter Bilanzstruktur einher. Gros-Schobert (1998) stellte die Frage "Are European central banks over-capitalised?", und Stella (1997) die noch weitergehende "Do Central Banks Need Capital?". Von Ungern-Sternberg (1998) untersuchte die Finanzstruktur der Schweizer Nationalbank und Winckler (1997) jene der OeNB.

Sie alle stellen fest, daß das Eigenkapital und die Reserven, die neben dem Gesamtumlauf² an Zentralbankgeld im wesentlichen die Passiva einer Notenbankbilanz ausmachen, bei den europäischen Notenbanken weit höher sind als bei jenen der USA oder Japans. In der Eröffnungsbilanz des

Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) zum 1.1.1999 betrug der Anteil des Gesamtumlaufs¹ an der Bilanzsumme lediglich 61,5%³, während die Vergleichswerte der USA und Japans über 95% lagen (siehe Tabelle 1). In den Bilanzen der europäischen Notenbanken stehen also zahlreiche weitere Passiva: Neben dem Gesamtumlauf in Höhe von rund 430 Mrd. Euro (EUR) stehen auf der Passivseite Verpflichtungen gegenüber Regierungen in Höhe von 60 Mrd. EUR, nicht realisierte Bewertungsgewinne auf ihre Fremdwährungsaktiva in Höhe von ebenfalls rund 60 Mrd. EUR sowie Reserven und Rücklagen in Höhe von rund 50 Mrd. EUR. Gros-Schobert (1998) schlägt daher eine Kürzung der Gesamtbilanz der Systemzentralbanken um 300 Mrd. EUR⁴ vor.

Tabelle 1: Anteil des Gesamtumlaufs an der Bilanzsumme in %, Ende 1997

Belgien	48,4	Niederlande	69,8
Dänemark	62,7	Österreich	64,5
Deutschland	83,8	Portugal	18,4
Griechenland	49,0	Finnland	62,2
Spanien	61,9	Schweden	45,4
Frankreich	60,8	Großbritannien	62,0
Irland	65,6	Euroland	64,6
Italien	57,4	USA	99,2
Luxemburg	42,2	Japan	97,7

Quelle: Gros-Schobert (1998) 7.

Es ist zu beachten, daß die Struktur der Bilanz einer Notenbank von der verfolgten Wechselkurspolitik abhängt: Wird – wie in den Teilnehmerstaaten des Europäischen Währungssystems (EWS) – eine aktive Wechselkurspolitik verfolgt, so ist der Bedarf an Fremdwährungsreserven (zu Interventionszwecken) viel größer als im Falle eines reinen Floats, wie von den USA oder Japan für ihre Währungen angewandt wird. Wie später dargestellt werden wird, ist nicht vorgesehen, daß die EZB für den Euro eine aktive Wechselkurspolitik betreiben wird. Daher können die Bilanzen der Notenbanken der USA und Japans seit dem 1.1.1999 sehr wohl als *Benchmark* für jene der Notenbanken des ESZB herangezogen werden.

Gegenstand dieses Artikels ist die Schätzung der Höhe der nach der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung von der OeNB noch benötigten Fremdwährungsreserven und die Untersuchung des rechtlichen Spielraums für deren Verwendung. Dabei war zu klären, inwieweit die nationalen Zentralbanken gegenüber der EZB über ihre Reserven verfügen können, ob eine Abführung der Reserven an den Staat gegen das Staatsfinanzierungsverbot des Maastricht-Vertrags verstößt, und welche passivseitigen Reservefonds als Komplement einer Verringerung der Fremdwährungsreserven auf der Aktivseite herangezogen werden können.

Der vorliegende Artikel ist folgendermaßen gegliedert: Im zweiten Abschnitt werden die Kriterien für die benötigte Höhe der Fremdwährungsreserven eines Landes skizziert. Im dritten Abschnitt werden Schätzungen der vom ESZB insgesamt benötigten Reserven dargestellt. Im vierten Abschnitt wird die Höhe der der OeNB nach den Transaktionen zum Jahreswechsel 1998/9 verbliebenen Fremdwährungsreserven geschätzt, die Reservehöhe einem historischen und internationalen Vergleich unterzogen und die Höhe der nicht mehr benötigten Reserven untersucht. Der fünfte Abschnitt behandelt die mit einer Umwidmung der Fremdwährungsreserven verbundenen rechtlichen Fragen, insbesondere das notwendige passivseitige Komplement betreffend. Der sechste Abschnitt schließlich faßt die Ergebnisse zusammen und skizziert mögliche alternative Verwendungen der Reserven.

Es soll an dieser Stelle ausdrücklich betont werden, daß es nicht darum gehen kann und soll, die nicht mehr benötigten Fremdwährungsreserven möglichst rasch aufzulösen und zu konsumieren, jedoch könnte möglicherweise eine Verwendung mit einer höheren volkswirtschaftlichen Rendite gefunden werden. Schlußendlich ist jeder "Überschuß" bei den Reserven aber nicht mit einem überraschend entdeckten "Schatz" zu verwechseln, wie es in den Medien häufig dargestellt wird. Die Nettoposition des öffentlichen Sektors bleibt auch bei einer neuen Widmung der Reserven schließlich unverändert.

2. Kriterien für die Höhe der Fremdwährungsreserven

Folgende Kriterien werden in der relevanten Literatur⁵ am häufigsten zur Bestimmung der Höhe der von einem Währungsgebiet benötigten Fremdwährungsreserven herangezogen:

- Das herrschende *Wechselkursregime*: Grundsätzlich gilt: je freier (das Wechselkursregime), desto weniger (Reserven). Die Umstellung vom Bretton-Woods-System auf den "*generalized float*" im Jahre 1972 reduzierte nach Schätzungen⁶ die Nachfrage der Industrieländer nach Reserven um etwa 30%. Durch die Schaffung des Europäischen Währungssystems im Jahre 1979 herrschte in den Teilnehmerstaaten wieder eine verstärkte Nachfrage nach Währungsreserven.
- Die *Außenhandelsverflechtung*: Große Außenhandelsvolumina oder starke Schwankungen in deren Höhe bedingen eine erhöhte Nachfrage nach Reserven zur Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten. Als Faustregel empfiehlt der Internationale Währungsfonds (IWF), Fremdwährungsreserven zu halten, deren Wert jenem der Importe von drei Monaten entspricht. Allerdings decken die Reserven im Länderdurchschnitt nur zwei Monate des Außenhandels ab, also deutlich weniger als die empfohlenen drei Monate. Vielmehr scheinen für reichere Länder die *Schwankungen* in der Höhe der Importe die Reservehöhe zu bestimmen, wobei höhere Schwankungen höhere Reserven bedingen.⁷
- Die Wirkung der *Kapitalmobilität* setzt sich aus zwei gegenläufigen Effek-

ten zusammen: Einerseits erleichtert hohe Mobilität die Finanzierung von Zahlungsbilanzungleichgewichten durch den privaten Sektor und *reduziert* damit die Reservennachfrage, andererseits macht sie die Volkswirtschaft anfälliger für Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten und *erhöht* damit den Bedarf nach Reserven. Der Nettoeffekt ist a priori unbestimmt.

- Schließlich hängt die Nachfrage nach Reserven auch von deren Preis ab, also von den durch die Haltung entstehenden *Opportunitätskosten*. Diese werden im allgemeinen durch die sozialen Nettoopportunitätskosten definiert, i.e. die Rendite der besten sozialen Alternative minus die Rendite der Reservehaltung. Die Bruttorendite der Reserven liegt meist auf dem Niveau niedrigverzinsten und hochliquider Anlagen, wie der *short-term euro-dollar deposit rate*. Die Messung der Alternativrendite bereitet größere Probleme. Am einfachsten ist es, die Brutto-Opportunitätskosten der Reservehaltung den Grenzkosten der langfristigen Verschuldung auf den internationalen Finanzmärkten gleichzusetzen. Dieser Ansatz ist realitätsnah, es bietet sich als beste wirtschaftspolitische Alternative zur Reservehaltung meist die Rückzahlung von Auslandsschulden an. Die Nettoopportunitätskosten der Reservehaltung ergeben sich daher aus der Verzinsung der Auslandsschuld eines Landes abzüglich der Verzinsung der gehaltenen Reserven.

Für die Bedürfnisse moderner offener Industrieländer mit gut entwickelten privaten Kapitalmärkten – wie die EU-Staaten – sind die in der relevanten Literatur diskutierten Konzepte nur beschränkt anwendbar, man ist daher gezwungen, die vorhandenen Erfahrungswerte als *“benchmark”* heranzuziehen.⁸ Was diese Staaten betrifft, dürfte das herrschende *Wechselkursregime* hauptmaßgeblich für die Nachfrage nach Reserven sein.

Nicht nur wegen seines anekdotischen Wertes sei abschließend Machlups Vergleich der Nachfrage der Notenbanken nach Devisenreserven mit jenem seiner Gattin nach Kleidungsstücken zitiert. Beide entzögen sich einer sinnvollen Analyse, denn *“there is no sense in which it can be said that the world total of monetary reserves is inadequate.”*⁹ Vielmehr sei Frau Machlups Bedarf nach Kleidern eine Funktion des Einkommens ihres Gatten und der Größe der Garderoben ihrer Nachbarinnen.

3. Die Höhe der benötigten Fremdwährungsreserven im ESZB

Am 1. 1. 1999 traten elf Staaten in die dritte Stufe der EWWU ein. Seit diesem Tag sind die nationalen Währungen nur mehr Denominationen des Euro. Die EZB kann eine spekulative Attacke gegen eine der nationalen Währungen daher akkomodieren, ohne die Geldmenge im Euroland insgesamt zu verändern. Wird etwa mit D-Mark gegen Lire spekuliert, so kann die EZB einfach das Angebot der einen Währung zu Lasten jenes der anderen erhöhen. Es besteht also – entgegen einer häufig anzutreffenden Vorstellung – keine Notwendigkeit der Reservehaltung zur Sicherung der Paritäten in der Übergangsperiode. Somit rechtfertigt *dies* jedenfalls auch nicht

die Haltung von Devisenreserven durch das ESZB und ebensowenig den Aufschub der Diskussion über die Höhe der unter den geänderten Umständen vom ESZB benötigten Reserven.

Diese werden jedenfalls geringer sein als die Summe der Reserven der nationalen Zentralbanken vor der dritten Stufe. Maßgeblich sind dafür zwei Gründe:

- Der Euro wird frei schwanken, während die Teilnehmerwährungen zuvor im EWS an fixe Bandbreiten gebunden waren, zu deren Einhaltung Devisenmarktinterventionen nötig waren.
- Zwei Drittel des Außenhandels der Teilnehmerstaaten sind seit 1. 1. 1999 währungstechnisch Binnenhandel.¹⁰ Durch den *Aggregationseffekt*¹¹ wird die benötigte Reservehöhe sogar überproportional sinken.

Die tatsächliche Höhe der Überschußreserven in Euroland ist umstritten. Da die zahlreichen Studien zu diesem Thema unterschiedliche *Benchmarks* heranziehen, kommen sie auch zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen: So weisen Studien international führender Banken aus den Jahren 1996/7¹² einen Überschuß an Fremdwährungsreserven in Euroland zwischen 30 und 200 Mrd. EUR aus, und einige sehen keinerlei Überschuß.

Die EU-Studie "Ein Markt – Eine Währung"¹³ geht von der Annahme aus, daß in einem gegebenen Wechselkurssystem die optimale Reservehöhe vom Umfang der Devisentransaktionen abhängt. Daraus folgern die Autoren, daß im Rahmen der EWWU die gemeinschaftlichen Währungsreserven prozentual ebenso stark abgebaut werden könnten wie die innergemeinschaftlichen Transaktionen bezogen auf die gesamten Fremdwährungstransaktionen. Dadurch würden laut dieser Studie Reserven in Höhe von rund 230 Mrd. EUR frei (rund 60%)¹⁴, dies inklusive Goldreserven im Wert von 85 Mrd. EUR zu Marktpreisen. Eine alternative Berechnungsmethode, nach der für die EWWU dasselbe Verhältnis zwischen Gesamtreserven und Importen angenommen wird wie in den anderen Industrieländern, bringt Ersparnisse in der Höhe von 200 Mrd. EUR. Zusammenfassend schätzt die Studie für die "alten" EU-12 die Ersparnisse auf 200 bis 230 Mrd. EUR.

In der Eröffnungsbilanz des ESZB werden Fremdwährungsreserven in Höhe von insgesamt 329,4 Mrd. EUR ausgewiesen. Geht man davon aus, dass diese im selben Ausmaß reduziert werden könnten, in dem die Fremdwährungstransaktionen der Euro-Länder zurückgegangen sind, kommt man per 1. 1. 1999 auf einen Überschuß von rund zwei Dritteln oder 220 Mrd. EUR. Dieser Wert entspricht der oben zitierten Schätzung der EU-Kommission. Alternative *Benchmarks* führen zum selben Resultat: die Drei-Monats-Regel (s.o.) ebenso wie das Verhältnis von Fremdwährungsreserven zu Warenimporten bzw. zum Bruttoinlandsprodukt der USA, dem einzigen Euroland vergleichbaren Währungsgebiet.

Aus der Betrachtung des Außenhandels ergibt sich klar: Die EU-Staaten können ihre Fremdwährungsreserven ohne Furcht vor Knappheit um zwei Drittel reduzieren.

Neben der Deckung der Verbindlichkeiten aus dem Außenhandel ist die Verfügbarkeit für Interventionen zur Stabilisierung des Wechselkurses ein weiterer Grund für die Haltung von Fremdwährungsreserven. Verlässliche Aussagen über die Höhe der hierfür benötigten Reserven werden durch den Umstand erschwert, daß die Varianz des Euro-Kurses nicht prognostiziert werden kann. Gros-Thygesen (1998) unterstellten dem Euro eine ähnliche Varianz wie dem US-Dollar.¹⁵ Legt man dies als Maßstab an, bleiben dem ESZB 240 seiner 380 Mrd. USD (per 1.1.1999) an Währungsreserven als Überschuß, denn die gesamten Fremdwährungsreserven der USA betragen zu diesem Zeitpunkt 140 Mrd. USD.

Die USA verfolgen kein Wechselkursziel, und auch für Euroland wird ein solches nicht adäquat sein. In der "Festlegung des Handlungsrahmens" heißt es denn auch sinngemäß: Angesichts der Größe von Euroland bedeutete ein Wechselkursziel einen Konflikt mit der inneren Preisstabilität. Daher wäre ein Wechselkursziel für die EZB ungeeignet.¹⁶ Und weiter: "Was die Durchführung der Bestimmungen über die Wechselkurspolitik betrifft, so ist davon auszugehen, daß allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik gegenüber einer oder mehreren Drittländwährungen nur unter außergewöhnlichen Umständen und im Licht der durch den Vertrag festgelegten Grundsätze und Politiken aufgestellt werden."¹⁷

Aus den o.g. Passagen und aus der Regelung der äußeren Währungspolitik der EWWU in Art. 3 a (2) sowie 109 (1) und (2) des Maastricht-Vertrages (EGV) ergibt sich folgende Schlußfolgerung: In einem Zielkonflikt zwischen innerer und äußerer Geldwertstabilität legt der EGV klar fest, daß erstere gegenüber zweiterer Priorität hat. Kommt die EZB also in die Lage, einen politisch festgelegten Wechselkurs des Euro – etwa gegenüber dem US-Dollar – durch Devisenmarktinterventionen verteidigen zu müssen, dabei aber die innere Geldwertstabilität zu gefährden, so hat sie getreu Art. 109 EGV die Interventionen zu unterlassen.¹⁸ Devisenmarktinterventionen großen Stils gehen allerdings erfahrungsgemäß immer mit inflationären oder deflationären Effekten einher. Dies – kombiniert mit Art. 109 EGV – bedeutet in letzter Folge, daß es im ESZB zu keinen größeren Devisenmarktinterventionen kommen wird und daher das ESZB auch unter diesem Titel nur sehr eingeschränkt Fremdwährungsreserven benötigt.

4. Die Höhe der von der Oesterreichischen Nationalbank benötigten Devisenreserven

4.1 Schätzung der Höhe der verfügbaren Devisenreserven der OeNB

Zwei gegenläufige Transaktionen mit der EZB veränderten zum Jahreswechsel 1998/9 die Höhe der Devisenreserven der OeNB: die Rückabwicklung der "offiziellen ECUs" per 31.12.1998 sowie die Übertragung von Fremdwährungsreserven an die EZB per 1.1.1999.

Die offiziellen ECUs hatte die OeNB im Rahmen von revolvingenden Dreimonats-Swaps gegen Hinterlegung von jeweils 20% ihrer Gold- und US-

Dollar-Reserven bei ihrem Eintritt in das EWS am 1.1.1995 erhalten. Durch die Rückführung dieser "ECU-Swaps" am 31.12.1998 erhöhten sich die Devisenreserven der OeNB auf 245,75 Mrd. S.

Der Devisenzugang aus dieser Transaktion wurde im letzten Wochen- ausweis der OeNB vom 31.12.1999 mit 27,0 Mrd. S ausgewiesen. Die US- Dollar-Bestände der OeNB zum Jahresende 1998 betrugen demnach rund 135 Mrd. S (= 5 x 27) oder 55% der Gesamt-Devisenbestände zu diesem Zeitpunkt.

Am 1.1.1999 übertrug die OeNB der EZB Devisen- und Goldreserven entsprechend ihrem Anteil am EZB-Kapital. Die OeNB stellt 2,36% des Kapitals, daher machte ihr Beitrag 1,18 Mrd. EUR von insgesamt 50 Mrd. EUR aus. 85% davon, also rund 1 Mrd. EUR oder rund 13,8 Mrd. S, waren in Devisen, 15%, rund 0,18 Mrd. EUR, in Gold zu leisten. Die OeNB erhielt dafür eine verzinsliche Forderung gegen die EZB, die sie als Aktivum in ihrer Bilanz führt. Die über ihren Anteil von 1,18 Mrd. EUR hinausgehenden Fremdwährungsreserven verbleiben bei der OeNB.

Da die OeNB seit Anfang 1999 keine Wochenangabe mehr veröffentlicht, ist man auf eine Schätzung der nach dem Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion verbliebenen Devisenreserven angewiesen. Nach der Übertragung an die EZB verblieben etwa $[245,75 - 13,8 =]$ 231,95 Mrd. S an Devisenreserven. Diese Zahl berücksichtigt allerdings noch nicht den Wegfall der Reserven in Währungen der EU-11, die mit dem 1.1.1999 Inlandswährung wurden.

Zur Errechnung einer *Untergrenze* für die verbleibenden tatsächlichen Devisen, d.h. v.a. US-Dollar, aber auch Yen und Schweizer Franken, werden hier zwei Annahmen getroffen: 1.) Die OeNB hielt am 31.12.1998 nur US-Dollar und Währungen der EU-11. 2.) Die am 1.1.1999 der EZB übertragenen Reserven denominierten ausschließlich in US-Dollar. Ende 1998 betrugen die US-Dollar-Reserven 135 Mrd. S (s.o.), der EZB wurden 13,8 Mrd. S übertragen, somit bleiben *zumindest* rund 121 Mrd. S an Devisenreserven. Diese Ziffer, das soll nochmals betont werden, ist angesichts der Annahmen, die zu ihrer Berechnung getroffen wurden, als Untergrenze der der OeNB nach den Transaktionen zu Beginn der dritten Stufe der Währungsunion verbliebenen Devisenreserven zu verstehen.

Inwieweit die OeNB über die ihr verbliebenen Reserven frei verfügen kann, bedarf einer eigenen Betrachtung: Zum einen sind alle Geschäfte mit diesen Reserven, die eine noch vom EZB-Rat zu bestimmende Grenze¹⁹ übersteigen, nach Art. 31 der Satzung des ESZB (ESZB-S) an die Zustimmung der EZB gebunden. Zum anderen kann der EZB-Rat laut Art. 30 (4) ESZB-S von den nationalen Zentralbanken die Einzahlung weiterer Währungsreserven fordern. Die betreffende Ratsentscheidung wurden am 3.11.1998 gefällt, jedoch nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.²⁰ Man weiß jedoch aus der ESZB-S, daß auch bei diesen zusätzlichen Einzahlungen die Kapitalanteile der Notenbanken an der EZB als Aufteilungsschlüssel gelten.²¹ Daher kann von der OeNB auch nur eine weitere Einzahlung bis zu maximal jener Höhe verlangt werden, die ihrem Anteil an den gesamten Fremdwährungsreserven des ESZB entspricht.²²

Daraus ergibt sich, daß Österreichs Devisenreserven auf einen Anteil von 2,36% an jenen der EU-11 zurückgeführt werden könnten. Da Euroland am 1.1.1999 etwa 3.261,82 Mrd. S an Devisenreserven hielt, entspräche ein derartiger Anteil etwa 80 Mrd. S. Da die OeNB mit Beginn der Währungsunion über "echte" Devisenreserven von zumindest 121 Mrd. S verfügte, wäre *unter diesem Gesichtspunkt* eine Rückführung der Devisenreserven um zumindest 41 Mrd. S zulässig.

4.2 Die österreichischen Devisenreserven im historischen und internationalen Vergleich

In den Zeiten des Wechselkursmechanismus des EWS und der Bindung an die Deutsche Mark leisteten die reichlichen Devisenreserven Österreich wertvolle Dienste. Keines dieser beiden von der OeNB verfolgten Wechselkursziele wurde jemals durch spekulative Attacken ernsthaft gefährdet. Insofern sind die Bemühungen der OeNB, seit Anfang der achtziger Jahre über den Aufbau von Devisenreserven ihre Entschlossenheit zur Hartwährungspolitik zu signalisieren, erfolgreich gewesen und werden im allgemeinen als eine der wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs sehr förderliche Strategie angesehen.²³

Wie aus Tabelle 2 hervorgeht, haben die offiziellen Währungsreserven der OeNB in den Jahren 1988 bis 1998 im Aggregat um nominell 44% zugenommen. Ihre Teile haben sich dabei sehr unterschiedlich entwickelt. Während sich die Devisenreserven im Betrachtungszeitraum beinahe verdreifachten, gingen die Goldreserven um fast drei Viertel zurück.

Tabelle 2: Brutto-Währungsreserven der OeNB in Mio. S

	Gesamtstand	Gold zum Marktwert ²⁴	Devisen und Valuten	Forderungen an EWU/EZB
1988	207.466	114.176	83.905	—
1989	207.350	104.319	94.296	—
1990	188.748	88.947	92.231	—
1991	195.698	84.755	102.701	—
1992	216.368	75.293	130.174	—
1993	255.593	77.831	167.667	—
1994	264.179	80.440	174.101	—
1995	262.213	46.432	179.304	26.567
1996	293.847	44.140	199.303	38.246
1997	280.245	31.793	195.268	39.107
1998	298.545	32.692	245.746	1.623
1988-1998	+43,9%	-71,4%	+192,9%	—

Bestände jeweils zu Jahresende.

Quelle: OeNB (1999), eigene Berechnungen.

Die besonders hohe Steigerung der Währungsreserven in den Jahren 1992 und 1993 war angesichts der Währungsturbulenzen in Europa wäh-

rend dieser Jahre, die zur Abwertung der Währungen Großbritanniens, Spaniens, Portugals, Griechenlands, Italiens und Schwedens führten und der Banque de France einen Gutteil ihrer Devisenreserven zur Verteidigung des Franc kosteten, eine zur Verteidigung der Schilling-Mark-Parität nützliche, wenn nicht sogar notwendige Strategie.

Der in Tabelle 3 angestellte Vergleich zeigt, daß sich die Währungsreserven der OeNB in den vergangenen zehn Jahren weit stärker vergrößert haben als die irgendeiner anderen der verglichenen Notenbanken. Während die Reserven in Euroland insgesamt um nominell 63% zunahmen, stiegen jene Österreichs um 192% und damit fast auf das Dreifache ihres Wertes von 1988.

Tabelle 3: Währungsreserven (ohne Gold) ausgewählter Notenbanken zu Jahresende in Mrd. USD (jeweils aktueller Wechselkurs)

	Öster- reich	Belgien	Deutsch- land	Nieder- lande	Euro- land	Schweiz	USA	Japan
1988	7,4	9,3	58,5	16,1	205,1	24,2	36,7	96,7
1989	8,6	10,8	60,7	16,5	228,7	25,3	63,5	84,0
1990	9,4	12,2	67,9	17,5	287,3	29,2	72,3	78,5
1991	10,3	12,2	63,0	17,8	283,1	29,0	66,7	72,1
1992	12,4	13,8	91,0	21,9	267,0	33,3	60,3	71,6
1993	14,6	11,4	77,6	31,3	253,2	32,6	62,4	98,5
1994	16,8	13,9	77,4	34,5	275,1	34,7	63,3	125,9
1995	18,7	16,2	85,0	33,7	284,5	36,4	74,8	183,3
1996	22,9	17,0	83,2	26,8	311,6	38,4	64,0	216,6
1997	19,7	16,2	77,6	24,9	324,1	39,0	58,9	219,6
1998	22,4	18,3	74,0	21,4	300,60	41,2	70,7	215,5
1988– 1998	+192%	+131%	+38%	+43%	+63%	+60%	+86%	+120%

Quelle: OeNB (1999), eigene Berechnungen.

Auch im Verhältnis zur Bilanzsumme der OeNB und zur Geldmenge stiegen die Fremdwährungsreserven eklatant, wie aus Tabelle 4 hervorgeht. Die Deckung des Gesamtumlaufs nahm im Zeitraum 1988-98 um mehr als 50 Prozentpunkte auf fast 200% zu. Diese Zunahme war insbesondere auf das überproportionale Anwachsen der valutarischen Deckungsbestände, also jener in Fremdwährungen, zurückzuführen, die sich mehr als verdoppelten. In Euroland insgesamt lagen die Vergleichswerte deutlich unter jenen Österreichs: Die Deckungswerte machten 142% (Österreich: 195%), die valutarischen Deckungswerte 78% (Österreich: 177%) des Gesamtumlaufs aus. Eine Reduktion der Deckungsbestände der OeNB auf den in Euroland herrschenden Durchschnitt von 142% des Gesamtumlaufs würde gut 80 Mrd. S ausmachen.

Tabelle 4: Die Entwicklung der Aktivseite der OeNB-Bilanz

	in Mrd.S		in % der Bilanzsumme	
	1988	1998	1988	1998
I. Deckungsbestände	202,09	329,88	90,5%	89,9%
<i>valutarische Deckungsbestände</i>	132,94	298,75	59,6%	81,4%
1. Gold (1988 Buch-, '98 Marktwert)	39,46	32,69	17,7%	8,9%
2. Devisen und Valuten	83,91	245,75	37,6%	67,0%
3. Forderungen gegen das EWI	–	1,62	0,0%	0,4%
4. Sonderziehungsrechte beim IWF	3,37	1,75	1,5%	0,5%
5. Beteiligung am IWF	4,72	15,43	2,1%	4,2%
6. andere Forderungen gg. d. IWF	1,18	1,46	0,5%	0,4%
7. Forderungen gegen ausländische Notenbanken	0,30	47,17	0,1%	12,9%
8. Scheidemünzen	1,05	1,54	0,5%	0,4%
9. eskontierte Wechsel	30,03	–	13,5%	0,0%
10. eskontierte ERP-Wechsel	7,96	8,79	3,6%	2,4%
11. Wertpapiere aus Offenmarktgeschäften	29,70	18,12	13,3%	4,9%
12. Forderungen gegen den Bundesschatz	0,41	2,68	0,2%	0,7%
II. andere Aktiven	21,10	37,04	9,5%	10,1%
Bilanzsumme	223,19	366,92	100,0%	100,0%
Deckungsbestände in % des Gesamtumlaufs			141,0%	195,4%
valutarische Deckungsbestände in % des Gesamtumlaufs			92,8%	177,0%
zum Vergleich Eröffnungsbilanz des ESZB:				
Deckungsbestände in % des Gesamtumlaufs				142,8%
valutarische Deckungsbestände in % des Gesamtumlaufs				78,5%

Quellen: Geschäftsberichte, OeNB (1999) 6, EZB (1999) 9*, eigene Berechnungen.

Auch nach den anderen gebräuchlichen Kriterien betrachtet, hält die OeNB im internationalen Vergleich – wie aus Tabelle 5 ersichtlich – höhere Devisenreserven als die Notenbanken fast aller anderen berücksichtigten Staaten.

- Die österreichischen Devisenreserven erreichen 93% des Gesamtumlaufs. Damit liegt Österreich unter den untersuchten Ländern nach der Schweiz an zweiter Stelle. Vergleichbare Länder wie Belgien oder die Niederlande liegen 10 bzw. 20 Prozentpunkte darunter, die Quote für Euroland liegt bei 44%.
- Nach dem Verhältnis der Devisenreserven zum BIP liegt Österreich mit 6,4% an zweiter Stelle. Hier liegt die Quote für Euroland bei 3,5%.

Das Verhältnis der Devisenreserven zu den Importen – der gebräuchlichste Indikator – ist in der Spalte ganz rechts dargestellt, wobei ein geringerer Quotient für einen höheren Anteil der Devisenreserven an den Importen steht. Hier liegt Österreich mit seinem Quotient von 1,5 sogar vor Japan und der Schweiz an erster Stelle.

Tabelle 5: Devisenreserven im Verhältnis zu BIP, Gesamtumlauf und Importen, Ende 1997

	Devisen- reserven ²⁵ in Mrd.S	Anteil am Gesamt- umlauf	Anteil am BIP	Anteil der Importe ²⁶ am BIP	BIP-Quote / Importquote
Belgien	131,60	80,05%	4,4%	15,7%	3,5
Deutschland	630,40	28,95%	2,4%	10,1%	4,1
Niederlande	202,28	70,91%	4,6%	11,1%	2,4
Österreich	160,04	93,52%	6,4%	9,4%	1,5
Schweiz	487,42	154,08%	15,8%	37,4%	2,4
Japan	2.744,56	45,41%	4,9%	10,3%	2,1
USA	736,13	13,78%	0,8%	12,9%	15,7
Euroland (1.1.1999)	3.261,61	44,60%	3,5%	11,0%	3,2

Quellen: IWF (1998c) 2, 72; Jahresberichte der Notenbanken für 1997; OeNB (1999); Fischer (1998); eigene Berechnungen.

4.3 Zur Außenhandelsdeckung notwendige Reservehaltung

Im § 62 (2) der bis 31.12.1999 geltenden Fassung des NBG hieß es: "Die OeNB hat Gold- und Devisenbestände in einer Höhe zu halten, wie es zur Regelung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland und zur Aufrechterhaltung des Wertes der Währung erforderlich ist." Diese Bestimmung entfällt im neuen NBG (1998) aus guten Gründen:

- Die Aufrechterhaltung des Wertes der Währung ist ab dem Eintritt in die dritte Stufe Aufgabe des ESZB. Die OeNB hat hier nur ausführende Funktion als Systemzentralbank.
- Seit 1.1.1999 existiert der Schilling nur mehr als Denomination des Euro. Die OeNB muss den Wechselkurs nicht mehr stabil halten, wie dies durch die D-Mark-Bindung und (ab 1.1.1995) das EWS gefordert war. Es besteht aus diesem Titel auch keine Notwendigkeit mehr, Devisenreserven für Marktinterventionen bereitzuhalten.
- Österreichs Handel mit den Teilnehmerstaaten der Währungsunion ist währungstechnisch Binnenhandel.²⁷ Der Zahlungsverkehr mit dem Ausland wird sich mit dem Eintritt in die dritte Stufe also um etwa zwei Drittel reduzieren (s.o. die entsprechende Argumentation der EU-Kommission).

Winckler²⁸ folgert daraus, daß die "Überschußreserve" der OeNB daher 65 bis 70 Mrd. S betrage. Seine Argumentation in Stichworten: Devisenreserven (Stand 1996) 200 Mrd. S; angenommener Anteil der Nicht-EU-Währungen mindestens 50%; Anteil der EU am Außenhandel 2/3 : $200 \times 0,5 \times 0,67 = 67$ Mrd. S.

Wincklers Ergebnis entspricht ziemlich genau jenem von Goldman Sachs (1996), der detailliertesten Bank-Studie zu diesem Thema. In dieser werden die österreichischen "excess reserves" mit rund 70 Mrd. S (5,1 Mrd. EUR) quantifiziert.

Führt man Wincklers Berechnung mit den Daten von Ende 1998 durch, kommt man auf folgendes Ergebnis: Devisenreserven 245 Mrd. S; Anteil

US-Dollar 55% (s.o.); Anteil der EU am Außenhandel $2/3 : 245 \times 0,5 \times 0,67 = 90$ Mrd. S an Devisen, die unter dem Gesichtspunkt der Sicherstellung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland nicht mehr benötigt werden.

5. Rechtlicher Rahmen für eine alternative Widmung der Devisenreserven

Wie oben bereits ausgeführt, besteht eine rechtliche Verpflichtung der OeNB zur Haltung von Devisenreserven lediglich im zur Bedienung möglicher "*further calls*" seitens der EZB erforderlichen Ausmaß. Jener § 62 (2) des alten NBG (s.o.), der bis Jahresende 1998 die rechtliche Grundlage für die Haltung von Devisenreserven durch die OeNB darstellte, wurde durch die Novelle des Jahres 1998 aufgehoben.

Eine Reduktion der Devisenreserven auf der Aktivseite der Bilanz müßte selbstverständlich mit einer Auflösung passivseitiger Reserven einhergehen. Diese bestehen aus fünf Fonds, deren Gesamtumfang zum Bilanzstichtag 1998 126,2 Mrd. S ausmachte (siehe Tabelle 6). Es sind dies:

- Der *Allgemeine Reservefonds*, dem gemäß § 69 (2) des alten NBG bis zum Bilanzstichtag 31.12.1998 10% des am Ende des Geschäftsjahres ermittelten Jahresüberschusses nach Abzug der Körperschaftssteuer zufließen. Diese Zuführung war gemäß zitierter Bestimmung so lange vorzunehmen, bis der Fonds die Höhe von 10% des Gesamtumschlages zum jeweiligen Bilanzstichtag erreicht hatte. In der ab 1.1.1999 gültigen novellierten Fassung des § 69 (2) NBG ist der Allgemeine Reservefonds nicht mehr normiert, die OeNB also nicht mehr verpflichtet, diesen in voller Höhe von rund 22 Mrd. S per Bilanzstichtag 1998 zu halten.
- Die *Freie Reserve* war im NBG nie ausdrücklich geregelt, dies gilt auch für die novellierte Fassung. Sie wird per Generalratsbeschluß aus dem nach der Durchführung der satzungsgemäßen Zuweisungen verbleibenden Bilanzgewinn dotiert. Im Durchschnitt der betrachteten Jahre 1988-98 wurden rund drei Viertel des Bilanzgewinns der Freien Reserve zugewiesen, insgesamt über 20 Mrd. S.
- Die *Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen* macht den Löwenanteil des Eigenkapitals der OeNB aus. In der Bilanz 1998 erreichte sie einen Stand von rund 45 Mrd. S. Sie dient der Abdeckung des Kursrisikos, das sich aus den Fremdwährungsguthaben der OeNB ergibt. Die Höhe der Reserve erfuhr in den Jahren 1988-97 eine Verdopplung von 10 auf 20% der valutarischen Deckungsbestände, die durch sie gegen Kursschwankungen abgesichert werden sollen. In der Folge der erstmaligen Anwendung der "*Value-at-Risk*"-Methode²⁹ sank dieser Anteil 1998 auf 15%, 6,5 Mrd. S wurden ertragswirksam aufgelöst. Diese 15-prozentige Deckung ist im internationalen Vergleich allerdings immer noch sehr hoch: So beträgt der Entsprechungswert bei der Deutschen Bundesbank lediglich 6%.³⁰ Dieser Wert von 6% ist kein Zufall: Er entspricht der Standardabweichung des Wechselkurses des US-Dollar zur D-Mark in den vergangenen Jahrzehnten.³¹ Da der Schilling schon bisher fix an die D-Mark

gebunden war, gelten diese 6% auch für den Wechselkurs des US-Dollar zum Schilling. Eine Reserve dieser Höhe müßte auch deshalb ausreichen, weil der größte Rückgang der Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen (= Kursverlust) während des Betrachtungszeitraums 1988-98 4,71 Mrd. S oder 2,2% der valutarischen Deckungsbestände betrug.

- Die *Anderen Reserven* bestehen aus der Reserve aus ERP-Zinsüberschüssen und dem Jubiläumsfonds zur Förderung der Forschungs- und Lehraufgaben der Wissenschaft. Die Anderen Reserven betrugen 1998 rund 6,6 Mrd. S.
- Der Stand der *Pensionsreserve* betrug Ende 1998 23,8 Mrd. S. Diese wird aus zwei Quellen gespeist: § 69 (2) NBG sieht vor, daß von dem gemäß § 69 (1) ermittelten Bilanzgewinn solange bis zu 10% der Pensionsreserve zuzuführen sind, bis jene "einen Betrag erreicht hat, der dem zur Sicherstellung der Pensionsansprüche der Dienstnehmer der OeNB nach versicherungsmathematischer Berechnung erforderlichen Deckungskapital entspricht". Danach "sind weitere Zuwendungen einzustellen". Die Erträge der Reserve sind allerdings gemäß § 69 (1) 2. NBG zu thesaurieren. Dies hatte zur Folge, daß die Pensionsreserve von 1988 bis 1998 um rund die Hälfte wuchs, obwohl sie seit 1986 versicherungsmathematisch voll gedeckt ist.³²

Tabelle 6: Die Entwicklung der Passivseite der OeNB-Bilanz

	in Mrd.S		in % der Bilanzsumme	
I. Grundkapital	0,15	0,15	0,1%	0,0%
II. Reserven	65,48	126,22	29,3%	34,4%
1. Allgemeiner Reservefonds	11,83	22,18	5,3%	6,0%
2. Freie Reserve	18,95	28,61	8,5%	7,8%
3. Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen	13,79	44,97	6,2%	12,3%
4. Andere Reserven	5,30	6,64	2,4%	1,8%
5. Pensionsreserve	15,61	23,81	7,0%	6,5%
III. Banknotenumlauf	103,73	168,82	46,5%	46,0%
IV. Verbindlichkeiten aus dem Giroverkehr und andere sofort fällige Verpflichtungen	143,28	224,01	17,7%	61,1%
V. Ausgleichspost zu den vom IWF zugeteilten SZR	3,03	2,97	1,4%	0,8%
VI. Sonstige Passiven	9,22	12,44	4,1%	4,4%
VII. Bilanzgewinn	2,03	1,14	0,9%	0,3%
Bilanzsumme	223,19	366,92	100,0%	100,0%
III.+IV. Gesamtumlauf	247,01	392,83	64,2%	61,1%
Reserven in % des Gesamtumlaufs	26,5	32,1	–	–

Quellen: Geschäftsberichte, eigene Berechnungen.

Die soeben genannten fünf Reservefonds und das Grundkapital (150 Mio. S bis 31.12.1998) stellen insgesamt das Eigenkapital der Bank dar. Dieses erfuhr in der Geschichte der OeNB ein im Verhältnis zu Bilanzsumme und Gesamtumlauf dramatisches Wachstum, wie Tabelle 7 zeigt.

Aus der vorangegangenen Betrachtung ergibt sich, daß der Allgemeine Reservefonds und die Freie Reserve im neuen NBG nicht geregelt sind und daher durchaus vollständig aufgelöst werden könnten. Die Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen könnte auf 6% der valutarischen Deckungsbestände reduziert werden.

Tabelle 7: Grundkapital und Reserven der OeNB in Mio. S zum Bilanzstichtag

	(1) Grundkapital und Reserven	(2) Bilanzsumme	(3) Gesamt- umlauf	Anteil von (1) an (2)	Anteil von (1) an (3)
1956	710	19.983	18.428	3,55%	3,85%
1970	5.974	58.042	49.841	10,29%	11,99%
1980	30.661	160.105	115.833	19,15%	26,47%
1988	64.955	223.194	143.284	29,10%	45,33%
1989	57.791	238.371	163.875	24,24%	35,27%
1990	59.611	241.395	163.547	24,69%	36,45%
1991	65.332	252.765	166.365	25,85%	39,27%
1992	73.952	277.541	183.873	26,65%	40,22%
1993	87.450	306.120	198.817	28,57%	43,99%
1994	85.329	310.115	207.773	27,52%	41,07%
1995	95.839	314.877	205.361	30,44%	46,67%
1996	113.986	347.169	219.715	32,83%	51,88%
1997	134.450	375.377	219.008	38,00%	65,13%
1998	125.100	366.919	224.009	34,09%	55,85%

Quelle: OeNB (1999) 7*.

Eine Übertragung von Aktiven oder Passiven an den Bund ist im NBG nicht geregelt, abgesehen vom Staatsfinanzierungsverbot des Art. 104 EGV und § 41 NBG. Dieses ist auf eine Übertragung von Vermögen der OeNB an den Bund aber nicht anwendbar, weil es sich dabei nicht um eine Kreditfazilität handelt.³³ Derartige Entscheidungen in Belgien, den Niederlanden oder Italien wurden seitens der EU-Behörden dementsprechend nicht beanstandet.³⁴

Eine Auflösung aktiv- und passivseitiger Reserven wäre mittels einfacher Verrechnung über das Gewinn- und Verlustkonto möglich. Der Generalrat könnte dann gemäß seiner Befugnis nach § 69 (3) NBG beschließen, diesen außerordentlichen Gewinn vollständig dem Bund zufließen zu lassen.

6. Schlußfolgerungen und Handlungsvorschläge

Aus den bisherigen Betrachtungen ergibt sich, daß die OeNB nach rechtlichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten mindestens 40 Mrd. S an Devisenreserven anderen Zwecken als der Sicherung des Zahlungsver-

kehrs mit dem Ausland und der Erfüllung ihrer Verpflichtungen als Systemzentralbank widmen könnte. Hinzu kommen rund 30 Mrd. S an Goldreserven, die keine geldpolitische Funktion mehr erfüllen und keine Rendite abwerfen.³⁵ Dies ergibt insgesamt ein verfügbares Volumen von *mindestens* 70 Mrd. S. Zur Erinnerung: Dies ist der kleinste gemeinsame Nenner der Resultate folgender Überlegungen:

- Die österreichischen Devisenreserven betragen nach den Transaktionen am 1.1.1999 *mindestens* 121 Mrd. S, die Goldreserven 33 Mrd. S.
- Zwei Drittel des österreichischen Außenhandels sind seit 1.1.1999 währungstechnisch Binnenhandel. Daher können die Gold- und Devisenreserven um zwei Drittel oder rund 100 Mrd. S reduziert werden.
- Ihre Verpflichtung zur Bereitstellung von Reserven für "*further calls*" besteht laut ESZB-S jedenfalls nur im Rahmen ihrer Kapitalquote von 2,36%, d.h. bis zu rund 80 Mrd. S. Unter diesem Gesichtspunkt können also etwa 40 Mrd. S an Devisenreserven einer neuen Verwendung zugeführt werden.
- Die Reserve aus valutarischen Kursdifferenzen könnte bis auf 6% der valutarischen Deckungsbestände reduziert werden. Dies ist die Standardabweichung des Wechselkurses des US-Dollar zur D-Mark (und auch zum Schilling), die von der Bundesbank als Richtwert herangezogen wird. Unter der Annahme, daß die valutarischen Deckungsbestände rund 220 Mrd. S³⁶ betragen, könnte die Reserve um rund 30 Mrd. S auf rund 15 Mrd. S reduziert werden.
- Die Freie Reserve sowie der Allgemeine Reservefonds erfüllen keine näher bestimmte geldpolitische Funktion. Die Freie Reserve war im NBG nie geregelt, der Allgemeine Reservefonds ist es seit dem 1.1.1999 nicht mehr. Es ist daher möglich, beide in voller Höhe von rund 50 Mrd. S in der Bilanz 1998 aufzulösen.

Was mit den 70 Mrd. S an geldpolitisch nicht mehr notwendigen Gold- und Devisenreserven geschehen soll, ist eine politische Entscheidung. Die Untersuchung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der verschiedenen Varianten würden den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es sollen hier lediglich einige mögliche Verwendungszwecke skizziert werden.

In jedem Fall muß eine Neuwidmung der Reserven drei Bedingungen erfüllen:

- (i) Die Reserven dürfen nach dem Staatsfinanzierungsverbot des EGV nicht in das Budget fließen. Sie dürfen aber sehr wohl zur Schuldenreduktion herangezogen werden.
- (ii) Die Reserven müssen in einer inflationsvermeidenden Weise eingesetzt werden, denn ihre Auflösung erhöht zwangsläufig die Geldmenge.
- (iii) Da es sich bei den Devisenreserven der OeNB unter dem Gesichtspunkt der gesamtstaatlichen Nettovermögensposition gegenüber dem Ausland um "geborgte" und nicht um "verdiente" Devisen handelt, sollte ihre Ausschüttung positive Effekte auf die österreichische Leistungsbilanz haben.

Folgende Verwendungsmöglichkeiten sind denkbar:

1. *Die Reserven bleiben in der OeNB.* Da der Reingewinn nach dem neuen NBG zu 90% an den Bund fällt³⁷, trägt die OeNB beträchtlich zu den Einnahmen des Bundesbudgets bei. Jede Entnahme von Reserven aus der OeNB würde diesen Budgetbeitrag dezimieren, lag doch der Anteil der Erträge aus den valutarischen Deckungsbeständen 1997 bei 88% und 1998 bei 85% der Gesamterträge. – Die o.g. Bedingungen wären erfüllt.
2. *Die Reserven werden einer Stiftung übergeben, die sie im Auftrag des Bundes verwaltet.* Diese Lösung führte zu einer klaren Trennung der Aufgaben der Notenbank und der staatlichen Vermögensverwaltung. In der Schweiz wurde dieser Weg beschritten und der Erlös eines Teilverkaufs der Goldreserven in eine "Nationalstiftung" eingebracht. – Die o.g. Bedingungen wären erfüllt.
3. *Die Reserven werden zur Finanzierung eines Übergangs vom Umlageverfahren auf ein Kapitaldeckungsverfahren in der Pensionsversicherung verwendet.* Diese Variante bedürfte betreffend die Bedingungen (ii) und (iii) einer näheren Untersuchung, bedeutete doch dieser Vorschlag, daß die Reserven innerhalb weniger Jahre vollständig konsumiert würden. Dies hätte höchstwahrscheinlich steigernde Auswirkungen auf Inflation und Leistungsbilanzdefizit.
4. *Die Reserven werden zur Rückzahlung der Auslandsschulden verwendet.* Dieser Vorschlag wäre hinsichtlich der o.g. Bedingungen optimal, denn hier würde jegliche Ausweitung der inländischen Geldmenge vermieden,³⁸ und die Nettoposition gegenüber dem Ausland bliebe unverändert. Die Rückzahlung der Schulden ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn ihre Verzinsung über einer bei Veranlagung der Reserven zu erzielenden Rendite liegt.

Der Vorschlag, die Reserven in einen Forschungsfonds einzubringen, ist lediglich eine Frage der Verwendung der Erträge. Die Bundesregierung könnte auch einfach die von der OeNB überwiesenen Erträge der Forschung widmen.

Die entscheidende Frage betreffend die Verwendung der 70 Mrd. S nicht mehr benötigter Reserven geht über die nach der höchsten kurzfristig erzielbaren Rendite hinaus: Soll das zur Verfügung stehende Vermögen einfach Zinsen abwerfen, die zur Finanzierung des budgetpolitischen Alltags verwendet werden, oder entschließt man sich dazu, damit eine Großinvestition in die Zukunft Österreichs zu tätigen?

Anmerkungen

* Der vorliegende Artikel ist eine Kurzfassung der Diplomarbeit "Ist die Oesterreichische Nationalbank überkapitalisiert? – Eine Untersuchung ihrer aktiv- und passivseitigen Reserven", die im April 1999 von Georg Winckler, Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Universität Wien, approbiert wurde. Ihm dankt der Autor für die geduldige und motivierende Betreuung.

¹ Diese setzen sich im wesentlichen aus Devisen und Valuten und Gold zusammen. Nur sie sind im folgenden mit "Fremdwährungsreserven" gemeint. Die Forderungen gegenüber der EZB und dem IWF sind hier nicht relevant.

- ² Auch als "monetäre Basis" bezeichnet.
- ³ EZB (1999) 4*f.
- ⁴ Angesichts der Eröffnungsbilanz des ESZB zum 1.1.1999 scheint dieser Betrag zu hoch gegriffen. Sein Entsprechungswert lag an diesem Tag bei etwa 200 Mrd. EUR.
- ⁵ Siehe beispielsweise Roger (1993).
- ⁶ Ebd. 15.
- ⁷ Ebd.
- ⁸ In diesem Sinne auch Grubel (1971) 1149: "... define reserve supplies as adequate if they equal aggregate world demand estimated from reserve demand functions based on recorded past behavior and at projected level of the determinants."
- ⁹ Machlup (1966) 207.
- ¹⁰ 1997 lag der Anteil des EU-Binnenhandels an den Exporten der EU-15 bei 69,60%, jener an den Importen bei 66,06%.
- ¹¹ Dieser besagt, daß Aggregate in ihrer Höhe prozentuell geringere Schwankungen aufweisen als ihre Teile. Die Höhe der Importe von Euroland werden also z.B. geringer schwanken als diejenigen der einzelnen Staaten.
- ¹² In: McCauley (1998) 35.
- ¹³ Europäische Kommission (1990) 203.
- ¹⁴ Werte von 1990 für damalige zwölf Mitgliedsstaaten.
- ¹⁵ Gros, Thygesen (1998) 474.
- ¹⁶ EWI (1997) 8.
- ¹⁷ EWI (1997) 45.
- ¹⁸ Dies unterstreicht auch das EWI (1998) 25.
- ¹⁹ Die betreffende Entscheidung wurde im zweiten Halbjahr 1998 gefällt, jedoch nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht; EZB (1999) 38*.
- ²⁰ EZB (1999) 38*.
- ²¹ Art. 30 (4) ESZB-S.
- ²² Dementsprechend heißt es in OeNB (1994) 26: "(...) ist eine Benachteiligung der OeNB durch vergleichsweise überhöht verlangte Übertragungen nicht möglich. Entsprechendes gilt auch für eine allfällige Übertragung von Gold."
- ²³ Vgl. Hochreiter, Winckler (1995)
- ²⁴ Bewertet mit dem Mittel aus 1. und 2. Fixing in London im Periodendurchschnitt.
- ²⁵ Für die an der Währungsunion teilnehmenden Staaten exklusive der Euroland-Währungen; unter der Annahme, dass der Anteil der Euro-Währungen in jedem Land 33% betrug; vgl. EZB (1999) 4*f.
- ²⁶ Importe i.w.S., also inklusive Dienstleistungen; exklusive jener aus Euroland; Werte von 1996.
- ²⁷ Unbeschadet dessen ist eine zunehmende Verschuldung einer Region gegenüber einer anderen unter dem Aspekt der Kreditmärkte natürlich sehr wohl relevant.
- ²⁸ Winckler (1997) 11f.
- ²⁹ Das Ergebnis dieses Ansatzes stellt jene Währungsverlustgrenze dar, die bei einem gegebenen Fremdwährungsbestand und einer gegebenen Währungsstreuung mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit innerhalb eines angenommenen Zeithorizonts nicht überschritten wird; OeNB (1998) 110.
- ³⁰ Laut Geschäftsbericht 1997 betrug die Reserve zur Deckung von fast 900 Mrd. S (aktivseitige Bilanzposten 1 bis 6) rund 55 Mrd. S (S.182, unter "sonstige Rückstellungen").
- ³¹ Gros, Schobert (1998) 14.
- ³² Vgl. OeNB (1998) 112.
- ³³ "Überziehungs- oder andere Kreditfazilitäten bei der EZB oder den Zentralbanken der Mitgliedstaaten (...) für Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft, Zentralregierungen, regionale oder lokale Gebietskörperschaften, sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder öffentliche Unternehmen der Mitgliedstaaten sind ebenso verboten wie der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln von diesen durch die EZB oder die nationalen Zentralbanken." Dieser Artikel Art.104 (1) EGV wurde durch die Ratentscheidung

93/3603/EC präzisiert. Der Ausdruck "andere Kreditfazilitäten" wird hier in Art.1 (1) folgendermaßen definiert:

- (1) Jede Forderung gegen den öffentlichen Sektor, die am 1.1.1994 bestand, mit der Ausnahme festverzinslicher Forderungen, die vor diesem Datum erworben wurden.
 - (2) Jede Finanzierung der Verpflichtungen des öffentlichen Sektors gegenüber Dritten.
 - (3) Jede Transaktion mit dem öffentlichen Sektor, aus der (auch nur möglicherweise) zu einer Forderung gegenüber diesem entstände.
- ³⁴ Die Diskussion derartiger Fälle betraf vielmehr die Frage, ob derartige Übertragungen zur Reduktion des Budgetdefizits herangezogen werden dürften. Diese wurde mit "Nein" beschieden. Sehr wohl reduziert eine solche Operation aber die Staatsschuld.
- ³⁵ Außer jener aus Gold-Swaps, diese ist jedoch vernachlässigbar.
- ³⁶ Wert in der Bilanz 1998 von rund 330 Mrd. S, reduziert um 45% der Devisenreserven oder 110 Mrd. S. Diese 45% stellen den maximal möglichen Anteil anderer Währungen als des US-Dollar-an den Devisenreserven der OeNB dar.
- ³⁷ Das „alte“ NBG 1984 sah vor, daß 10% des Jahresüberschusses dem Allgemeinen Reservefonds zugeführt werden sollten, bis dieser 10% des Gesamtumschs erreicht hatte. Der Bund erhielt ein Drittel des nach den Zuweisungen an den Allgemeinen Reservefonds und an die Pensionsreserve verbleibenden Reingewinns sowie die Hälfte des nach der in ihrer Höhe vom Generalrat zu bestimmenden Zuweisung an die Freie Reserve verbleibenden Bilanzgewinns.
- ³⁸ In diesem Sinne auch Prof. Felderer in "Die Presse" (22.12.1998).

Literatur

- Europäische Kommission, Ein Markt, eine Währung, in: Europäische Wirtschaft 44 (1990).
- EWI, Die einheitliche Geldpolitik in Stufe 3. Festlegung des Handlungsrahmens (Frankfurt 1990).
- EWI, Jahresbericht 1997 (Frankfurt 1998).
- EZB, Monatsbericht Januar 1999 (Frankfurt 1999).
- Fischer Weltalmanach (Frankfurt 1998).
- Gros, Daniel; Thygesen, N., European Monetary Integration (Reading 1998²).
- Grubel, H., The Demand for International Reserves: A Critical Review of the Literature, in: Journal of Economic Literature 9 (1971) 1148-1166.
- Hochreiter, E.; Winckler, G., The Advantages of Tying Austria's Hands: The Success of the Hard Currency Strategy, in: European Journal of Political Economy 11 (1995) 83-111.
- IWF, Direction of Trade Statistics Yearbook 1997 (Washington 1998).
- Machlup, F., The Need for Monetary Reserves, in: Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review 78 (1966) 175-222.
- McCauley, R.N., The Euro and the Dollar (=BIS Working Paper, mimeo, 1998).
- OeNB, Die Währungsreserven der Oesterreichischen Nationalbank im Rahmen des europäischen monetären Integrationsprozesses, in: Berichte und Studien 2 (1994).
- OeNB, Geschäftsbericht 1997 (1998).
- OeNB, Statistisches Monatsheft 12 (1998).
- Roger, S., The management of foreign exchange reserves (=BIS Working Papers 38, 1993).

Zusammenfassung

Durch den Eintritt Österreichs in die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion hat sich die Höhe der von der Oesterreichischen Nationalbank (OeNB) benötigten Fremdwährungsreserven deutlich reduziert. Erstens braucht die OeNB keine Reserven zur Verteidigung des Schillingkurses mehr. Zweitens reduzieren sich die Fremdwährungstransaktionen der österreichischen Wirtschaft, weil der Handel in der Eurozone währungstechnisch Binnenhandel ist. Drittens allerdings hat die OeNB als Systemzentralbank die Verpflichtung zu einer gewissen Reservehaltung. Diese Überlegungen resultieren in einem verfügbaren Volumen von mindestens 70 Mrd. S.

Ist die österreichische Familienförderung effizient?

Regina Kothmayr*, Peter Rosner

Förderung von Familien war nicht nur im letzten Wahlkampf wichtig, sondern auch bei fast allen früheren, und wird es wohl auch im nächsten sein. Familienpolitik ist eben ein wichtiges Thema. Es gibt immer Gruppen, die für eine ‚Ausweitung‘ von familienpolitischen Maßnahmen eintreten, während andere politische Akteure dazu konkurrierende Ziele, etwa das einer stärkeren Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt oder das einer niedrigeren Belastung mit öffentlichen Abgaben, dadurch gefährdet sehen.

Unserer Meinung nach leidet die Diskussion unter anderem auch daran, daß vollkommen unklar ist, was eigentlich das Ziel der Familienpolitik ist. Der Hinweis, daß Familien ein ‚Baustein der Gesellschaft‘ sind und daher den Familien geholfen werden muß, hilft nicht weiter, wenn unter ‚Familie‘ zu verstehen ist, daß erwachsene Personen Kinder haben, mit denen sie in einem Haushalt leben. Der größte Teil der Frauen in Österreich, ca. 85% jedes Jahrganges, haben nämlich im Laufe ihres Lebens Kinder und bilden dann fast immer für längere Zeit mit ihren Kindern und meist auch mit ihrem Partner eine Familie. Würde man Familien nur deshalb fördern, weil ‚Familie‘ etwas Gutes ist, dann müßte man fast alle Haushalte fördern. Das aber ist nicht möglich.

Es muß also begründet werden, warum Familien zu fördern sind. Es geht dabei aber nicht um die Frage, ob Familien wichtig für die Gesellschaft sind. Wir gehen vielmehr davon aus, daß die meisten Personen im Laufe ihres Lebens Kinder haben, weil sie Kinder haben wollen. Ferner nehmen wir an, daß auch Personen, die selbst keine Kinder haben, ebenfalls Vorteile aus der Existenz von Kindern in der Gesellschaft ziehen.

Öffentliche Förderung von Familie, im Sinne von ‚Kinder haben‘, kann an spezifischen Problemen, die im Zusammenhang mit Kindern auftreten, anknüpfen. Diese Probleme zu verringern, kann mit Mitteln der Familienpolitik verfolgt werden. Nur auf Grund jeweils spezifischer Zielsetzungen kann die Wirksamkeit von Familienpolitik diskutiert werden.

1. Ziele der Familienförderung

Im Laufe der Zeit wurden die Ziele der Familienpolitik Veränderungen unterworfen, vormalig primär angestrebte Ziele, wie etwa die demographische Entwicklung, traten in den Hintergrund, während neue, etwa verteilungspolitische Ziele oder die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindererziehung für Frauen, hinzukamen. Diese Ziele werden aber nur selten explizit formuliert. Sie werden oft als gesellschaftlicher Grundkonsens vorausgesetzt, wobei die unterschiedlichen politischen Richtungen verschiedene Schwerpunkte hinsichtlich der Wichtigkeit und Bedeutung der Ziele für die Gesellschaft setzen.

1.1 Demographische Ziele

In der Vergangenheit bedeutete Familienpolitik meist Bevölkerungspolitik, wobei eine zahlenmäßig starke Bevölkerung einen Machtzuwachs des eigenen Staates bringen sollte.¹ Während das demographische Motiv in den Nachkriegsjahren, bedingt durch einen starken Geburtenrückgang, noch ein gewichtiger Grund für die Schaffung eines Familienlastenausgleichsgesetzes war, taucht es in der öffentlichen Diskussion zwar immer wieder auf,² eine Anhebung der Geburtenrate stellt jedoch kein Hauptanliegen der Familienförderung in Österreich dar. Es gibt allerdings eine erneute Diskussion der demographischen Entwicklung im Zusammenhang mit Problemen der Sozialversicherung.

Zum einen mag ein Grund für die geringere Bedeutung eines demographischen Motivs in der Familienpolitik (wie auch in Deutschland) darin liegen, daß „der Mißbrauch der Bevölkerungspolitik zu machtpolitischen Zwecken während der NS-Zeit dazu geführt [hat], daß bevölkerungspolitische Ziele im Rahmen der Familienpolitik von den Familienpolitikern als eine Vorbelastung angesehen wurden.“³ Zum anderen zeigt sich, daß sich die langfristige Bevölkerungsentwicklung durch familienpolitische Maßnahmen nur wenig beeinflussen läßt. Neben allgemein optimistischen oder pessimistischen Zukunftserwartungen zählen die Möglichkeiten, Beruf und Familie zu vereinbaren, die Stabilität von Partnerschaften und auch das gesamtgesellschaftliche Klima gegenüber Kindern zu den entscheidenden Faktoren, die bei der Entscheidung von Personen für oder gegen ein weiteres Kind von Bedeutung sind.

1.2 Recht auf Familiengründung und freie Wahl der Kinderzahl

Während lange Zeit Familiengründungen durch strenge Moralvorstellungen und Heiratsvorschriften⁴ von der Gesellschaft reglementiert wurden, wird heute die Gründung einer Familie als ein individuelles Recht – ein Menschenrecht – betrachtet. Der Artikel 12 der Menschenrechtskonvention besagt, daß „mit Erreichen des heiratsfähigen Alters Männer und Frauen gemäß den einschlägigen nationalen Gesetzen das Recht [haben], eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen.“⁵

Die Bedeutung der Familie für die gesamte Gesellschaft wird in der UN-Menschenrechtserklärung aus 1948 folgendermaßen charakterisiert:

„The family is the natural and fundamental group unit of society and is entitled to protection by society and the State.“⁶

Familienpolitik kann somit als Auftrag gesehen werden, Familien Gründungen zu ermöglichen und zu fördern sowie den Bestand von Familien durch wirtschaftliche bzw. rechtliche Maßnahmen zu schützen. Allerdings stellt sich auch hier wieder die Frage, welche Konstellationen des Zusammenlebens von Menschen als Familie betrachtet werden, ob nur die ‚bürgerliche‘ Familie – bestehend aus Ehepartnern mit Kind(ern) – oder ob auch sogenannte ‚Teilfamilien‘ zu den zu begünstigenden Haushalten zählen. Mittlerweile ist es wohl gesellschaftlicher Konsens in Österreich, daß alleinerziehende Elternteile – meist Mütter – genauso zu begünstigen sind wie traditionelle Familien.

Neben dem Recht zur Familiengründung gibt es in Österreich einen gesellschaftlichen Konsens darüber, daß alle Personen unabhängig von ihrem Einkommen die Zahl ihrer Kinder frei wählen können. Es ist weitgehend anerkannt, daß auch Haushalten mit niedrigem Einkommen das Recht zusteht, viele Kinder zu haben. Armut durch viele Kinder wird im allgemeinen nicht als selbstverschuldete Armut betrachtet, nicht gleichgestellt mit Armut durch Verschuldung in Folge von – gemessen am Einkommen – sehr hohen Konsumausgaben. Die Gesellschaft muß also einen Teil der Kosten jener Kinder übernehmen, die in Haushalten mit – gemessen am Einkommen – ‚zu vielen‘ Kindern leben.

1.3 Rechte von Kindern

Ebenso wie die Möglichkeit der Familiengründung hat sich im Lauf der Geschichte die Wahrnehmung der Kinder als eigenständige Individuen verändert. Wurden Kinder bis zur Zeit der industriellen Revolution noch als billige Arbeitskräfte und als Garantie für die Kranken- bzw. spätere Altersversorgung der Eltern betrachtet, so änderte sich dies durch das Verbot von Kinderarbeit und die Übernahme der Alters- und Krankenversorgung durch den Staat in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Eltern-Kind-Beziehung wurde zunehmend emotionalisiert.

Die Gesellschaft hat erst langsam eine Verantwortung für Kinder akzeptiert. Im 20. Jahrhundert wurde erstmals das Recht des Kindes auf besonderen Schutz und besondere Fürsorge auf Grund seiner mangelnden körperlichen und geistigen Reife offiziell festgestellt. Das 1992 von Österreich ratifizierte Übereinkommen über Rechte des Kindes (BGBl 7/1993) verlangt von den Unterzeichnerstaaten, daß sie in „größtmöglichem Umfang das Überleben und die Entwicklung des Kindes“ (Art. 6.2) gewährleisten, Kinder haben ein Recht auf menschenwürdiges Dasein, und es liegt in der Verantwortung der gesamten Gesellschaft, dafür zu sorgen, daß dieses Recht sichergestellt wird:

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung an-

gemessenen Lebensstandard an. Es ist in erster Linie Aufgabe der Eltern oder anderer für das Kind verantwortlicher Personen, im Rahmen ihrer Fähigkeiten und finanziellen Möglichkeiten die für die Entwicklung des Kindes notwendigen Lebensbedingungen sicherzustellen. Die Vertragsstaaten treffen ... Maßnahmen, um Eltern und anderen für das Kind verantwortliche Personen bei der Verwirklichung dieses Rechts zu helfen, und sehen bei Bedürftigkeit materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme insbesondere im Hinblick auf Ernährung, Bekleidung und Wohnung vor.“ (Art.27 (1),(2),(3), BGBl. 7/1993)

Dieser Vertrag entspricht wohl auch einem normativen Konsens in Österreich: Während es als zumutbar betrachtet wird, daß Personen, die sich entscheiden, bestimmte Leistungen nicht zu erbringen, auch einen sehr niedrigen Lebensstandard haben, so wird es im allgemeinen nicht als sozial verträglich betrachtet, daß deren Kinder darunter leiden.

In Österreich wird ferner auch ein Recht der Kinder anerkannt, am Lebensstandard der Eltern zu partizipieren. Dies führte im Zusammenhang mit dem unten unter 1.7 behandelten Problem horizontaler Gerechtigkeit zu den für die Familienpolitik wichtigen Urteilen des Verfassungsgerichtshofes.⁷

1.4 Umverteilung im Lebenszyklus

Ein weiteres Anliegen von Familienpolitik kann die Unterstützung von Familien in Perioden mit besonders hohen Ausgaben und niedrigem Einkommen sein. Junge Familien weisen üblicherweise einen hohen Ausgabenbedarf – etwa für Wohnungserwerb – bei gleichzeitig geringem Periodeneinkommen auf. Das Einkommen junger Familien ist nämlich aus zwei Gründen niedriger als das älterer Familien: Erstens, da Löhne auch von Arbeitserfahrung abhängen, sind Löhne junger Personen meist niedriger als die Löhne der gleichen Personen, wenn diese älter sind; zweitens ist das Arbeitsangebot eines Haushaltes mit kleinen Kindern meist geringer als von Haushalten in einer anderen Situation. Selbst Haushalte, die in späteren Phasen des Lebens ein sehr hohes Einkommen haben, sind in ihren Konsummöglichkeiten, gemessen am Lebenseinkommen, am Anfang stark rationiert, weil sie nämlich wegen längerer Ausbildung relativ spät zu arbeiten beginnen.

Haushalte erhalten jedoch nur in sehr beschränktem Umfang Kredite auf ihr künftiges (höheres) Periodeneinkommen, daher können Transferleistungen des Staates als Kompensation für unvollkommene Kapitalmärkte gesehen werden.⁸ Wird diese Umverteilung im Lebenszyklus als Ziel angestrebt, so muß besonders die Gründungs- und Anfangsphase der Familie gefördert werden.

1.5 Bildung von Humankapital und Chancengleichheit

Familienpolitik kann sich zum Ziel setzen, Haushalte bei der Bildung von Humankapital ihrer Kinder zu unterstützen. Dies kann einerseits erfolgen, weil sie die Haushalte bei deren Verwirklichung ihrer Ziele in bezug auf

Humankapital der Kinder unterstützt. Aber auch, wenn vermutet wird, daß Haushalte weniger Humankapital bilden wollen, als von einem gesamtgesellschaftlichen Gesichtspunkt her optimal wäre, müssen Familien dabei begünstigt werden. Tatsächlich hat Humankapital die Eigenschaft eines meritorischen Gutes.

Das betrifft zwei Aspekte: erstens die Förderung des Rückzuges vom Arbeitsmarkt einer Person – meist der Mutter – zur Betreuung von Kleinkindern; zweitens die Förderung der Ausbildung.

Nach in Österreich herrschenden Vorstellungen hat der Staat sicherzustellen, daß die primäre Sozialisation – Pflege und Erziehung von Kindern in den ersten Lebensjahren – innerhalb der Familie erfolgen kann und nicht auf andere Institutionen übertragen werden muß. Das entspricht einerseits den Vorstellungen eines großen Teiles der ÖsterreicherInnen,⁹ andererseits werden entwicklungspsychologische Argumente dafür angeführt. Die vielfältige Förderung der Nicht-Erwerbstätigkeit eines Elternteiles (zumeist der Mütter) durch Karenzgeld, Sondernotstandshilfe und Anrechnung der Kinderbetreuungszeiten als Ersatzzeit in der Pensionsversicherung zeigt, daß diesem Ziel in der österreichischen Familienpolitik besondere Bedeutung zukommt.

Ein zusätzlicher Hinweis für die Bedeutung, die der häuslichen Kinderbetreuung von politischer Seite zugemessen wird, ist auch die vergleichsweise geringe Förderung von Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren: Während für rund 60% der Kinder Kindergartenplätze zur Verfügung stehen, können nur 2% der unter Dreijährigen in Krippen versorgt werden.

Familienpolitische Maßnahmen, die den Ausbildungsbereich der Kinder betreffen, werden von zwei Aspekten motiviert: Erstens sichert eine kostenlose Schulbildung einen gewissen (Mindest-)Bildungsstand der Bevölkerung, was allgemein anerkannte gesellschaftspolitische und wirtschaftspolitische Ziele begünstigt. Zweitens wird durch die Schulausbildung und den freien Zugang zu höherer Bildung auch Kindern aus niedrigeren sozialen Schichten die Möglichkeit eines sozialen Aufstiegs gegeben. Jedes Kind kann unabhängig von sozialer Herkunft Humankapital erwerben und später davon profitieren.¹⁰ Es dient also dem Ziel der Chancengleichheit.

In der österreichischen Familienpolitik spielt das Ziel der Chancengleichheit durch Zugang zu Bildung eine sehr große Rolle. Neben dem kostenlosen Schul- und Universitätsbesuch existiert eine Vielzahl an Maßnahmen, die den Zugang zu Bildung erleichtern sollen (Schulbücher, die bis auf einen geringen Selbstbehalt gratis zur Verfügung gestellt werden, Schülerfreifahrt – ebenfalls mit Selbstbehalt, Schüler- und Heimbeihilfen, Fahrtkostenbeihilfen etc.).

1.6 Bekämpfung von Armut

Die Wahrscheinlichkeit für eine Person, arm zu sein, steigt mit der Größe der Familie, in der diese Person lebt. Die Förderung von Familien kann ein wirksames Mittel sein, Armut zu bekämpfen. Das betrifft nicht nur Kin-

der, die von dem unter 1.3 beschriebenen Ziel betroffen sind, sondern auch die Erwachsenen, die in diesen Haushalten leben. Eine besondere Bedeutung bekommt dieses Ziel in Verbindung mit dem unter 1.2 genannten Ziel der Anerkennung des Rechtes auf Familiengründung. Anders als in früheren Jahrhunderten, als die Armut lediger Mütter manchmal als gerechtfertigte Strafe gesehen wurde, ist heute anerkannt, daß nicht verheiratete Frauen ebenso ein Recht haben, Kinder aufziehen zu können, wie verheiratete Frauen, bzw. daß Personen mit Kindern das Recht haben, gegebenenfalls ein Leben ohne Partner führen zu können. Beide Lebenssituationen sind häufig mit Armut verbunden.

1.7 Horizontale Umverteilung

Das Pro-Kopf-Einkommen sinkt bei gegebenem Haushaltseinkommen mit der Zahl der Personen im Haushalt. Das wäre, sieht man von der unter 1.6 angeführten Armutsproblematik ab, kein Anlaß für Förderungen, wenn nicht positive externe Effekte von Kindern auf Dritte vorhanden wären. Diese sind sicher vorhanden, da die Kinder einer Periode die Arbeitskräfte der nächsten Periode sind. Aber auch über diese im engeren Sinn ökonomische Betrachtung hinaus kann davon ausgegangen werden, daß Personen, die keine Kinder haben, selbst wenn dies freiwillig ist, einen Nutzen davon haben, daß es Kinder gibt. Die Erkenntnisse des Verfassungsgerichtshofes zur Unterhaltspflicht betonen das mit den Worten, daß „..die Unterhaltsleistung an Kinder ... nicht bloß Sache privater Lebensgestaltung ist..“

1.8 Verminderung von sonstigen Benachteiligungen

Wie bereits angeführt, wird den Familien eine Vielzahl von Aufgaben zugeschrieben, die sie für die Gesellschaft erfüllen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß Familien auch Verursacher von Benachteiligungen¹¹ sind: Personen sind schlechter gestellt, weil sie Familie haben. Betreuungsverpflichtungen können nämlich zu Benachteiligungen am Arbeitsmarkt führen.

Von familienspezifischen Benachteiligungen am Arbeitsmarkt sind in der Regel Frauen betroffen, denn die den Familien zugewiesenen Aufgaben werden zum größten Teil von ihnen erfüllt. Der Frauenbericht 1995¹² stellt dazu fest:

„Den Preis für das Gebären von Kindern und für die Betreuung von Säuglingen, Kleinkindern und pflegebedürftigen älteren Menschen zahlen Frauen in der Form beruflicher und finanzieller Nachteile, die sich nicht nur unmittelbar, sondern oft für den Rest des Lebens auswirken.“

Auf dem Arbeitsmarkt wirkt sich Abwesenheit auf Grund von Kinderbetreuung dahingehend nachteilig aus, daß bei einer längeren Berufsunterbrechung ein beruflicher Abstieg in Kauf genommen werden muß. Die Einschränkung, Unterbrechung oder vollständige Aufgabe der Erwerbstätigkeit zugunsten von Familie und Kindern bewirkt im Fall einer Trennung, daß die

wirtschaftlichen Risiken ungleich verteilt sind, denn der Anspruch auf soziale Absicherung knüpft an die Erwerbstätigkeit (eigene oder die des Ehepartners). Langfristige Auswirkungen der ungleichen innerfamiliären Verteilungsstruktur zeigen sich auch an der großen Anzahl von Frauen, die keine selbständige materielle Absicherung für das Alter haben (1995 hatten 20% der Frauen über 60 keinen eigenen Pensionsanspruch, 25% hatten ausschließlich einen Anspruch auf Witwenpension).¹³

Eine auf Ausgleich von Benachteiligungen ausgerichtete Familienpolitik könnte einerseits eine Entlohnung für im Interesse der Gesellschaft gelegene Haushaltstätigkeiten (Kindererziehung, Altenbetreuung) fordern, sie könnte aber auch zum Ziel haben, durch Kinderbetreuung hervorgerufene Benachteiligungen am Arbeitsmarkt auszugleichen, z. B. durch verstärkte Maßnahmen für einen Wiedereinstieg für Mütter, Bereitstellung von ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder mittels Durchsetzung des Rechtes auf Teilzeitarbeit für Eltern.

1.9 Zusammenfassung

Wie die vorangegangene Darstellung zeigt, kann Familienpolitik sehr unterschiedliche Ziele haben.¹⁴ Die österreichische Familienpolitik weist einerseits mit dem Ziel der Chancengleichheit für jedes Kind eine starke individualistische, kindorientierte Komponente auf, andererseits werden durch familienpolitische Maßnahmen spezifische Rollenmuster gefördert. Wechselnde politische Mehrheiten haben in der Vergangenheit dazu geführt, daß auf Grund des unterschiedlichen Zugangs der Parteien zum Thema Familienpolitik die meisten der obengenannten Ziele nebeneinander bestehen.

Die konkreten Ziele sind aber nicht nur unterschiedlich, sie stehen gelegentlich im Widerspruch zu anderen gesellschaftlichen Zielsetzungen, die ebenfalls für die Familienpolitik von Relevanz sind. Die Förderung des befristeten Rückzuges eines Elternteiles – meist der Mutter – vom Arbeitsmarkt erschwert gemäß den Erkenntnissen moderner Arbeitsmarktwirtschaft die zukünftige Teilnahme am Arbeitsmarkt, insbesondere die zukünftigen Chancen auf beruflichen Aufstieg. Durch die Struktur des österreichischen Sozialstaates, der den Zugang zu den Leistungen von der Teilnahme am Arbeitsmarkt und im Falle der Alterspension auch vom Erfolg am Arbeitsmarkt abhängig macht, kann die befristete Abwesenheit einer Person langfristige Folgen für sie haben. Das Ziel, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach einem durch Kinder bedingten Rückzug zu fördern, ist daher auch eine Folge der Förderung des Rückzuges vom Arbeitsmarkt.

Ein Konflikt zwischen dem Ziel der vertikalen Umverteilung zu Haushalten mit niedrigem Einkommen und dem Ziel, die Kinderbetreuung gleichmäßiger auf beide Elternteile aufzuteilen, findet sich in der Karenzgeldregelung. Die derzeit geltende Bestimmung, daß die Höhe des Karenzgeldes unabhängig vom davor empfangenen Einkommen ist, bewirkt eine Umverteilung zu Haushalten mit niedrigem Einkommen, da die Einzahlung in den FLAF abhängig von der Höhe des Einkommens ist. Es führt aber dazu, daß in den

meisten Fällen ein finanzieller Anreiz gegeben ist, daß Männer nicht die Karenzregelung in Anspruch nehmen. Hinge die Höhe des Karenzgeldes vom Einkommen ab, wäre es für den besser verdienenden Partner – also den Mann – leichter, in Karenz zu gehen, die vertikale Umverteilung beim Karenzgeld wäre aber geringer.

2. Die Wirksamkeit der Familienpolitik

Will man die Effizienz familienpolitischer Maßnahmen untersuchen, sind einige Punkte zu beachten:

- 1.) Man muß sich bei der Beantwortung auf ein bestimmtes Ziel der Familienpolitik beziehen. So ist etwa die Feststellung, daß freier Zugang zu den Universitäten kein effizientes Mittel zur Bekämpfung von Armut kinderreicher Familien ist, sicher richtig, aber bedeutungslos. Freier Zugang zu den Universitäten ist vielmehr ein möglicherweise wirksames Mittel, den Erwerb von Humankapital zu fördern. Er dient vielleicht auch einer größeren Chancengleichheit – das kann sinnvollerweise geprüft werden. Ebenso wäre die Aussage, daß das Karenzgeld wenig dazu beiträgt, Personen aus Haushalten mit niedrigem Einkommen zu einer besseren Ausbildung zu helfen, ein gutes Argument gegen das Karenzgeld.
- 2.) Im Laufe des 20. Jahrhunderts hat sich immer stärker eine ‚Normfamilie‘ mit einem oder zwei Kindern herausgebildet. Ungefähr 60% der 1946/1950 geborenen Frauen, fast 65% der 1951/1955 geborenen Frauen hatten bis Juni 1996 ein oder zwei Kinder, wobei bei letzter Gruppe seither noch Veränderungen eingetreten sein können. Bei den vor 1915 geborenen Frauen betrug dieser Anteil ca. 50%. Besonders stark ist der Anteil der Frauen, die kein Kind hatten, zurückgegangen – nämlich von über 20% der vor 1915 geborenen auf 11% der 1946/1950 geborenen. Allerdings ist dieser Anteil wieder steigend: Von der im folgenden Jahrfünft geborenen Kohorte hatten bis Juni 1996 bereits fast 13% kein Kind. Bei der darauffolgenden Kohorte waren es bis zu diesem Zeitpunkt noch über 20%, die kein Kind hatten. Es ist daher zu vermuten, daß letztlich deutlich mehr als 15% dieser Kohorte kein Kind gehabt haben werden. Die Zahl der Frauen mit drei Kindern ist zunächst gestiegen, von unter 15% der vor 1911 geborenen auf 20% der 1936/1940 geborenen, und ist seither wieder gesunken. Der Anteil der Frauen mit zumindest vier Kindern ist von fast 15% der vor 1911 geborenen auf 10% der Kohorte 1946/50 gesunken, bzw. unter 8% der Kohorte 1951/1955. Bei letzterer Gruppe könnte es seither Veränderungen gegeben haben.

Insgesamt kann es also nicht viel Umverteilung von Haushalten, die nie Kinder hatten, zu Haushalten mit Kindern geben. Familienförderung bedeutet daher vor allem, entweder Haushalte zu bestimmten Zeiten zu begünstigen und die gleichen Haushalte zu anderen Zeiten zu belasten oder bestimmte Haushalte mit Kindern auf Kosten anderer Haushalte mit Kindern zu begünstigen. Die Kriterien können dabei sein: die Anzahl der Kinder, die Einkommenssituation der Haushalte oder auch ein spezieller Bedarf.¹⁵

3.) Bei der Analyse der familienpolitischen Maßnahmen müssen erstens Beiträge und Transferleistungen beachtet und zweitens beide Zahlungsströme über den ganzen Lebenszyklus hinweg verwendet werden. Analysen von staatlichen Steuer- und Transfersystemen, die jeweils nur Werte für ein Jahr verwenden, können nämlich zu falschen Schlußfolgerungen führen. Es ist erstens die Illusion einer Begünstigung, wenn nur Transfers und nicht auch die Einzahlungen beachtet werden, und zweitens wird oft vertikale Umverteilung mit Umverteilung über den Lebenszyklus verwechselt. Dies sei an folgenden Beispielen erläutert:

- Eine alleinlebende Frau mit hohem unselbständigen Einkommen zieht sich nach Geburt eines Kindes für 18 Monate vom Arbeitsmarkt zurück und bezieht Karenzgeld. In der Periodenbetrachtung erscheint das Karenzgeld als Mittel gegen Armut, da diese Frau in dieser Periode kein Einkommen hat. In der Lebenszyklusbetrachtung hat diese Frau auch ohne Karenzgeld ein Lebenseinkommen weit über der Armutsschranke, auch wenn sie für 18 Monate nicht arbeitet.
- Ein Haushalt mit nur einem Kind und mit mittlerem Einkommen beider Eltern erhält für dieses Kind neben der Familienbeihilfe und den Steuerbegünstigungen kostenlose Schulleistungen, kostenlose Krankenversicherung und eine Absicherung gegen Armut des Kindes bei Tod eines Elternteiles durch eine allfällige Waisenpension. Jede Periodenbetrachtung würde eine sehr große Förderung dieses Haushaltes ausweisen, obwohl nur ein Kind in diesem Haushalt lebt. Unter der Voraussetzung, daß die Eltern langfristig arbeiten, wird in der Lebenszyklusbetrachtung dieser Haushalt ein Nettozahler des Steuer-Transfer-Systems für Kinder sein.

Die Beiträge der Haushalte für die Familienförderungsprogramme sind erstens die Einzahlungen in den FLAF, die wir den Haushalten selbst zurechnen, da sie wegen der Abhängigkeit von der Lohnhöhe als Arbeitskosten zu betrachten sind, zweitens die Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen, denen Familienleistungen entsprechen (medizinische Betreuung bei Geburt und für Kinder, Waisenpensionen, Familienzuschläge etc.), und drittens der Anteil der allgemeinen Steuern, die für Leistungen verwendet werden, die den Familien im Zusammenhang mit Kindern zugute kommen (vor allem der Ausbildungssektor und die direkte Steuerbegünstigung).

Da der FLAF-Beitrag bei den Unselbständigen ein fixer Satz vom Einkommen ist, die Sozialversicherungsbeiträge bis zur Höchstbemessungsgrundlage ein je nach sozialer Stellung differierender fixer Satz ist und das österreichische Steuersystem ebenfalls insgesamt proportional ist, kann davon ausgegangen werden, daß die Beiträge für Familienleistungen insgesamt proportional zum Einkommen sind. Die Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung und die Möglichkeit, die SV-Beiträge von der Steuerbemessungsgrundlage abzusetzen, werden die Progression des Tarifes zumindest teilweise ausgleichen. Die wesentlichen Ausnahmen von der Proportionalität betreffen die Selbständigen, deren Pensionsversicherungsbeitrag deutlich unter dem der Unselbständigen liegt, und –

wegen der Höchstbemessungsgrundlage – die Empfänger hoher Einkommen. Ferner zahlen die Selbständigen keinen Beitrag in den FLAF.

Eine umfassende Berechnung aller Familienförderungen nach diesen Prinzipien wäre sehr aufwendig. Die manchmal aufgestellte Berechnung, in der alle Leistungen für Kinder zusammengezählt werden, ist unsinnig. Es müssen nämlich diesen Leistungen die auch von den Haushalten mit Kindern gezahlten höheren Steuern und Beiträge berücksichtigt werden. Von der Förderung eines Haushaltes mit Kindern durch das kostenlose Bildungssystem müssen die auf diesen Haushalt entfallenden Steuern für dieses Bildungssystem abgezogen werden, um die Nettoförderung zu bestimmen. Um die Begünstigung der Familien durch den familienunabhängigen Krankenversicherungsbeitrag zu bestimmen, müsste man diesen Beitrag mit einem Tarif vergleichen, der von der Anzahl der versicherten Personen abhängt, wie etwa in der Schweiz oder bei kommerziellen Versicherern.

Wir haben für die folgenden Berechnungen nur das Karenzgeld, die Familienbeihilfe aus dem FLAF und die steuerlichen Begünstigungen im Rahmen des Einkommensteuergesetzes herangezogen. Damit ist natürlich nur ein kleiner Teil der Leistungen für Familien (und damit auch der entsprechenden Beitrags- und Steuerzahlungen) erfaßt. Das schränkt zwar die Aussagekraft der Ergebnisse ein, aber es sind gerade diese Ausgaben, die ihrem Umfang nach stark umstritten sind. Während manche eine erhebliche Ausweitung der reinen Geldtransfers an Familien mit Kindern fordern, wird das von anderen Gruppen einerseits wegen der Konsequenzen für die Teilnahme der Frauen am Arbeitsmarkt, andererseits wegen der Probleme der Staatsfinanzen abgelehnt. Selbstverständlich gelten unsere Aussagen nur für unselbständig Beschäftigte,¹⁶ da selbständig Beschäftigte keinen Beitrag zahlen. Es ist unzulässig, die Anteile der Einkommensteuer der Selbständigen als deren Beitrag zu behandeln, da diese dann einen niedrigeren Einkommensteuersatz hätten.

Es wird folgendes berechnet: Welche Zahlungen leistet ein Haushalt an das Familienunterstützungssystem und welche Zahlungen erhält er daraus? Ersteres ist von der Höhe des Einkommens abhängig, letzteres von der Anzahl der Kinder und von der Dauer ihres Verbleibs im Ausbildungssystem. Es wurden nicht wirkliche Daten, sondern konstruierte Fälle berechnet. Die Ergebnisse können daher nicht als tatsächliche Förderung der Familien etwa der letzten zwanzig Jahre betrachtet werden, sondern als Förderung des derzeit geltenden Steuer-Transfer-Systems.

Es wurden sowohl der Nettobetrag über das gesamte Arbeitsleben als auch der Verlauf der Einzahlungen und Auszahlungen gerechnet. Beides enthält sinnvolle Informationen. Der Nettobetrag zeigt interpersonelle Umverteilungen auf, der Verlauf der Zahlungsströme intrapersonelle Umverteilungen über die Zeit hinweg.

Die Berechnungen werden für drei Einkommensgruppen und unterschiedliche Kinderzahl durchgeführt: Personen mit hohem Einkommen fangen später zu arbeiten an, da im allgemeinen eine längere Ausbildung Vor-

aussetzung dafür ist. Ferner steigt dieses Einkommen über das ganze Arbeitsleben. Das entspricht am ehesten einer akademischen Qualifikation. Personen mit mittlerem Einkommen fangen mit niedrigerem Einkommen an und haben auch geringere Steigerungsraten als Personen mit hohem Einkommen. Sie arbeiten aber um sechs Jahre länger. Das entspricht einer FacharbeiterInnen-ausbildung oder einer Ausbildung in einer mittleren bzw. höheren Schule. Das niedrige Einkommen wird um weitere vier Jahre länger bezogen und steigt nur minimal. Das entspricht einer unqualifizierten Berufstätigkeit.

Für die Bestimmung des Haushaltseinkommens wurde angenommen, daß beide Partner in der gleichen Einkommenskategorie sind und das Familieneinkommen das 1,5fache des Einkommens einer Person ist. Damit wurde berücksichtigt, daß erstens Frauen im allgemeinen einen niedrigeren Lohn als Männer haben und zweitens das Arbeitsangebot eines der Partner wegen der Kinder geringer ist – Teilzeitarbeit, Karenz etc. Nicht extra berücksichtigt wurden Haushalte mit nur einer Arbeitskraft. Das entspricht insofern den österreichischen Gegebenheiten, als daß der überwiegende Teil der Frauen bis 50 nur für einige Jahre nicht arbeitet. Damit werden auch AlleinerzieherInnen nicht anders berücksichtigt als aufrechte Partnerschaften. Das entspricht zwar sicher nicht den sozialen Gegebenheiten, aber der Zusammenhang von staatlichen Transfers und privaten Transfers (Alimentationszahlungen etc.) ist für Österreich nicht erforscht. Wir nehmen also an, daß AlleinerzieherInnen vom jeweils anderen Elternteil entsprechend unterstützt werden, und behandeln die Inzidenz des Transfers zwischen den Elternteilen nicht.

Für die Einzahlungen wurde einfach 4,5% des Einkommens genommen. Das entspricht zwar nicht den Gegebenheiten, da aus dem FLAF auch andere von uns nicht berücksichtigte Leistungen finanziert werden. Andererseits haben wir nicht extra die Aufwendungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen berücksichtigt, die im Wege der Steuerbegünstigung für Kinder ausbezahlt werden. Eine Überschlagsrechnung ergab, daß dies ungefähr genauso hoch ist, wie die Zahlungen aus dem FLAF, die weder für Karenzgeld noch für Familienbeihilfe aufgewandt werden. Daher kann man mit dem Satz von 4,5% arbeiten.

Für die Auszahlungen wurden das Karenzgeld in der gegenwärtigen Höhe, die Familienbeihilfe und die Steuerabsetzbeträge in den seit 1.1.2000 geltenden Bestimmungen verwendet. Es wurden die Auszahlungen für ein Kind, zwei und drei Kinder durchgerechnet, wobei im Falle des niedrigen Einkommens der Mehrkindzuschlag bei drei Kindern zur Berücksichtigung kam. Es wurde sowohl der Fall, daß Kinder bis zum 18. Lebensjahr Familienbeihilfe erhalten, als auch der Fall, daß die Kinder bis zum 25. Lebensjahr unterstützt werden, geschätzt.

Unsere Analyse unterscheidet sich in zweierlei Hinsicht von der Untersuchung von Guger.¹⁷ Dieser verwendet empirische Daten und bezieht diese auf jeweils ein Jahr. Das ist eine andere Fragestellung. Wir fragen, welche Umverteilungswirkungen in dem System vorhanden sind. Guger fragt, welche Umverteilungsströme tatsächlich in einem bestimmten Jahr stattgefunden haben.

Die Annahmen

Diskontsatz von 2,5%, Einkommen der Partnerin wird mit 50% des jeweiligen Einkommens einbezogen, Einzahlungen werden mit 4,5% proportional zum Einkommen gerechnet (DB zum FLAF macht 4,5% der Bruttolohnsumme aus, daneben sind Einzahlungen aus allgemeinen Steuern zu berücksichtigen).

Hohes Einkommen: 36 Arbeitsjahre, Jahresgehalt brutto zu Beginn öS 312.000

(= monatlich öS 26.000), steigt um 5,4% p. a.

Abdiskontierte Lebensseinkommenssumme: öS 19,080.510

Mittleres Einkommen: 42 Arbeitsjahre, Jahresgehalt brutto zu Beginn öS 252.000 (= monatl. öS 18.000), steigt um 2 % p. a.

Abdiskontierte Lebensseinkommenssumme: öS 16,355.210

Niedriges Einkommen: 46 Arbeitsjahre, Jahresgehalt brutto zu Beginn öS 172.270 (= monatl. öS 12.305), steigt um 0,5 % p. a.

Abdiskontierte Lebensseinkommenssumme: öS 7,395.893

Mehrkindzuschlag: kann ab dem 3. Kind bezogen werden, sofern das Haushaltseinkommen nicht das 12fache der Höchstbemessungsgrundlage für eine Person überschreitet.

Alter der Eltern bei Geburt des Kindes: 1. Kind 26 Jahre; 2. Kind 28 Jahre; 3. Kind 30 Jahre.

Familienbeihilfe:

1. Kind	0-10	öS 1.450
	10-19	öS 1.700
	19-25	öS 2.000
2. Kind	0-10	öS 1.625
	10-19	öS 1.875
	19-25	öS 2.175
3. Kind	0-10	öS 1.800
	10-19	öS 2.050
	19-25	öS 2.350

2.1 Interpersonelle Umverteilung

Die Ergebnisse in Tabelle 1 zeigen, daß die Nettoförderung nicht nur wesentlich geringer ist als die Förderung ohne die entsprechenden Beiträge, sondern daß in vielen Fällen die Förderung null ist oder sogar negativ. Das ist natürlich kein Fehler, sondern entspricht den Zielsetzungen der Familienpolitik: Haushalte mit niedrigem Lebenseinkommen werden in fast allen Fällen gefördert, nur im Falle nur eines Kindes, das nur bis zum 18. Lebensjahr Familienbeihilfe erhält, hat der entsprechende Haushalt insgesamt einen Nachteil. Bei zwei Kindern oder drei Kindern ist die Förderung bereits erheblich.

Tabelle 1: Karenzgeld: 5.565 S				
Über gesamte Aktivzeit kumulierte Ein- und Auszahlungen (Ein- und Auszahlungen in öS)		Einkommensprofil		
		„Steigendes“	„Mittleres“	„Niedriges“
Einzahlungen:		1.287.934	1.103.976	499.223
Auszahlungen:		Auszahlungen in % der Einzahlungen		
1 Kind bis 18:	475.146	36,9	43,0	95,2
2 Kinder bis 18:	956.086	74,2	86,6	191,5
3 Kinder bis 18				
(ohne Mehrkindzuschlag):	1.441.159	111,9	130,5	
3 Kinder bis 18				
(mit Mehrkindzuschlag):	1.503.575			301,2
1 Kind bis 25:	578.362	44,9	52,4	115,9
2 Kinder bis 25:	1.173.440	91,1	106,3	235,1
3 Kinder bis 25				
(ohne Mehrkindzuschlag):	1.739.370	135,1	157,6	
3 Kinder bis 25				
(mit Mehrkindzuschlag):	1.817.144			364,0

Haushalte mit mittlerem und höherem Einkommen sind bei einem Kind in erheblichem Ausmaß Nettozahler, bei zwei Kindern aber gibt es überhaupt keine Wirkung. Nur bei drei Kindern werden diese Haushalte gefördert, und auch das nicht in starkem Umfang.

Es wird also nur eine kleine Zahl von Haushalten gefördert, wenn man die Summe der Einzahlungen und Auszahlungen berücksichtigt. Es sind dies Haushalte mit im ganzen Leben sehr niedrigem Einkommen – vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte und Haushalte mit mehr als drei Kindern. Beides entspricht anerkannten Zielsetzungen der Familienpolitik in Österreich – Umverteilung zu armen Haushalten und zu Haushalten mit vielen Kindern. Allerdings fließt auch ein sehr großer Teil der in den FLAF eingezahlten Beträge genau an die Haushalte, die eingezahlt haben. Angesichts des Volumens, das in diesem System umgesetzt wird, ist diese Form der Familien-

förderung nicht sehr effizient. Ein zu großer Teil ist eine Umverteilung von einer Tasche in die andere des gleichen Haushaltes. Die mangelnde Effizienz zeigt sich auch darin, daß trotz der Begünstigung von Familien mit drei und mehr Kindern und der Begünstigung von armen Haushalten das Verarmungsrisiko von Haushalten mit drei und mehr Kindern mit 25% deutlich höher ist als für Haushalte mit weniger Kindern.¹⁷

2.2 Intrapersonelle Umverteilung

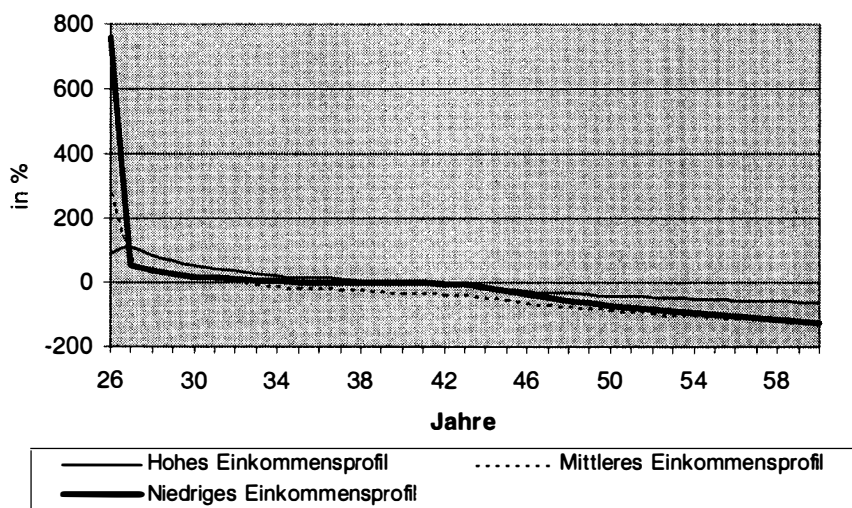
Es wurde oben auch das Ziel der Umverteilung im Lebenszyklus angeführt: Haushalte sind in jenen Perioden zu unterstützen, in denen sie besonders hohe Ausgaben und niedriges Einkommen haben. Dieses Ziel ist sinnvoll, weil Haushalte auf Kapitalmärkten rationiert sind. Wir haben, um das Ausmaß dieser Umverteilung zu bestimmen, den Verlauf der Einzahlungen und Auszahlungen berechnet.

Eine starke Wirkung geht vom Karenzgeld aus. Das heißt, bis zur Geburt eines Kindes haben die Haushalte noch nicht viel eingezahlt. Sie hätten den Betrag nicht ansparen können, wäre ihr Einkommen um 4,5% höher gewesen. Das gilt auch für Haushalte mit hohem Einkommen, da diese ja erst wesentlich später zu arbeiten beginnen. Der Nettoerlös sinkt zuerst sehr rasch und dann langsam ab (Abb. 1). Im Falle eines zweiten Kindes steigt der Nettoerlös kurzfristig wieder an (Abb. 2). Als alternative Variante wurde die Berechnung mit einem Karenzgeld von öS 14.000 durchgeführt (Tabelle 2). Das ändert zwar fast nichts an der Umverteilung insgesamt, hat aber für die Jahre unmittelbar nach der Geburt des Kindes erhebliche Auswirkungen (Tabellen 3 und 4).

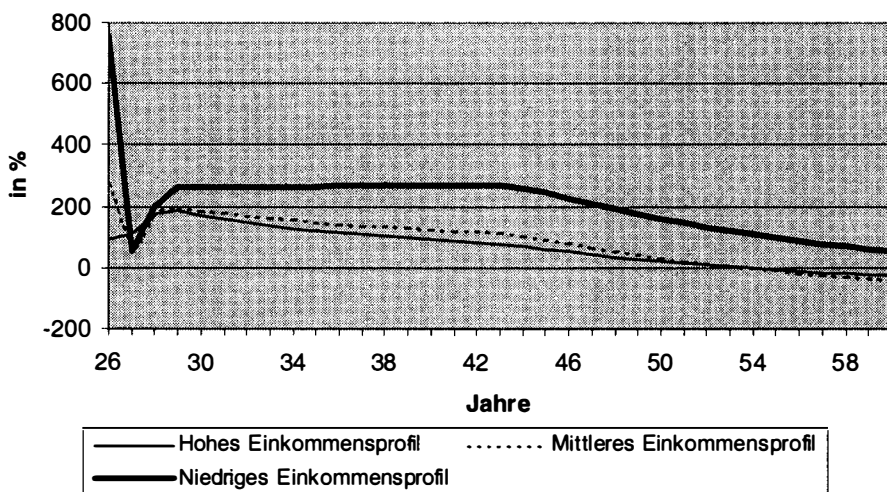
Tabelle 2: Karenzgeld: 14.000 S

Über gesamte Aktivzeit kumulierte Ein- und Auszahlungen (Ein- und Auszahlungen in öS)	Einkommensprofil		
	„Steigendes“	„Mittleres“	„Niedriges“
Einzahlungen:	1.287.934	1.103.976	499.223
Auszahlungen:	Auszahlungen in % der Einzahlungen		
1 Kind bis 18: 605.610	47,0	54,9	121,3
2 Kinder bis 18: 1.210.727	94,0	109,7	242,5
3 Kinder bis 18 (ohne Mehrkindzuschlag): 1.813.994	140,8	164,3	
3 Kinder bis 18 (mit Mehrkindzuschlag): 1.876.411			375,9
1 Kind bis 25: 708.826	55,0	64,2	142,0
2 Kinder bis 25: 1.428.081	110,9	129,4	286,1
3 Kinder bis 25 (ohne Mehrkindzuschlag): 2.223.206	164,0	191,3	
3 Kinder bis 25 (mit Mehrkindzuschlag): 2.189.980			438,7

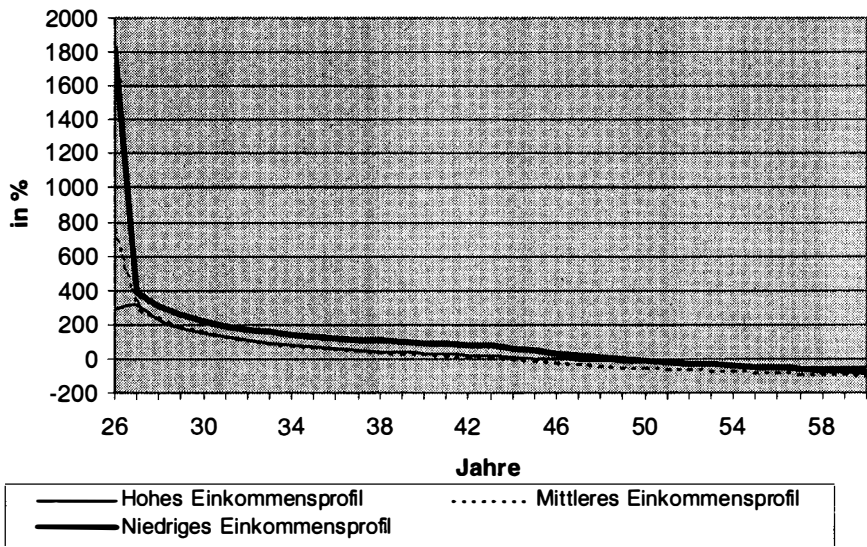
**Abbildung 1: Karenzgeld 5.565 S
1 Kind bis 18**



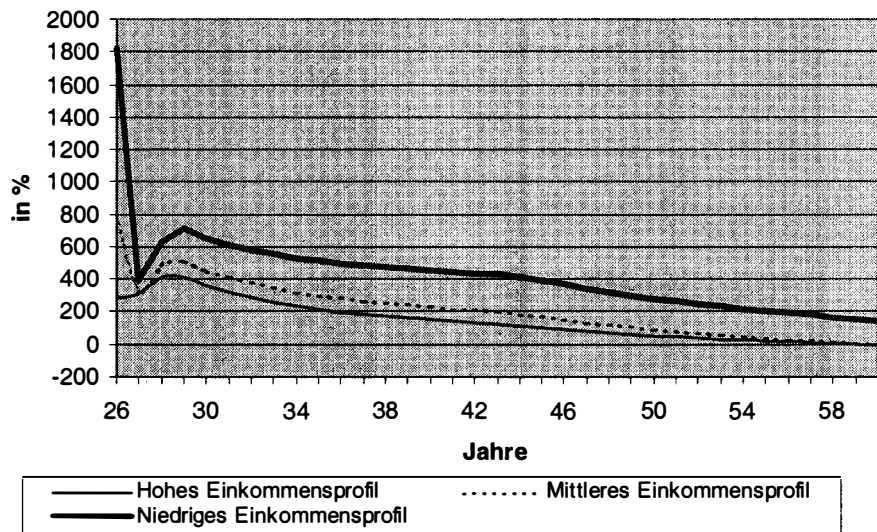
**Abbildung 2: Karenzgeld 5.565 S
2 Kinder bis 18**



**Abbildung 3: Karenzgeld 14.000 S
1 Kind bis 18**



**Abbildung 4: Karenzgeld 14.000 S
2 Kind bis 18**



Von der Familienbeihilfe gehen nicht sehr starke Umverteilungen im Lebenszyklus aus. Das ist weiter nicht überraschend. Ein Haushalt mit zwei Kindern, der für diese Kinder S 4.000 je Monat erhält, zahlt bei einem Haushaltsbruttoeinkommen von S 40.000 fast die Hälfte der Familienbeihilfe in dem gleichen Monat ein. Ein derartiges Einkommen ist für einen Haushalt ab dem 40. Lebensjahr keinesfalls ein besonders hohes Einkommen! Für das Ziel der Umverteilung über den Lebenszyklus seien zwei politische Maßnahmen im Bereich der Familienförderung besprochen:

- 1.) Die frühere Geburtenbeihilfe hat wie das Karenzgeld gewirkt. Deren starke Reduktion hat daher die intertemporale Umverteilung stark reduziert.
- 2.) Die von manchen geplante Abschaffung oder Reduzierung des FLAF-Beitrages für ältere Arbeitnehmer wird die intertemporale Umverteilung ebenfalls stark reduzieren. Es sind nämlich vor allem die älteren Arbeitnehmer, die in den FLAF einzahlen, ohne Zahlungen zu erhalten – deren Kinder werden nicht mehr unterstützt. Während man derzeit 35 bis 40 Jahre in den FLAF einzahlt und ca. 20 Jahre daraus Transfers erhält, würde man dann in vielen Fällen fast eben so lange Transfers erhalten, wie man in das System einzahlt.

3. Schlußfolgerungen

Wir haben gezeigt, daß trotz der großen Zahlungsströme die Wirksamkeit für kein Ziel der Familienpolitik in Österreich sehr hoch ist. Daher ist die Frage nach Alternativen berechtigt. Allerdings müßten zuerst diese Ziele festgelegt werden. Will man Armut im Zusammenhang mit Familien reduzieren, dann ist eine Erhöhung der Mehrkindstaffel ein geeignetes Instrument dazu. Eine andere Möglichkeit wäre es, die Familienbeihilfe selbst nach der Einkommenshöhe zu staffeln – etwa durch eine allgemeine Erhöhung der Familienbeihilfe und deren Einbeziehung in die Steuerbemessungsgrundlage. Will man mehr horizontale Umverteilung zugunsten von mehr Kindern unabhängig von Armut, dann würde sich auch eine Erhöhung der Mehrkindstaffel als Instrument anbieten. Ist es aber die Umverteilung im Lebenszyklus, die man ausbauen möchte, so sind Einkommenstransfers zu den jungen Haushalten auszubauen – etwa durch eine Erhöhung des Karenzgeldes oder durch ein verbessertes Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung. Eines sollte aber in der Diskussion um die Leistungen der Familienpolitik in Österreich vermieden werden: zu fordern, die Familien zu unterstützen, ohne zu sagen, welches Problem der Familien bekämpft werden soll.

Anmerkungen

* Die hier vertretenen Ansichten sind nicht notwendigerweise identisch mit denen des Bundeskanzleramtes.

¹ Reithofer (1995) 160.

² Der Familienbund sprach in seiner Pressekonferenz vom 18.8.1998 von einem "dramatischen Geburteneinbruch", der in der Folge zum Absinken der Einwohnerzahl bzw. zur Zulassung einer massiven Zuwanderung mit den damit verbundenen Integrationsproblemen führen werde.

³ Albers (1998) 55.

⁴ Im vorindustriellen Europa unterlagen Dienstboten, Knechte und Mägde oft einem Heiratsverbot, Männer mußten vor der Eheschließung ihren Militärdienst absolvieren; vgl. Prisching (1992) 39.

⁵ Art. 12 der [Europäischen] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BGBl. 210/1958.

⁶ Art. 16 (3) Universal Declaration of Human Rights, UN. Doc. 217/A (III), vom 10. Dezember 1948.

⁷ Dujmovits u.a. (1998).

⁸ Genser, Holzmann (1997).

⁹ "68% der Frauen und 62% der Männer wünschten sich eine zumindest zweijährige Unterbrechung der Erwerbstätigkeit nach der Geburt eines Kindes – und zusätzlich 17% der Frauen bzw. 14% der Männer zumindest eine Erwerbsreduzierung." (Österreichischer Familienbericht 1999, S. 74).

¹⁰ Bildungsqualifikation korreliert etwa ganz deutlich mit dem Armutsrisiko: Während Erwerbstätige mit Pflichtschulbildung zu 13% in von Armut bedrohten Haushalten leben, trifft dies nur auf 8% der Erwerbstätigen mit einem Abschluß einer mittleren berufsbildenden Schule oder mit weiterführender Schulbildung zu. Vgl. Giorgi (1998) 91.

¹¹ Badelt, Österle (1998) 139.

¹² Bericht (1995) 72.

¹³ Badelt, Österle (1998) 152.

¹⁴ Es ist wenig sinnvoll, Fragen der Einkommensverteilung zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen damit zu verbinden. Wenn Angehörige einer Gruppe mehr Kinder haben als Angehörige anderer Gruppen (z.B. Bauern), dann ist unserer Meinung nach die Feststellung, Förderung von Kindern ist eine Umverteilung zu dieser Gruppe, zwar statistisch richtig, aber ohne eine normative Bedeutung.

¹⁵ Alle Angaben: Hanika (1999).

¹⁶ Für die Beamten und Beschäftigte anderer Selbstträger wurde ein ähnliches System unterstellt.

¹⁷ Guger (1998).

Literatur

Albers, W., Die Beeinflussung der Verhaltensweisen der Familie mit ökonomischen Mitteln (Berlin 1988).

Badelt, Ch.; Österle, A., Grundzüge der Sozialpolitik (Wien 1998).

Bericht über die Situation der Frauen in Österreich (BM für Frauenangelegenheiten, Wien 1995).

Dujmovits, R.; Sturn, R.; Wohlfahrt, G., Zur Neuordnung kinderbezogener Steuer- und Transferregelungen, in: Wirtschaft und Gesellschaft 24/1 (1998) 11-34.

Giorgi, L., Zur sozialen Situation von österreichischen Haushalten (Wien 1997)

Giorgi, L., Zur sozialen Situation von österreichischen Haushalten (Wien 1998)

Genser, B.; Holzmann, R., Finanz- und Sozialpolitik, in: Nowotny, E.; Winckler, G., Grundzüge der Wirtschaftspolitik, 2. Auflage (Wien 1997) 214-260.

Guger, A., Verteilungswirkungen familienpolitisch motivierter Maßnahmen in Österreich, in: Wifo Monatsberichte 71/12 (1998) 873-886.

Hanika, Alexander, Realisierte Kinderzahl und zusätzlicher Kinderwunsch, in: Statistische Nachrichten 5 (1999) 311-318.

Österreichischer Familienbericht 1999 (BM für Umwelt, Jugend und Familie, Wien 1999).

Prisching, Manfred, Soziologie, 2. Auflage (Wien 1992).

Reithofer, H., Sozialpolitik in Österreich (Wien 1995).

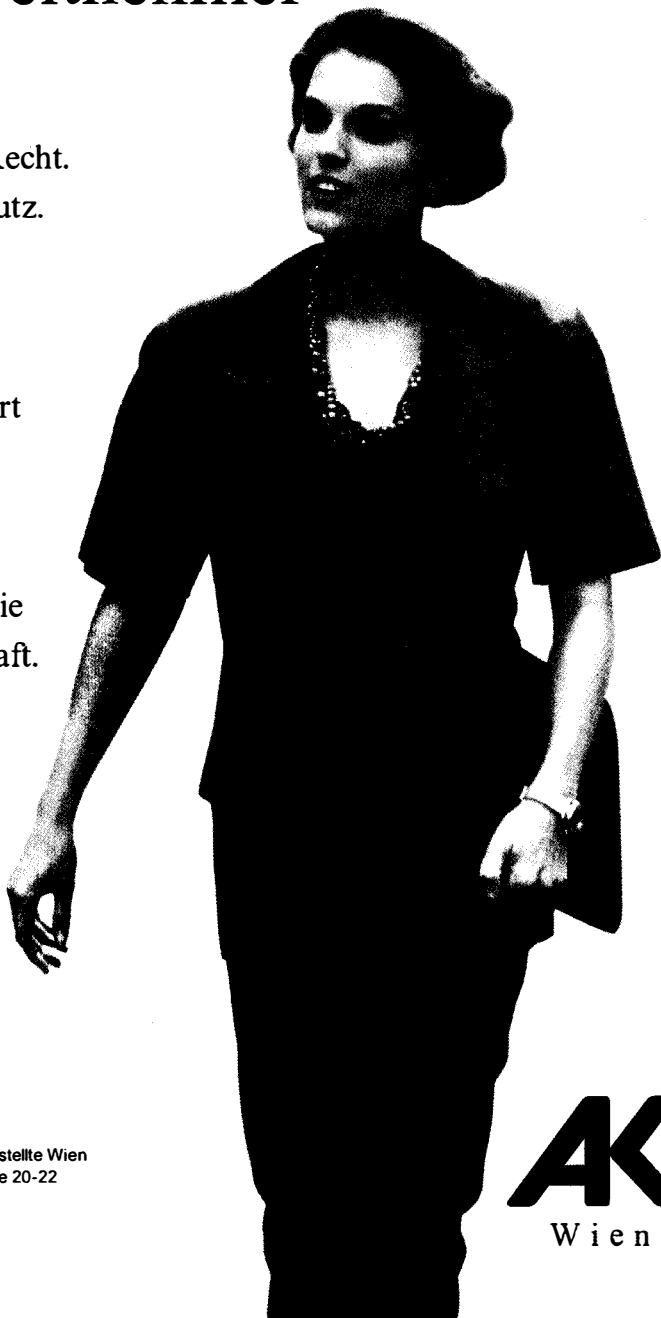
Zusammenfassung

Untersucht wird die Effizienz der Familienpolitik in Österreich, insbesondere der Transfers durch den Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) und die Steuerbegünstigung. Dazu werden mögliche familienpolitische Zielsetzungen diskutiert, die einen Rahmen geben, um die Frage nach der Effizienz sinnvoll stellen zu können. Unterschieden werden, neben demographischen Zielen, solche der vertikalen und der horizontalen Umverteilung sowie jene der Umverteilung im Lebenszyklus. Zur Berücksichtigung gelangen sowohl Einzahlungen in das System (4,5% der Arbeitseinkommen) als auch die Auszahlungen (Karenzgeld, Familienbeihilfe, Steuerbegünstigung), wobei die am 1.1.2000 geltenden Bestimmungen die Grundlage bilden. Für die Einzahlungen werden stilisierte Einkommensverläufe für hohe, mittlere und niedrige Einkommen unterstellt. Gezeigt wird, daß es eine geringe vertikale Umverteilung zu den niedrigen Einkommen gibt, daß für die mittleren Einkommensempfänger sich Einzahlungen und Auszahlungen bis zu zwei Kindern die Waage halten. Die Umverteilung im Lebenszyklus ist ebenfalls sehr schwach ausgebaut, da die Periode der Einzahlungen nicht wesentlich länger ist als die Periode, in der man Transfers erhält.

Aktiv für Sie

Eine starke Interessenvertretung für alle Arbeitnehmer

- Die AK schafft Recht.
- Die AK gibt Schutz.
- Die AK bildet.
- Die AK sichert
das soziale Netz.
- Die AK verhindert
Preistreiberei.
- Die AK schützt
die Umwelt.
- Die AK sichert die
Sozialpartnerschaft.



Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien
1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22
Tel.: 501 65-0

AK
Wien

Soziale Ungleichheit und Gesundheit

Monika Riedel*

1. Ausgangslage

Schlechterer Gesundheitszustand geht häufig mit schlechterem sozialen Status einher. Die Zusammenhänge zwischen sozialen Indikatoren, wie Einkommen, Bildung und Berufsgruppe, und Morbidität oder Mortalität wurden in einer Reihe von Untersuchungen belegt. Manche hiervon basieren auf Individualdaten und in der Regel beschränken sie sich auf ein einzelnes Land, während Ländervergleiche meist auf aggregierten Daten beruhen. Erst in jüngerer Vergangenheit wurden im Rahmen internationaler Forschungsprogramme auch Studien durchgeführt, die darauf abzielten, vergleichbare Individualdatenbasen einzelner Länder für internationale Vergleiche heranzuziehen.¹ Diese Studien beschränken sich aber in der Regel auf westeuropäische Länder, gelegentlich beziehen sie auch außereuropäische Industrieländer wie die USA mit ein. Nur in Einzelfällen oder für ausgewählte Aspekte werden auch osteuropäische Länder in die Betrachtung mit eingeschlossen, oder die unterschiedliche Entwicklung in diesen Ländern zum Thema gemacht.²

Da sich die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit vergleichbarer Daten für osteuropäische Länder noch problematischer gestaltet als bei westlichen Länder-Samples, wurde hier auf die Auswahl eines einheitlichen Samples für alle zu überprüfenden Hypothesen verzichtet und statt dessen das jeweils verfügbare Datenmaterial so umfangreich wie möglich genutzt. Außerdem wurde so weit wie möglich der Vergleich von westeuropäischen mit zentral- und osteuropäischen Ländern um eine weitere Ländergruppe, die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, ergänzt. Die direkte Messung des Gesundheitszustands ist ein bekanntes und bislang nicht zufriedenstellend gelöstes Problem in Arbeiten zum Gesundheitszustand; gewöhnlich wird daher entweder auf Befragungsergebnisse über die eigene Einschätzung des Gesund-

* Mein Dank gilt den DiskussionsteilnehmerInnen des Symposiums 'Lieber reich & gesund als arm & krank' des Sozialmedizinischen Zentrums Liebenau, Maria Hofmarcher sowie Jürgen Schwärzler für die Datenaufbereitung.

heitszustands oder auf die leichter verfügbaren Mortalitätsstatistiken zurückgegriffen. Letztere werden auch hier verwendet, da sie über Datenquellen wie die WHO Health for All Datenbank für ausreichend viele Länder verfügbar sind.

Im vorliegenden Aufsatz wird eingangs die positive Beziehung zwischen durchschnittlicher Lebenserwartung und Pro-Kopf-Einkommen dargestellt und gezeigt, daß Ostländer in der Regel bei beiden Werten eine benachteiligte Position einnehmen. Danach werden folgende Hypothesen über den Bezug zwischen sozioökonomischen Indikatoren und dem Gesundheitszustand bzw. Mortalitätsindikatoren einer näheren Betrachtung unterzogen:

- 1.) Die positive Korrelation zwischen durchschnittlicher Lebenserwartung und dem Bildungsniveau ist schwächer ausgeprägt als die Beziehung zwischen Lebenserwartung und Pro-Kopf-Einkommen, Ostländer liegen in bezug auf diesen Indikator weniger weit hinter Westeuropa zurück.
- 2.) Die osteuropäischen Länder haben gegenüber Westeuropa seit Beginn der neunziger Jahre kaum aufgeholt, dies gilt nicht nur hinsichtlich des Einkommens, sondern auch in bezug auf Gesundheitsindikatoren.
- 3.) Nur ausgewählte Indikatoren für sozialen Status und Lebensstil, die in Untersuchungen auf Mikroebene signifikante Zusammenhänge aufweisen, sind auch in gleicher Weise auf Makroebene mit Indikatoren für den Gesundheitszustand korreliert.

2. Ost-West-Vergleich ausgewählter Hypothesen

2.1 Reichtum verbessert das Gesundheitsniveau

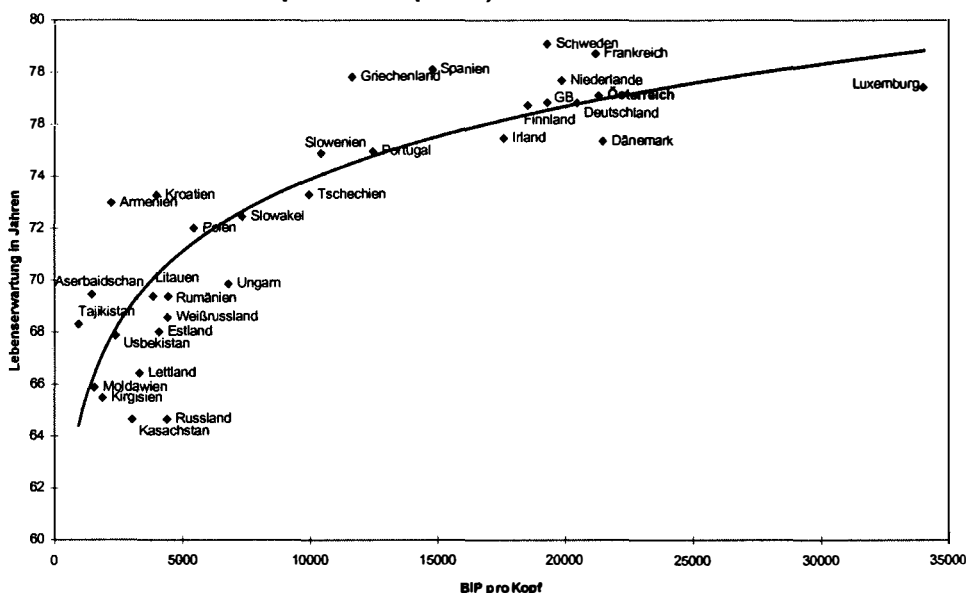
Der Zusammenhang zwischen größerem Reichtum und besserem Gesundheitszustand ist sowohl auf der Makroebene belegt, wie Untersuchungen über zumeist westliche Industrieländer dokumentieren,³ als auch auf der Mikroebene. Außerdem gibt es Belege dafür, daß nicht nur höheres Einkommen, sondern auch gleichmäßiger verteiltes Einkommen mit besserem Gesundheitszustand einhergeht. Dieser Zusammenhang wurde sowohl in Ländervergleichen⁴ als auch auf der Ebene von Einzelpersonen⁵ festgestellt und dürfte ab Erreichen eines bestimmten Einkommensniveaus und Lebensstandards den Effekt des Einkommensniveaus dominieren.⁶ Länderspezifische Auswertungen liegen hauptsächlich aus dem angelsächsischen und dem skandinavischen Raum vor; im deutschen Sprachgebiet haben derartige Fragestellungen offenbar keine Tradition.

Wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf als Maß für Reichtum und die Lebenserwartung bei Geburt als Näherungswert für den Gesundheitszustand akzeptiert, läßt sich der erstere Zusammenhang auf internationaler Ebene wie in Abbildung 1 darstellen. Je nach Modellspezifikation erklären allein Unterschiede in der Höhe des BIP pro Kopf bis zu drei Viertel der Abweichungen der durchschnittlichen Lebenserwartung (vgl. Tabelle 1). Abbildung 1 bildet die Werte für europäische Länder und die Nachfolgestaa-

ten der Sowjetunion ab. Es lassen sich einzelne *Cluster* ausmachen: Die EU-Länder verbinden ein hohes Einkommen pro Kopf mit einer ebenfalls hohen Lebenserwartung, die vergleichsweise armen Nachfolgestaaten der Sowjetunion verzeichnen eine deutlich niedrigere Lebenserwartung. Einige südliche EU-Länder und die Beitrittswerber zur EU liegen zwischen diesen beiden Gruppen. Die Grafik verdeutlicht, daß Steigerungen des Pro-Kopf-Einkommens bei niedrigem Ausgangsniveau mit deutlich höheren Gewinnen an Lebenserwartung einhergehen als bei höherem Ausgangsniveau.

Der in Abbildung 1 dargestellte Zusammenhang zwischen Einkommen und der Lebenserwartung bei Geburt kann im gewählten umfassenden Länder-Sample als repräsentativ auch für andere Mortalitätsindikatoren angesehen werden: Ähnlich signifikante Ergebnisse ergeben sich auch für den Zusammenhang zwischen Einkommen pro Kopf und der Sterblichkeit in den ersten 28 Lebenstagen und der Lebenserwartung 65jähriger. Etwas geringer ausgeprägt erscheint die Beziehung zur Sterblichkeit im ersten Lebensjahr (vgl. Tabelle 1).

Abbildung 1: Lebenserwartung bei Geburt und Einkommen pro Kopf in US \$ zu Kaufkraftparitäten (1995)



Quelle: WHO Health for All Datenbank, eigene Berechnungen.

Beschränkt man die Untersuchung auf homogenere Ländergruppen, wie z. B. die EU-Länder, geht der Erklärungswert des Einkommens für die zu erwartende Lebenslänge zum größten Teil verloren; ab einem gewissen Niveau sind bei ähnlich hohem Lebensstandard andere Faktoren offenbar wesentlicher für den Gesundheitszustand als die genaue Einkommenshöhe. Zu diesen Faktoren könnten der Anteil der Gesundheitsausgaben am BIP gehören, der Zugang zu Einrichtungen des Gesundheitswesens, die

Lineares Modell		BIP pro Kopf US \$ PPP 1995			Bildungsindex 1997			
abhängige Variable	Konstante	Koeffizient	p-Wert	R ²	Konstante	Koeffizient	p-Wert	R ²
Lebenserwartung bei der Geburt 1996	68,425	0,00042	0,000	0,651	-34,408	1,532	0,000	0,360
Lebenserwartung mit 65 1996	13,968	0,00016	0,000	0,663	-12,317	0,384	0,000	0,783
Säuglingssterblichkeit ¹ 1995	10,770	-0,00035	0,000	0,678	64,822	-0,792	0,000	0,714
Kindersterblichkeit ² 1996	18,984	-0,00065	0,000	0,413	114,997	-1,423	0,000	0,674
logarithmisches Modell		BIP pro Kopf US\$ PPP 1995			Bildungsindex 1997			
abhängige Variable	Konstante	Koeffizient	p-Wert	R ²	Konstante	Koeffizient	p-Wert	R ²
Lebenserwartung bei der Geburt 1996	36,356	4,108	0,000	0,702	-386,756	108,905	0,000	0,347
Lebenserwartung mit 65 1996	2,316	1,505	0,000	0,530	-103,530	27,805	0,000	0,786
Säuglingssterblichk. ¹ 1995	41,821	-3,875	0,000	0,785	253,638	-57,498	0,000	0,714
Kindersterblichkeit ² 1996	69,288	-6,424	0,000	0,467	455,583	-103,498	0,000	0,677

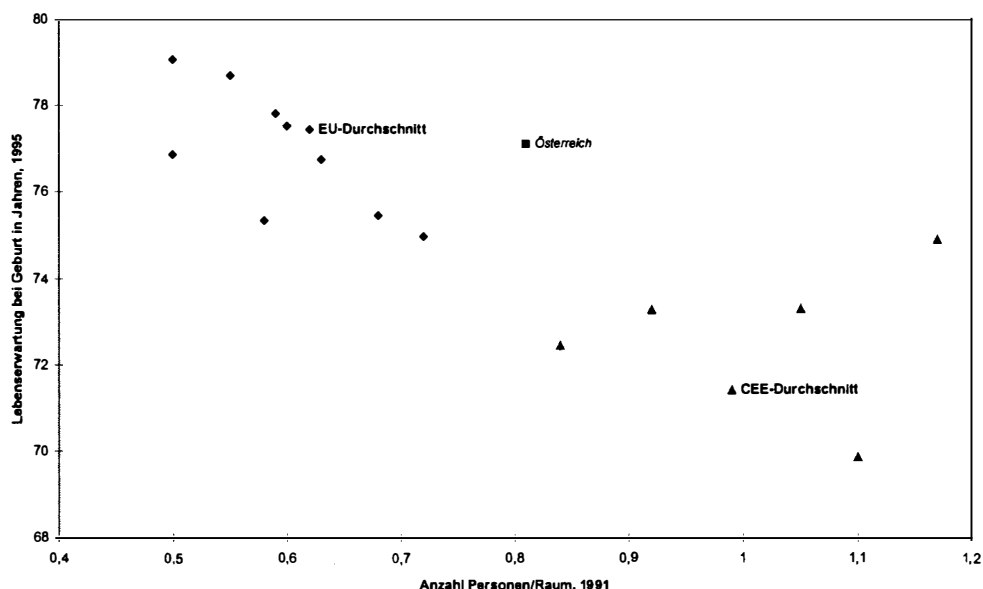
¹ Todesfälle innerhalb der ersten 28 Lebenstage je 1000 Lebendgeborene
² Todesfälle innerhalb des ersten Lebensjahres je 1000 Lebendgeborene

Quellen: Mortalitätsindikatoren und BIP: WHO Health for All Database, Bildungsindex: Human Development Index 1999.

schon angesprochene Einkommensverteilung, aber auch verschiedene andere Faktoren, die nicht unmittelbar dem Gesundheitsbereich zuzurechnen sind, wie Lebensstil, Kriminalität oder Verkehrssicherheit (vgl. Abschnitt 2.4).

Zieht man andere Indikatoren für Reichtum oder Lebensstandard heran, können manche der für die Mikroebene bekannten Zusammenhänge nicht auf der Makroebene repliziert werden. Zu diesen Beispielen zählt Arbeitslosigkeit. Auf Individualdatenbasis hat sich gezeigt, daß Arbeitslose häufig einen schlechteren Gesundheitszustand aufweisen als Beschäftigte.⁷ Dies kann nicht nur durch Einkommensausfälle während Arbeitslosigkeit begründet werden, sondern auch durch den mit Arbeitslosigkeit und ungewissen Zukunftsaussichten verbundenen psychischen Druck.⁸

Abbildung 2: Personen pro Raum und Lebenserwartung nach Ländergruppen



Legende: Rhomben: EU-Länder, Dreiecke: CEE-Länder.

Quelle: WHO Health for All Datenbank, eigene Berechnungen.

Diese Begründung ist insbesondere für die früher sozialistischen Länder plausibel, da viele Sozialleistungen vom Arbeitgeber bereitgestellt wurden und daher der Verlust des Arbeitsplatzes oft mehr als nur den Verlust des Arbeitseinkommens bedeutete. Außerdem war das Phänomen Arbeitslosigkeit in der sozialistischen Ära praktisch nicht existent, so daß keine Strategien für den Umgang mit dieser Lebenssituation entwickelt waren. Dennoch zeichnet sich für Länder mit höherer Arbeitslosenrate statistisch keine niedrigere Lebenserwartung ab (vgl. Tabelle 4). Diese Diskrepanz zwischen Mikro- und Makroevidenz könnte dadurch erklärbar sein, daß Morta-

lität und Lebenserwartung auf Länderebene eben doch ein zu langfristig angelegter und damit zu grober Maßstab sind, an dem daher die anhand von Morbiditätsstatistiken auf Individualdatenbasis gefundenen Effekte nicht erkennbar sind. Einen weiteren aussagekräftigen Indikator für die Lebensumstände oder Reichtum dürfte neben dem Pro-Kopf-Einkommen der verfügbare Wohnraum darstellen: Eine höhere durchschnittliche Anzahl von Personen pro Raum geht mit geringerer Lebenserwartung einher (vgl. Abbildung 2). Dieser Zusammenhang bietet sich freilich gleich für zwei miteinander vereinbare Erklärungsvarianten an: Neben der Interpretation, daß weniger Personen pro Raum höheren Wohlstand bedeuten, können beengte Wohnverhältnisse über schlechtere hygienische Bedingungen höhere Infektionsgefahr und somit eine direkte Wirkung auf Gesundheitsniveau und Mortalität bedeuten.

2.2 Wirkt Bildung schwächer als Reichtum?

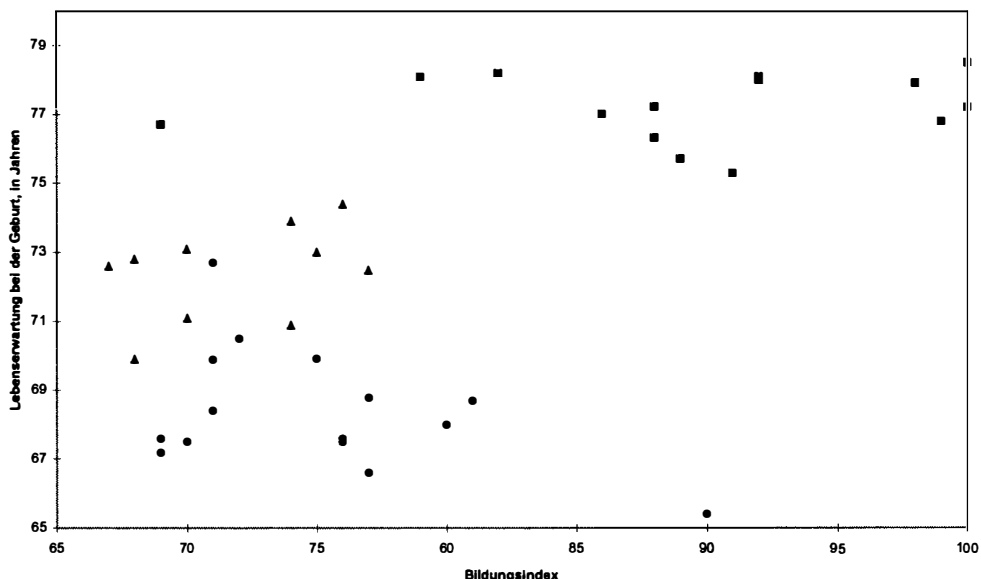
Untersuchungen auf der Ebene von Mikrodaten belegen, daß auch ein höheres Bildungsniveau in der Regel mit einem besseren Gesundheitszustand einhergeht.⁹ Direkte Begründungen hierfür können z.B. darin liegen, daß je nach Bildungsniveau einer gesunden Lebensführung mehr Wert beigemessen wird, daß höheres Bildungsniveau besseren Zugang zu Gesundheitseinrichtungen verschafft, oder daß ein höheres Bildungsniveau das Ergreifen von Berufen ermöglicht, die mit geringeren gesundheitlichen Beeinträchtigungen verbunden sind. Da Absolventen höherer Ausbildungseinrichtungen häufig höhere Einkommen erzielen als weniger intensiv ausgebildete Menschen, kann die Beziehung zwischen Bildungsniveau und Gesundheitszustand jedoch auch Einkommenseffekte darstellen.

Eine Schwierigkeit bei dem Versuch einer Messung dieses Zusammenhangs auf der Makroebene liegt darin, daß statistische Angaben über das Bildungsniveau der gesamten Bevölkerung oft nicht vorliegen, so daß auf aktuelle Schulbesuchsquoten zurückgegriffen wird. Wenn das durchschnittliche Bildungsniveau aber den durchschnittlichen Gesundheitszustand beeinflusst, wäre ein Effekt heutiger Schulbesuchsquoten erst in der Zukunft erkennbar. Wenn die zeitliche Verzögerung zwischen Bildung und Mortalität größer ist als jene zwischen Einkommen und Mortalität, müßten Korrelationen zwischen vorhandenen Indikatoren für Bildungsniveau und Gesundheitszustand schwächer ausgeprägt sein als jene für Einkommen und Gesundheitszustand. Um das Problem zeitlicher Verzögerungen möglichst gering zu halten, greifen wir für die in Tabelle 1 dargestellten Berechnungen auf den im Human Development Report publizierten Bildungsindex zurück, der in dieser Hinsicht eine Zwischenposition darstellt. In diesem Index sind Alphabetisierungsquote und Schulbesuchsquoten (und somit ein Indikator für das gegenwärtige Bildungsniveau mit Indikatoren für das zukünftige) miteinander verknüpft. Der Zusammenhang zwischen Bildungsindex und Mortalitätsindikatoren stellt sich auch kaum schwächer dar als jener zwischen Einkommen und Mortalitätsindikatoren, während die Verwendung ausschließlich von

Schulbesuchsquoten in hier nicht dargestellten Berechnungen deutlich geringeren Erklärungswert aufweist. Zwar sind Variationen in der Lebenserwartung bei Geburt deutlich besser durch Einkommensunterschiede als durch Bildungsunterschiede erklärbar, bei Kinder- und Säuglingssterblichkeit und bei der Lebenserwartung 65-jähriger verschwindet dieser Unterschied aber.

In einer graphischen Darstellung lassen sich unterschiedliche Ländergruppen identifizieren: Die EU-Länder weisen einen Bildungsindex über 0,8 und eine Lebenserwartung bei Geburt von über 75 Jahren auf. Die Unterschiede zwischen den zentral- und osteuropäischen Ländern (CEE) und den Nachfolgeländern der Sowjetunion (NIS) sind in bezug auf den Bildungsindex zwar gering, wie schon aus Abbildung 1 bekannt weisen die NIS-Länder aber in etlichen Fällen eine deutlich niedrigere Lebenserwartung auf als die CEE-Länder. Dieser Zusammenhang ist mit der Interpretation vereinbar, daß Bildung zwar positiv auf das erreichbare Gesundheitsniveau wirkt, daß dieser Zusammenhang aber nicht unabhängig von anderen Einflußfaktoren auf das Gesundheitsniveau wirken kann: Erst wenn andere notwendige Gesundheits- oder sogar Überlebensvoraussetzungen gegeben sind, kann Bildung sich meßbar positiv auf Gesundheit und Lebenserwartung auswirken. Die unmittelbare Wirkung des Einkommens wird auch in der parallelen Verschlechterung von Einkommen und Mortalitätsindikatoren seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion deutlich, während Veränderungen im Bildungsniveau dort erst mit Verzögerungen auftreten (vgl. nächster Abschnitt).

Abbildung 3: Bildungsindex und Lebenserwartung bei Geburt nach Ländergruppen

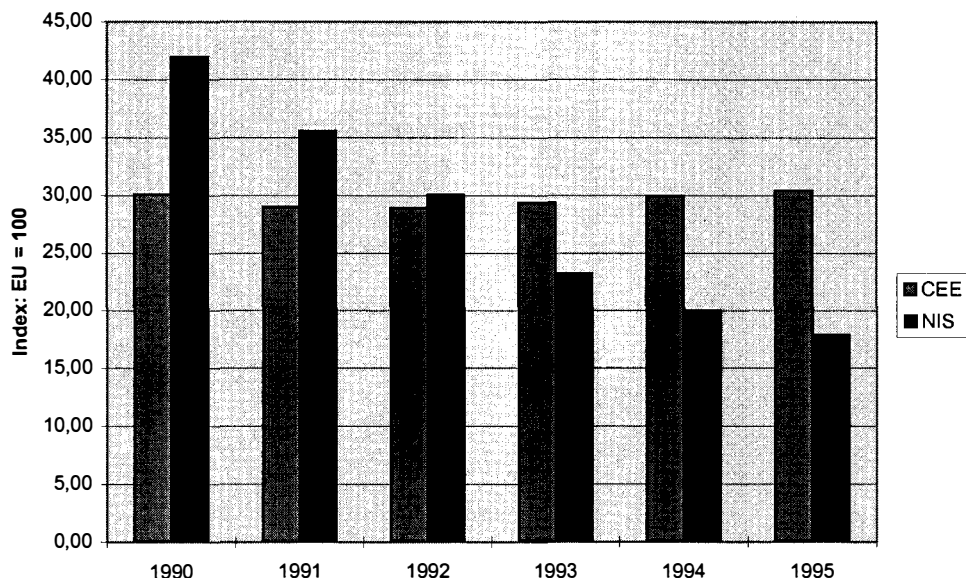


Legende: Quadrate: EU-Länder, Dreiecke: CEE-Länder, Kreise: NIS-Länder.
Quelle: WHO Health for All Datenbank, eigene Berechnungen.

2.3 Holen die Reformländer auf?

In CEE-Ländern wie auch in NIS-Ländern betrug das Einkommen pro Kopf rund ein Drittel des Vergleichswerts für die EU. Selbst relativ reiche Länder wie Slowenien erreichen nur gut 60% des EU-Niveaus. Gemessen als reales BIP pro Kopf in kaufkraftbereinigten US \$, stieg das Einkommen im Durchschnitt der EU-Länder von 1990 bis 1995 um 27%. Für den gleichen Zeitraum weist der in der WHO Health for All-Datenbank ausgewiesene Durchschnitt der CEE-Länder mit 28% einen praktisch gleich starken Anstieg auf, womit sich die Differenz zwischen dem Pro-Kopf-Einkommen in den EU-Ländern und den CEE-Ländern weiter vergrößert hat. Insbesondere in einigen der ärmeren Länder sank im betrachteten Zeitraum das Pro-Kopf-Einkommen, wie z.B. in Bulgarien von US \$ 4.700 auf US \$ 4.604. Mit weit stärkeren Einkommensrückgängen als in den CEE-Ländern haben die Nachfolgeländer der Sowjetunion zu kämpfen, im Durchschnitt betrug der Rückgang 46%. So ging in Rußland das Pro-Kopf-Einkommen von US \$ 7.968 (1990) auf US \$ 4.389 (1995) und somit praktisch gleich stark wie im Durchschnitt dieser Länder zurück, in einzelnen Ländern wie in Tadschikistan oder Moldawien betrug der Einkommensrückgang jedoch über 60%. Wenn auch diesen Angaben über das Pro-Kopf-Einkommen durch starke Verzerrungen (z.B. durch Güterverfügbarkeit und angewandte Preisberechnungen) nur beschränkte Aussagekraft zukommt, müssen diese Entwicklungen von Einkommen und Lebensstandard doch von ihrer Tendenz her als zutreffend angesehen werden.

Abbildung 4: Einkommen pro Kopf (Bruttoinlandsprodukt) in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion



Quelle: WHO Health for All Datenbank, eigene Berechnungen.

Eine Betrachtung der zeitlichen Entwicklung legt offen, daß der oben besprochene Zusammenhang zwischen Einkommenshöhe und einzelnen Mortalitätsindikatoren nicht nur im Querschnittsvergleich, sondern auch im Zeitablauf robust ist. In den CEE-Ländern, die im Durchschnitt ihre relative Einkommensposition zur EU in etwa halten konnten, veränderte sich auch der Abstand der Indikatoren Lebenserwartung bei Geburt, Lebenserwartung mit 65 Jahren sowie Kindersterblichkeit zum Wert der EU weit weniger stark als in den relativ und absolut ärmer gewordenen Nachfolgeländern der Sowjetunion (vgl. Tabelle 3). Besonders drastisch zeigt sich dies bei der Kindersterblichkeit: Zu Beginn der neunziger Jahre starben in den NIS-Ländern fast dreimal so viele Kinder vor Erreichen des ersten Geburtstags wie in EU-Ländern, auch in den CEE-Ländern deutlich mehr als doppelt so viele wie in der EU. In Westeuropa und in den CEE-Ländern konnte die Kindersterblichkeit auch in den neunziger Jahren weiter verringert werden; der Abstand zwischen diesen beiden Ländergruppen schwankte im Lauf der neunziger Jahre um einen annähernd gleichbleibenden Wert. Im Gegensatz dazu fielen die NIS-Länder im Durchschnitt weiter hinter diese beiden Ländergruppen zurück, so daß 1996 bereits 3,7mal so viele Kinder von 1.000 Lebendgeborenen nicht ihren ersten Geburtstag erlebten wie in der EU.

Eine Untersuchung über die Mortalität von Kindern und Jugendlichen zeigte auf, daß die Todesursachen in Westeuropa, Osteuropa und den NIS-Ländern bei unterschiedlichem Niveau ähnlich verteilt sind.¹⁰ So sind sowohl im Westen wie auch im Osten externe Faktoren eine wesentliche Todesursache bei Kindern und Jugendlichen, in Rußland und dem Baltikum trägt diese Todesursache aber stärker zur gesamten Mortalität bei als in anderen östlichen oder westlichen Ländern. So führen im Baltikum externe Ursachen zu mehr als 60% aller männlichen Todesfälle der Altersgruppe bis 19 Jahren, in der Gruppe der 15- bis 19jährigen macht dieser Anteil sogar 83% aus. In Zentral- und Westeuropa liegt der Vergleichswert unter 60%. Berechnungen zeigen, daß die Ost-West-Differenz in der Sterblichkeit bei Kindern und Jugendlichen beträchtlich verringert würde, wenn die durch externe Ursachen begründete Mortalität in allen Ländern auf das westliche Niveau gesenkt werden könnte. Vergleichsweise geringe Verbesserungen wären lediglich für die südlichen Länder der früheren Sowjetunion und Osteuropas wahrscheinlich, da dort übertragbaren Krankheiten eine größere Bedeutung zukommt; selbst in diesen Ländern wären jedoch Verbesserungen um 20 bis 65% möglich.

Auffällig ist auch, daß die Differenz zwischen den Ländergruppen bei allen hier betrachteten Mortalitätsindikatoren und Altersgruppen 1970 geringer war als in den neunziger Jahren. Sowohl während der Zeit des alten Regimes, zum Teil aber auch in den letzten Jahren hat sich diese Differenz weiter verstärkt (vgl. Tabelle 3). In NIS-Ländern 1997 Geborene können nicht damit rechnen, älter als ihre Eltern zu werden; die Lebenserwartung bei Geburt liegt in diesen Ländern 1997 unter jener von 1970, besonders deutlich bei Männern. Im gleichen Zeitraum verbesserte sich die Lebenserwartung bei Geburt in CEE-Ländern um fast 1,5 Jahre bei Männern und um fast

4 Jahre bei Frauen, in EU-Ländern sogar um über 5 Jahre bei Männern und bei Frauen.

Selbst hinter konstanten Werten von einfachen Mortalitätsindikatoren kann sich zunehmende Ungleichheit von Gesundheit und sozialem Status verbergen. Für die frühere Deutsche Demokratische Republik wurde der Zusammenhang von Müttersterblichkeit und Ehestand vor und nach der Wiedervereinigung verglichen.¹¹ Es zeigte sich, daß die Müttersterblichkeit vor der Wiedervereinigung stabil war und danach fiel. Während sich jedoch vor der Wiedervereinigung das Risiko, im Zusammenhang mit einer Geburt zu sterben, bei verheirateten und unverheirateten Frauen kaum unterschied, stieg das Risiko unverheirateter Mütter nach der Wiedervereinigung auf den 2,6fachen Wert verheirateter Mütter. Die Studienautoren schreiben diese Entwicklung der seit der Wiedervereinigung stark reduzierten sozialen Sicherheit bei unverheirateten Müttern zu, so gibt es keine Arbeitsplatzgarantie für unverheiratete Mütter mehr, weniger soziale Unterstützung, weniger finanzielle Anreize für Nachuntersuchungen und deutlich weniger Kinderkrippen.

Die beobachteten Unterschiede in der Lebenserwartung sind weniger durch die Mortalität bei den besonders Jungen oder den Älteren verursacht, sondern vielmehr durch die Mortalität der mittleren Altersgruppen, also jenen Altersgruppen, die in der Regel weniger häufig und intensiv mit dem Gesundheitswesen in Berührung kommen. 1992 war der Beitrag der Kindersterblichkeit zur unterschiedlichen Lebenserwartung gering im Vergleich zum Beitrag der Altersgruppen 35 bis 64 und 65+, denen 43 und 23 Prozent der gesamten Mortalitätsdifferenzen zuzurechnen waren.¹² Hier wiederum sind stärkere Verschlechterungen bei Männern als bei Frauen zu beobachten.

Da die verschlechterte Lebenserwartung stark auf Todesfälle in jenen Altersgruppen zurückzuführen ist, die das Gesundheitswesen im Vergleich zu sehr jungen oder sehr alten Menschen typischerweise weniger in Anspruch nehmen, liegt es nahe, die Begründung für diese Entwicklung auch in Ursachen zu sehen, die nur mittelbar dem Gesundheitswesen zurechenbar sind. Eine Betrachtung der häufigsten Todesursachen bekräftigt diese Vermutung. Der dramatische Anstieg der Mortalität russischer Männer (um rund 50%) wird bei den älteren hauptsächlich kardiovaskulären Krankheiten zugeschrieben, bei den jüngeren externen Ursachen wie Unfällen, Selbstmorden und Gewaltverbrechen.¹³ Während häufigerer Tod durch kardiovaskuläre Krankheiten durch verschlechterte medizinische Versorgung und insbesondere durch schlechteren Zugang zu medizinischen Einrichtungen in Notfällen verursacht sein kann, dürften die Begründungen für den Anstieg der Mortalität durch externe Ursachen stärker in anderen Bereichen zu suchen sein, wie höherer Kriminalität und gesteigerter Unfallhäufigkeit durch schlechtere Verkehrssicherheit und höheren Alkoholkonsum.

Tabelle 2: Entwicklung von Gesundheitsindikatoren

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Lebenserwartung Männer, bei Geburt										
EU	68,64	70,73	73,05	73,15	73,54	73,64	74,01	74,08	74,24	n.v.
CEE	66,29	66,78	67,29	66,78	66,83	67,15	67,22	67,34	67,68	67,73
NIS	64,14	62,19	64,29	64,27	63,24	61,10	60,34	60,65	61,42	62,22
Lebenserwartung Frauen, bei Geburt										
EU	74,88	77,48	79,79	79,95	80,33	80,30	80,67	80,72	80,82	n.v.
CEE	71,94	73,57	74,95	74,92	75,16	75,32	75,4	75,62	75,69	75,82
NIS	73,34	72,45	73,99	74,09	73,64	72,29	71,77	72,05	72,47	72,81
Lebenserwartung mit 65, Männer										
EU	12,79	13,61	14,84	14,98	15,21	15,16	15,43	15,42	15,49	n.v.
CEE	12,38	12,31	12,82	12,57	12,62	12,65	12,78	12,86	12,82	12,89
NIS	12,79	12,09	12,49	12,46	12,3	11,59	11,37	11,56	11,72	11,79
Lebenserwartung mit 65, Frauen										
EU	16,00	17,35	18,79	18,92	19,21	19,13	19,43	19,43	19,49	n.v.
CEE	14,72	15,03	15,86	15,74	15,94	15,92	16,06	16,18	16,10	16,20
NIS	16,08	15,71	16,03	16,09	15,93	15,28	15,04	15,22	15,31	15,38
Kindersterblichkeit										
EU	21,93	12,42	7,60	7,41	6,87	6,48	6,17	5,82	5,70	n.v.
CEE	40,67	25,08	18,26	16,22	15,96	14,80	15,61	14,20	13,33	13,28
NIS	n.v.	n.v.	21,96	23,07	24,06	24,67	22,80	21,69	21,14	21,06
Quelle: WHO, Health for All Datenbank, eigene Berechnungen. n.v. = nicht verfügbar.										

Tabelle 3: Entwicklung von Gesundheitsindikatoren, EU=100

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Lebenserwartung Männer, bei Geburt									
EU	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CEE	97	94	92	91	91	91	91	91	91
NIS	93	88	88	88	86	83	82	82	83
Lebenserwartung Frauen, bei Geburt									
EU	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CEE	96	95	94	94	94	94	93	94	94
NIS	98	94	93	93	92	90	89	89	90
Lebenserwartung mit 65, Männer									
EU	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CEE	97	90	86	84	83	83	83	83	83
NIS	100	89	84	83	81	76	74	75	76
Lebenserwartung mit 65, Frauen									
EU	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CEE	92	87	84	83	83	83	83	83	83
NIS	101	91	85	85	83	80	77	78	79
Kindersterblichkeit im ersten Lebensjahr									
EU	100	100	100	100	100	100	100	100	100
CEE	185	202	240	219	232	228	253	244	234
NIS	n.v.	n.v.	289	311	350	381	370	373	371
Quelle: WHO, Health for All Datenbank, eigene Berechnungen. n.v. = nicht verfügbar.									

2.4 Lebensstil

Bei Untersuchungen über Ursachen von ungleichen Gesundheitsniveaus wird Fragen des Lebensstils zunehmende Aufmerksamkeit geschenkt. Diese Fragen sind auch bei einer Konzentration auf den Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und Gesundheit von Bedeutung, da einige Lebensstilfaktoren wie Alkohol- und Nikotinkonsum einerseits durch die soziale Situation mitgesteuert werden und andererseits Auswirkungen auf den Gesundheitszustand haben. Diese Beziehungen sind zum Teil sehr komplex, da zirkuläre Kausalitäten entstehen können (z.B. schlechte Einkommenssituation führt zu verstärktem Alkoholkonsum, der dann zum Verlust des Arbeitsplatzes führt) und Bezüge zum Gesundheitsniveau in direkter (z.B. Rauchen führt zu Lungenkrebs) und indirekter Weise (z.B. Alkoholkonsum erhöht die Unfallhäufigkeit und damit die Anzahl von Verletzten und Unfalldoten) auftreten können. Diese Beziehungen können sehr ausgeprägt sein. So wird der markante Anstieg der männlichen Lebenserwartung nach 1985 in Rußland, der mit einem ausgeprägten Rückgang der Mortalität auf-

grund von Unfällen, Gewalt, Vergiftung und Selbstmord einherging, mit der gleichzeitig stattfindenden Anti-Alkohol-Kampagne erklärt.¹⁴

Internationale Vergleiche über sozio-ökonomische Ungleichheit, Gesundheitsunterschiede und Todesursachen stellen in Westeuropa ein Nord-Süd-Gefälle fest:¹⁵ In niedrigeren sozio-ökonomischen Schichten dominieren in Nordeuropa, England/Wales und Irland kardiovaskuläre Krankheiten als Ursache für frühzeitiges Sterben, in Frankreich, der Schweiz, Italien, Spanien und Portugal hingegen Krebs (mit Ausnahme von Lungenkrebs) und gastrointestinale Krankheiten (wie Leberzirrhose). Noch größere Differenzen in der Mortalität wurden hingegen in Reformländern wie Tschechien, Estland und besonders Ungarn gefunden.

Die Studienautoren bringen diese Mortalitätsdifferenzen mit Unterschieden in Lebensstilfaktoren wie insbesondere dem Rauchen in Verbindung: Die hohe Ungleichheit beim Mortalitätsrisiko aus kardiovaskulären Krankheiten im Norden ist zum Teil aus höherer Ungleichheit im Rauchverhalten zu erklären: Der Norden weist eine stärkere Streuung im Rauchverhalten auf, wobei Männer und Frauen in den niedrigsten sozio-ökonomischen Gruppen regelmäßig am stärksten rauchen. Der Süden zeigt geringere und heterogenere Differenzen im Rauchverhalten. So rauchen zwar junge Männer aus niedrigeren sozio-ökonomischen Schichten stärker als jene aus höheren Schichten, aber Frauen aus höheren Schichten mehr als Frauen aus niedrigeren Schichten. Das Rauchverhalten einzelner Gruppen verändert sich jedoch im Zeitablauf, und da der Norden in dieser Hinsicht dem Süden vorausieht, nehmen die Studienautoren an, daß der Süden in einigen Jahren ein ähnliches Muster sozialer Ungleichheit bei Mortalität aus kardiovaskulären Krankheiten aufweisen wird, wie es der Norden heute tut.

Der Zigarettenverbrauch in Osteuropa ist höher als in Westeuropa und im Gegensatz zum Westen in der jüngeren Vergangenheit weiter gestiegen. Aufgrund des steigenden Einkommens und der Handelsliberalisierungen wird angenommen, daß der Zigarettenverbrauch in den meisten dieser Länder auch in näherer Zukunft noch weiter steigen wird, wenn keine regulierenden Maßnahmen ergriffen werden. Erfahrungen aus westlichen Ländern zeigen, daß die Sterblichkeit an Lungenkrebs zu einem sehr hohen Anteil durch Rauchen ausgelöst ist. Typischerweise zeigen nationale Statistiken einige Jahre nach einem Anstieg des Zigarettenkonsums einen Anstieg der Mortalität aufgrund von Lungenkrebs, so daß davon auszugehen ist, daß die Todesfälle durch Lungenkrebs in den Reformländern weiter ansteigen werden. Nicht alle Reformländer weisen jedoch dasselbe Muster auf. In Tschechien und Polen konnte das Rauchen in den letzten Jahren reduziert werden, und es zeigen sich bereits Anzeichen für ein Sinken der Lungenkrebs-Mortalität. Ungarn dagegen ist das Land mit der höchsten gemessenen Lungenkrebs-Mortalität, und Prognosen gehen von weiteren Steigerungen aus.¹⁶

Ost-West-Vergleiche über Risikofaktoren wie Rauchen und Alkoholkonsum und Bezüge zu Mortalitätsstatistiken gestalten sich schwierig, da vergleichbare und verlässliche Zahlen kaum vorhanden sind. Die vorliegenden

Zahlen über Konsumniveaus berücksichtigen meist nicht die hausgemachten Alkoholika,¹⁷ und Angaben über die Mengen z.B. geschmuggelter Zigaretten liegen häufig nicht vor. So weisen die offiziellen Zahlen für die NIS-Länder einen nur zirka halb so hohen Wert für den durchschnittlichen Alkoholkonsum pro Kopf aus wie für EU-Länder (vgl. Tabelle 4), was den praktischen Erfahrungen in dieser Hinsicht kraß widerspricht. Die standardisierten Todesraten aufgrund von chronischen Leberkrankheiten und Leberzirrhose, die in einem engen Zusammenhang mit Alkoholismus stehen, verlaufen diametral entgegengesetzt. Daß die Sterblichkeit aufgrund dieser Krankheiten in den NIS-Ländern doppelt so hoch wie in der EU ist und die CEE-Länder eine Zwischenposition einnehmen, bestätigt die Skepsis gegenüber den offiziellen Angaben über den Alkoholverbrauch.

Auch Erkenntnisse über die gesundheitlichen Effekte des Alkoholkonsums sind nicht ohne weiteres von Studien über westliche Länder auf Reformländer oder Rußland übertragbar: Während man für Westeuropa und die USA annimmt, daß Alkoholkonsum das Risiko, an Herzkrankheiten zu erkranken, vermindert, scheint auf den ersten Blick in Rußland der umgekehrte Zusammenhang zu gelten. Dieser Widerspruch dürfte an Ausmaß und Muster des Trinkens liegen: In Europa überwiegt der moderate, regelmäßige Alkoholkonsum zu den Mahlzeiten, in Rußland hingegen das unregelmäßigere Trinken von deutlich höheren Mengen, was dann mit einem höheren Risiko für Herzkrankheiten einhergeht, die zudem einen schnelleren Verlauf haben als im Westen.¹⁸

Tabelle 4: Sozial- und Lebensstilfaktoren

Sozial- und Lebensstilindikatoren					Westeuropa		
	Jahr	EU	CEE	NIS	Nord ¹	Mitte ²	Süd ³
Schulbesuchsquote	1997	90,97	73,04	76,39	98,52	90,19	87,55
Arbeitslosenquote	1997	11,16	11,97	7,29	7,75	9,48	13,41
Zigaretten pro Kopf	1997	1713	2248	1360	1531	1416 ⁴	1668
SDR ⁶ : Lungenkrebs	1995	39,26	47,73	34,72	44,44	38,15	34,63
Alkoholkonsum in Liter pro Kopf	1996	9,37	7,80	4,67 ⁵	7,30	10,27	9,60
SDR ⁶ : chronische Leberkrankheiten und Leberzirrhose	1996	15,05	29,06	31,46	7,25	18,61	14,94

¹ Dänemark, Schweden, Finnland, Großbritannien, Irland
² Österreich, Deutschland, Belgien, Niederlande, Luxemburg
³ Schweiz, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland
⁴ ohne Luxemburg
⁵ 1992
⁶ standardisierte Todesrate pro 100.000 Einwohner

Quelle: WHO, Health for All Datenbank, eigene Berechnungen.

3. Schlußfolgerungen

Die eingangs aufgestellten Hypothesen im Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und Gesundheitsniveau können anhand des verfügbaren Datenmaterials nicht falsifiziert werden. Ein Vergleich von Einkommen und Lebenserwartung in den drei Ländergruppen EU, Zentral- und Osteuropa sowie ehemalige Sowjetunion zeigt, was für ein hoher Erklärungswert für das Gesundheitsniveau dem Einkommen zukommt. Hand in Hand mit der ökonomischen Situation hat sich auch der durchschnittliche Gesundheitszustand in den Nachfolgeländern der Sowjetunion verschlechtert, was an den meisten Mortalitätsindikatoren abzulesen ist. Die vergleichsweise günstigere ökonomische Situation in den zentral- und osteuropäischen Ländern ermöglichte bereits Verbesserungen des Gesundheitszustands; von einem Annähern an das EU-Niveau kann aber noch nicht gesprochen werden. Außerdem ist anzunehmen, daß sich die soziale und die gesundheitliche Ungleichheit innerhalb dieser Länder verschärft. Hierfür spricht eine Reihe von Faktoren: In den neuen deutschen Bundesländern hat sich in der Müttersterblichkeit nach sozialen Schichten eine vor der Wiedervereinigung nicht vorhandene Schere geöffnet. Es gibt nunmehr Arbeitslosigkeit, die nicht nur den Entfall von Einkommen, sondern auch weniger Sozialleistungen und manchmal sogar verschlechterten Zugang zu Gesundheitseinrichtungen bedeutet. Der Gesundheit abträgliche Konsumgewohnheiten verstärken sich. Die Kriminalität und die Anzahl von damit in Zusammenhang stehenden Todesfällen steigt. Daß einzelne Staaten in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt sind, verschärft die Problematik weiter.

Der enge Zusammenhang von sozioökonomischen Faktoren und Gesundheitsniveau wirft Fragen für eine sinnvolle Gesundheitspolitik auf. Die Vermutung liegt nahe, daß in einigen Ländern mehr Leben und Lebensqualität durch effiziente Wirtschaftspolitik sowie durch Maßnahmen gewonnen werden können, die die 'externen Todesursachen' verringern, als durch Investitionen in medizinische Hochtechnologie. Externe Todesursachen wie Gewalt und Unfälle sind zwar durch Maßnahmen wie die Alkohol-Kampagne unter Gorbatschow beeinflussbar. Gerade dieses Beispiel zeigt aber, wie eng verflochten das Gesundheitsniveau nicht nur mit gesellschaftlichen, sondern auch mit wirtschaftlichen Faktoren ist. Schließlich ist gesteigerter Alkoholkonsum oft nicht Ursache, sondern Folge gravierender (wirtschaftlicher) Probleme.

Anmerkungen

¹Vgl. Mackenbach, J.P.; Kunst, A.E.; Cavelaars A.E.J.M, Groenhouf, F.; Geurts, J.J.M., and the EU Working Group on Socioeconomic Inequalities in Health. Socioeconomic inequalities in morbidity and mortality in Western Europe in: *Lancet* 349 (1997) 1655-9; Kunst, A.E.; Groenhouf, F.; Mackenbach, J.P., and the EU Working Group on Socioeconomic Inequalities in Health. Occupational class and cause-specific mortality in middle-aged men in 11 European countries: a comparison of population based studies, in: *British Medical Journal* 316 (1998) 1636-41.

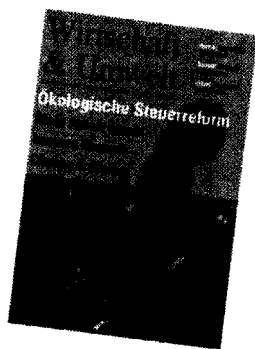
- ² Bobak, M.; Marmont, M., East-West mortality divide and its potential explanations: proposed research agenda, in: British Medical Journal 312 (1996) 421-425.
- ³ Vgl. z. B. Ettner, S., New evidence on the relationship between income and health, in: Journal of Health Economics 15 (1996) 67-85.
- ⁴ Van Doorslaer, Eddy, et al., Income-related inequalities in health: some international comparisons, in: Journal of Health Economics 16 (1992) 93-112.
- ⁵ Z. B. Wolfson, M.; Kaplan, G.; Lynch, J.; Ross, N.; Backlund, E., Relation between income inequality and mortality: empirical demonstration, in: British Medical Journal 319 (1999) 953-957; Chiang, T.L., Economic transition and changing relation between income inequality and mortality in Taiwan: regression analysis, in: British Medical Journal 319 (1999) 1162-1165.
- ⁶ Wilkinson, R.G., Income distribution and life expectancy, in: British Medical Journal 304 (1992) 165-168. Zitiert nach Bobak, Marmont (1996).
- ⁷ Für Österreich vgl. z.B. ÖSTAT, Gesundheitszustand der österreichischen Bevölkerung, Mikrozensus Dezember 1991 (Wien 1996).
- ⁸ Walberg et al (1998) untersuchen die fallende Lebenserwartung russischer Männer seit Zerfall der Sowjetunion und schreiben 42% der Unterschiede zwischen einzelnen Regionen Unterschieden im *labor turnover* zu, den sie als Annäherung für den mit Arbeitsplatzwechsel und -verlust verbundenen psychischen Druck interpretieren. *Labor turnover* ist die Summe aus neu entstandenen und verlorenen Arbeitsplätzen in mittleren und großen Firmen, bezogen auf die durchschnittliche Beschäftigung in diesen Firmen. Walberg, P.; McKnee, M.; Shkolnikov, V.; Chenet, L.; Leon, D.A., Economic change, crime, and mortality crisis in Russia: regional analysis, in: British Medical Journal 317 (1998) 312-8.
- ⁹ So stellen z.B. Kunst und Mackenbach in einer neun industrialisierte Länder umfassenden Studie fest, daß die Differenzen in der Lebenserwartung von Männern in den Niederlanden, Schweden, Dänemark und Norwegen nur etwa halb so groß sind wie in Frankreich oder den USA, die größeren Differenzen in den beiden letztgenannten Ländern aber zum Teil den großen Ungleichheiten im Bildungsniveau in diesen Ländern zugerechnet werden können. Vgl. Kunst, A.E.; Mackenbach, J.P., The Size of Mortality Differences Associated with Educational Level in Nine Industrialized Countries, in: American Journal of Public Health 84 (1994) 931-937.
- ¹⁰ Koupilova, I.; Leon, D., Health of children and youth during the transition in Eastern Europe, in: Eurohealth 4/6 (1998) 10-12.
- ¹¹ Razum, O.; Jahn, A.; Snow, R., Maternal mortality in the former East Germany before and after reunification: changes in risk by marital status, in: British Medical Journal 319 (1999) 1104-1105.
- ¹² Bobak, Marmot (1996).
- ¹³ Barr, N., Health and Health Care in the Post-Communist Countries, in: Eurohealth 4/6 (1998) 8-10.
- ¹⁴ Barr (1998).
- ¹⁵ Mackenbach, J.P.; Kunst, A.E., Socioeconomic inequalities in health in Europe, in: Eurohealth 5/1 (1999) 31-34.
- ¹⁶ Novotny, T.E.; Jha, P.; Nguyen, S.N.; Huffman, S., Tobacco control in the former socialist economies of Europe and Central Asia, in: Eurohealth 4/6 (1998) 13-17.
- ¹⁷ Tremblay, V.G., Soviet and Russian statistics on alcohol consumption and abuse, in: Bobadilla, J.L.; Costello, C.A.; Mitchell, F. (Hrsg.), Premature death in the New Independent States (Washington 1997) 220-38.
- ¹⁸ McKee, M.; Britton, A., Alcohol and heart disease in Russia: Resolving the paradox, in: Eurohealth 4/6 (1998) 64-65.

Zusammenfassung

Schlechterer Gesundheitszustand geht häufig mit schlechterem sozialen Status einher. Daten der drei Ländergruppen Europäische Union, Zentral- und Osteuropa sowie ehemalige Sowjetunion belegen, daß je nach Modellspezifikation bis zu drei Viertel der Unterschiede in verschiedenen Mortalitätsindikatoren allein Unterschieden im Pro-Kopf-Einkommen zuzurechnen sind. Der positive Einfluß höherer Bildungsniveaus auf den Gesundheitszustand zeichnet sich zwar auch in den osteuropäischen und früheren sowjetischen Ländern ab, wird aber offenbar durch den Einfluß der ökonomischen Situation dominiert. Im Gegensatz zu den Nachfolgeländern der Sowjetunion verbessern sich in den osteuropäischen Ländern Hand in Hand zur ökonomischen Situation bereits einige Gesundheitsindikatoren, wenn auch noch nicht von einer Annäherung an das westeuropäische Niveau gesprochen werden kann.

Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift
für Umweltpolitik.
Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.
Alle drei Monate neu.
Ein Jahr Wirtschaft &
Umwelt kostet S 100,-.
Für AK-Mitglieder
ist die Zeitschrift
kostenlos. Rufen Sie
an. Bestellen Sie
Ihr Gratis-Probeheft.



AK

01/501 65-2424

BÜCHER

Was Sie schon immer über Sozialpartnerschaft wissen wollten

Rezension von: Ferdinand Karlhofer,
Emmerich Tálos (Hrsg.), Zukunft der
Sozialpartnerschaft.

Veränderungsdynamik und Reformbedarf,
Signum Verlag, Wien 1999, 299 Seiten,
öS 350,-.

Wohl kaum ein Objekt der politikwissenschaftlichen Analyse wurde so häufig mißverstanden, fehlinterpretiert und – daraus folgend – auch unrealistischen Prognosen unterworfen wie die Sozialpartnerschaft. Durch ihren weitestgehend informellen Charakter, durch flexibles Agieren und durch die wenig ausgeprägte formale Institutionalisierung entzog sich dieses Objekt der Messung und Bewertung mit gängigen Instrumenten. Etwas überspitzt formuliert: man diagnostizierte aus einer längeren Periode des Nicht-Zusammentretens der Paritätischen Kommission bereits direkt einen Niedergang der Sozialpartnerschaft. Dies trug nicht unwesentlich zur Entstehung des Mythos der Sozialpartnerschaft bei, welcher allerdings in der Wissenschaft weit stärker ausgeprägt war als unter den Praktikern in Politik und Wirtschaft.

Wenn nun im vorliegenden Band ein "schwindender Mythos der Sozialpartnerschaft" konstatiert wird, so dürfte dies also weniger auf die Änderungen, welchen die Sozialpartnerschaft zweifelsohne unterworfen war und ist, zurückzuführen sein, als auf die Tatsache, daß sich

eine kleine Gruppe von Politologen jahr(zehnt)elang hartnäckig dem Thema widmete und dabei ihr Untersuchungsinstrumentarium anreicherte: Zahlreiche Interviews, Gespräche und Kontakte mit Praktikern trugen im Laufe der Zeit offensichtlich wesentlich zum besseren Verständnis der Realität und damit zum Schwinden des mystifizierenden Schleiers bei.

Der Sozialpartnerschaft wurde in der Vergangenheit oft ein Mangel an Anpassungsfähigkeit, ja sogar die Tendenz zur Versteinerung vorgeworfen. Daß sich die Sozialpartnerschaft im Laufe der Jahrzehnte in einem permanenten Prozeß (wenn auch zumeist nach dem Prinzip des "*trial and error*") änderte und anpaßte, daß sie auch in den siebziger Jahren schon ein anderes Gesicht hatte als in den fünfziger Jahren, wurde in der Analyse bislang nur selten wahrgenommen. Umso positiver fällt auf, daß das von Karlhofer und Tálos herausgegebene Buch die "Veränderungsdynamik" sogar im Untertitel trägt und auch insgesamt in erfreulich realistischer Weise der vollen Komplexität und dem Facettenreichtum des Themas gerecht zu werden versucht. Die Darstellung der Vielfalt der nationalen und internationalen Aktionsformen verdrängt alte Pauschal(vor)urteile, und aus aktuellen Einschätzungen der Entwicklungen der neunziger Jahre werden Zukunftsperspektiven abgeleitet, die – in Stichworten – als "schwindender Mythos und Reformbedarf, Wandel statt Untergang" beschrieben werden können.

Schon hier sei festgehalten, daß dieser Band jedem, der auch nur am Rande mit dem Thema befaßt ist, wärmstens zur Lektüre empfohlen werden muß. Die folgende stichwortartige Skizzierung der Inhalte der einzelnen Beiträge kann leider aufgrund der notwendigen Kürze bei wei-

tem keinen adäquaten Eindruck ihres Tiefganges und ihrer detaillierten, ausdifferenzierten Beschreibung und Diagnose vermitteln.

Im ersten Beitrag analysiert *Karlhofer* die Organisationsprobleme der Verbände. Neben einer aktualisierten Darstellung der bekannten Ursachen wie wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel, stärkere Ausdifferenzierung der Interessen etc. werden interessante Fragen wie die gesetzliche Mitgliedschaft in den Kammern, Konfliktlinien innerhalb der Gewerkschaftsbewegung sowie Verflechtungen der Verbände untereinander und mit den Parteien behandelt. Der Autor kommt zu dem Schluß, daß in den neunziger Jahren zwar ein Autoritätsverlust der Spitzenverbände zu konstatieren war, durch wesentliche Reformen jedoch das Verbändesystem in hohem Maße stabil gehalten wurde und nicht ernsthaft gefährdet erscheint.

Flecker und *Krenn* behandeln im nächsten Abschnitt den massiven Wandel in den Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher Ebene. Sie stellen die neuen Herausforderungen und auch Verantwortlichkeiten dar, welche für die betriebliche Interessenvertretung durch die Erosion sowohl des Arbeitnehmer- als auch des Betriebsbegriffes entstanden. Die betrieblichen Arbeitsbeziehungen verlieren nach Ansicht der Autoren zwar als Fundament der Sozialpartnerschaft an Bedeutung, doch öffnen sich auch neue Handlungsfelder durch einen hohen Bedarf an Mitwirkung, so daß es keinen Anlaß für Grabreden auf die betriebliche Mitbestimmung gibt.

Dem klassischen Kernbereich sozialpartnerschaftlichen Agierens, der Lohnpolitik, ist der Beitrag *Rosners* gewidmet. Trotz ihrer unbestreitbaren Erfolge wird die bisherige Form der Lohnbildung in Österreich häufig in Frage gestellt, wofür viele Gründe angeführt werden, von den Veränderungen in Osteuropa bis zum Erstarken wirtschaftsliberaler Dogmen. Dennoch werden bislang nur relativ

geringe Änderungen bei der Lohnentwicklung gesehen, die weiterhin in überdurchschnittlichem Maße von der Arbeitslosigkeit abhängt. Auch für die kommenden Jahre erwartet der Autor eine relativ ruhige Festsetzung von Löhnen, begleitet von stärkeren Auseinandersetzungen um das Arbeitsrecht und um die Geltung von Kollektivverträgen. Jedenfalls wird die Sozialpartnerschaft insgesamt von den Änderungen der Arbeitsbeziehungen betroffen sein, insbesondere wenn die Legitimität zentral ausgehandelter Kollektivverträge reduziert wird.

Im von *Kittel* und *Tálos* verfaßten Abschnitt über Interessenvermittlung und politischen Entscheidungsprozeß werden nach einer kurzen Skizzierung der in den Nachkriegsjahren ausgeformten Besonderheiten der österreichischen Sozialpartnerschaft deren verschiedene Dimensionen nach Entwicklungstrends hinterfragt: die ökonomischen, politischen und verbandlichen Rahmenbedingungen, die Ebene der institutionalisierten Einbindung und Mitwirkung an politischen Entscheidungen sowie die Ebene des Politikmusters. In Kapitel 3.2. wird dabei die endgültige Entmystifizierung der Sozialpartnerschaft für die Politikwissenschaft vollzogen. Denn mit folgenden Worten werden ihr Wesen und ihre Komplexität erstaunlich banal, geradezu unwissenschaftlich, jedoch so zutreffend wie selten zuvor beschrieben:

“Im Gegensatz zur ausgeprägten Institutionalisierung der Dachverbände selbst werden die Interaktionen zwischen den Sozialpartnern von Informalität und Flexibilität dominiert. Akkordierungsprozesse finden in den seltensten Fällen in formellen Gremien statt, sondern basieren auf einem horizontalen Netzwerk, das aus einer Vielzahl von Kontakten und Verhandlungen zwischen den Interessenorganisationen sowie zwischen ihnen und der staatlichen Verwaltung sowohl auf Experten- als auch auf politischer, d.h. auf Präsidentenebene besteht. Sozial-

partnerschaftliche Institutionen bieten einen Rahmen für Treffen zwischen Vertretern der Interessenverbände. Somit ist die Sozialpartnerschaft von einer institutionalisierten Informalität geprägt, die auf der nahezu permanenten Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft aller Partner beruht." (S. 108)

Auf den folgenden Seiten wird auch die in früheren Analysen dominierende Überbetonung der Bedeutung der formellen Gremien der Sozialpartnerschaft rückwirkend relativiert. Diese wurden lange Zeit überschätzt, später wurde deren Bedeutungsverlust konstatiert, womit die gegenwärtige Analyse nun bei der Realität der Vergangenheit angelangt ist. Diese – wenn auch späten – Einsichten dürften nicht unwesentlich auf die zahlreichen, von den Autoren geführten Interviews zurückzuführen sein, auf welchen dieses Kapitel aufbaut.

Die Autoren kommen zu dem Schluß, daß es eine solche Pluriformität von Netzwerk- und Akteurskonstellationen gibt, daß es eine Verkürzung wäre, von einem österreichischen Modell zu sprechen, und daß mit der traditionellen Kategorie des Korporatismus der Komplex der Interessenvermittlung und des politischen Entscheidungsprozesses nicht erfäßbar ist. Auch dieses Kapitel endet mit der Feststellung eines substantiellen und beschleunigten Wandels, aber nicht des absehbaren Endes der Sozialpartnerschaft.

Der nachfolgende Abschnitt, verfaßt von *Tálos* und *Kittel*, ist dem Thema Sozialpolitik, also ebenfalls einem Kernbereich verbandlicher Mitwirkung, gewidmet. Nach der Beschreibung der Änderungen wesentlicher Rahmenbedingungen werden Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse exemplarisch anhand der Fallbeispiele Arbeitszeit, Arbeitslosenversicherung und Pensionsversicherung dargestellt. Auch in der Sozialpolitik sind sowohl Kontinuität als auch Wandel konstatierbar, wobei es trotz der stärkeren Offensive der Arbeit-

geberseite seit den achtziger Jahren sogar vereinzelt zu Erweiterungen des Einflußbereiches der Sozialpartner (Pensionsversicherung, Arbeitsmarktservice) kam. Nicht zuletzt ist es der Mitwirkung der Sozialpartner zu verdanken, daß bislang Veränderungen im Bereich der Sozialpolitik in Österreich weniger einschneidend als in anderen Ländern waren und notwendige Reformen konfliktfreier bewältigt werden konnten.

Leider recht oberflächlich orientiert bleibt das Kapitel von *Unger*, das die Rolle der Sozialpartner im makroökonomischen Paradigmenwechsel der achtziger und neunziger Jahre behandelt. Die Grundthese lautet, es fand eine Wende vom Austro-Keynesianismus zu einem Austro-Neoliberalismus statt, wobei "Austro" im letzteren Fall für eine verzögerte und langsamere Umsetzung neoliberaler Strategien im internationalen Vergleich steht. Zu diesem Vergleich wird dem Leser ergänzend ein Bonmot von Bruno Kreisky präsentiert, nämlich: "Austro-Keynesianismus hat mit Keynes so viel zu tun wie Austromarxismus mit Marx, nämlich nichts" (S. 168), was die oben beschriebene Grundthese an sich schon schwammig genug macht, doch legt die Autorin fünf Seiten weiter mit der Feststellung nach: "Austro-Neoliberalismus hat mit Neoliberalismus so viel zu tun wie Austro-Keynesianismus mit Keynes, nämlich wenig".

Wozu dann also diese Spielerei mit nicht oder kaum zutreffenden Begriffen? Bei genauerer Lektüre dieses Abschnittes eröffnet sich eine mögliche Ursache dafür. Da in der Bewertung wirtschaftspolitischer Handlungen oft sehr oberflächlich und vereinfachend mit Schlagworten agiert wird, liegt die Vermutung nahe, daß diese Begriffswahl im Bemühen um effekthascherische Aussagen auf Kosten einer seriösen Analyse erfolgte. Dafür einige Beispiele:

Natürlich ist es richtig, daß sich im Laufe der Jahrzehnte und der permanenten Marköffnung die Gewichtung unter

wirtschaftspolitischen Instrumenten verschoben hat, indem etwa angebotsseitige Instrumente wie Exportsubventionen oder Investitionsförderung massiv an Bedeutung verloren oder das Instrument "Verstaatlichte Industrie" praktisch wegfiel. Die Unger'sche Darstellung suggeriert jedoch einen gezielten (wenn auch schleichenden – nach Unger sogar so schleichend, daß er manchen Akteuren gar nicht bewußt wurde) Schwenk und konstatiert: "Teilweise drastische Grundpositionswechsel vor allem sozialdemokratischer Akteure" in Richtung neoliberaler Grundpositionen wie schlanker Staat, Budgetkonsolidierung, Privatisierung, Sozialabbau, Flexibilisierung und Effizienz (!) etc. fanden statt (vgl. S. 166).

Als besonderes Indiz dafür wird die Budgetpolitik angeführt: "Das erstmalige Abgehen vom Konzept des mittelfristig ausgeglichenen Budgets seit den Nachkriegsjahren kann wohl als eine der deutlichsten Veränderungen der Wirtschaftspolitik in den 1970er Jahren angesehen werden" (S. 166) und stellte damit ein Herzstück des Austro-Keynesianismus dar. Dagegen ist im Austro-Neoliberalismus der neunziger Jahre "... Budgetkonsolidierung zum allgemein akzeptierten wirtschaftspolitischen Ziel geworden", und diese neoliberale Doktrin verinnahmte das sozialdemokratische Lager, beginnend von Regierungsspitze über Partei, ÖGB und Arbeiterkammer (S. 174).

Dieses Bild der plötzlich wild und ohne Grund stabilitätsfanatischen Gewerkschafter und budgetsanierenden Sozialdemokraten verheimlicht bedauerlicherweise, daß bei Keynes eine laufende Defizitauseitung nicht vorgesehen war (vielleicht einer der Kreisky'schen Widersprüche zum Austro-Keynesianismus), daß es durchaus traditionellen gewerkschaftlichen und sozialdemokratischen Grundwerten entspricht, den Staatshaushalt so verantwortungsvoll zu managen, daß auch für die Zukunft Handlungsmöglichkeiten bewahrt werden,

daß *Sustainability* und Effizienz keine ausschließlich dem Neoliberalismus zuzuordnenden Kategorien sind (und auch im Austro-Keynesianismus nicht vernachlässigt werden durften). Die Budgetsanierung in den neunziger Jahren wäre übrigens aus diesen Gründen natürlich auch ohne den Stabilitätspakt der EU notwendig gewesen.

Ebenso leichtfertig wird das Schlagwort vom Abbau von Sozialleistungen eingesetzt (eine detaillierte diesbezügliche Bilanz der letzten 20 Jahre wäre interessant!), ebenso oberflächlich wird das Aufgeben einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik in der WWU behandelt, in welcher nun eine restriktivere Geldpolitik der EZB zu erwarten sei (S. 182). Dazu sei nur stichwortartig anzumerken, daß erstens nicht einzusehen ist, wieso eine von 15 (bzw. 11) Ländern geführte gemeinsame Währungspolitik restriktiver sein soll, als es die für Österreich zuvor bestimmende der Deutschen Bundesbank war, und daß zweitens Österreich mit der praktischen Aufgabe der geld- und währungspolitischen Souveränität seit vielen Jahren so schlecht nicht gefahren sein dürfte. Dieses konstituierende Element des Austro-Keynesianismus existiert weiterhin.

Auch im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt wird die Rolle der Sozialpartner leider verzerrt dargestellt. Wirtschaftskammer, Regierung und Wirtschaftsforschungsinstitut hätten die Vorzüge gepriesen, der ÖGB stillgehalten, und die negativen Integrationseffekte seien erst nach dem Beitritt in die wirtschaftspolitische Diskussion gerückt (S. 181). Tatsache ist dagegen, daß sowohl in der Regierung als auch unter den Sozialpartnern detaillierte, differenzierte und ernsthafte Abwägungen der Pro- und Kontra-Argumente stattgefunden haben, daß sich die Pro-Argumente als schwerwiegender herausstellten und sehr wohl laufend auf Risiken und Anpassungserfordernisse hingewiesen wurde (vgl. dazu etwa die gemeinsame Sozialpart-

nerstellungnahme "Österreich und die Europäische Integration" aus 1989, in der es u.a. heißt: "Gleichzeitig ist aber klar, daß Kosten und Nutzen einer engeren wirtschaftlichen Kooperation in Europa im Zeitablauf wie auch für die verschiedenen Wirtschaftssektoren unterschiedlich ausfallen. ... In der Phase der kurz- und mittelfristigen Anpassungsmaßnahmen wird es zwangsläufig Chancen, aber auch Risiken geben. ... Hiefür sind rechtzeitig und gezielt wirtschafts-, sozial- und regionalpolitische Maßnahmen erforderlich.")

Schade also um die Chance einer seriösen Analyse des Wandels der Sozialpartnerschaft unter makroökonomischen Aspekten in einer turbulenten Zeit. Der beinahe globale Paradigmenwechsel zum Neoliberalismus, die internationale Öffnung der Wirtschaft, verringerte Wirtschaftswachstumsraten, Budgetprobleme und steigende Arbeitslosigkeit setzten schwierige Rahmenbedingungen für die Sozialpartnerschaft, die dadurch sicherlich ihr Gesicht änderte. Wenn auch viele der von Unger angestellten Betrachtungen und Schlußfolgerungen durchaus richtig sind, so verliert ihr Beitrag durch den Mangel an Tiefgang in wesentlichen Punkten an Wert. Die Wortspielereien mit den von der Autorin selbst als unzutreffend bezeichneten Schlagworten, die verzichtbare Konstruktion künstlicher Widersprüche verstellen den Blick auf eine wesentliche Tatsache: Wenn auf S. 165 festgestellt wird, daß der Austro-Keynesianismus "auf einer Mischung von nachfrageseitiger wirtschaftspolitischer Steuerung und angebotsseitigen Elementen, unter starker Einbindung der Sozialpartner" beruhte, dann würde die Autorin bei der Lektüre der Gutachten Nr. 73 und 76 des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen ("Wirtschaftspolitische Handlungsspielräume" aus dem Jahr 1998 und "Voraussetzungen für eine erfolgreiche WWU" aus dem Jahr 1999) – abgesehen von der Frage des Umsetzungserfolges – für sie sicherlich

überraschende Erkenntnisse über aktuelle wirtschaftspolitische Grundkonzeptionen der Sozialpartner (nämlich ein ausgewogenes Zusammenwirken von nachfrage- und angebotsseitigen Maßnahmen sowie die Notwendigkeit der Einbindung von starken Interessenverbänden) gewinnen.

Der Beitrag von Biffi behandelt den tiefgreifenden Wandel der Arbeit und des Arbeitsmarktes, sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite, sowie die Implikationen für die Sozialpartnerschaft. Da das System der sozialen Versorgung eine zentrale Grundlage für die gesellschaftliche Akzeptanz von Liberalisierung und verstärktem Wettbewerb darstellt, ist die Anpassungsfähigkeit von Sozialpartnern und sozialem Versorgungssystem an die neuen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt gleichermaßen gefordert. Die Rolle der Sozialpartnerschaft als Konfliktmanager wird noch wichtiger, da in einer Welt zunehmender externer Risiken die Bedeutung von Institutionen steigt, welche den von übermäßigen Verlusten bedrohten Individuen oder Gruppen Schutz bieten können. Abschließend entwickelt Biffi – zugegebenermaßen nur als Möglichkeit – die reichlich optimistische Perspektive eines überregionalen, also EU-weiten Zusammenwirkens der Interessenverbände in einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik, welche Vollbeschäftigung durch verstärktes Wirtschaftswachstum ermöglicht.

Falkner erörtert in ihrem Beitrag die durch den EU-Beitritt entstandenen Herausforderungen für die Interessenverbände. Nachdem die vom Lobbyismus geprägte Rolle der organisierten Interessen im politischen System der EU beschrieben wird, werden der Soziale Dialog und dessen Hauptakteure dargestellt. Als Fazit einer interessanten Analyse der vielschichtigen und netzwerkartigen Kanäle der Interessenpolitik wird festgehalten, daß zwar korporatistische Muster auf Unionsebene durchaus eine gewisse

Rolle spielen, daß das sozialpartner-schaftliche Muster in Österreich in seinen Kernbereichen ungefährdet scheint, daß aber – im Gegensatz zu früheren Phasen – (wieder einmal) Kontinuität und Wandel parallel auftreten.

Karlhofer und *Sickinger* behandeln in ihrem Beitrag "Korporatismus und Sozialpakete im europäischen Vergleich" die in den neunziger Jahren entgegen den meisten Prognosen beobachtbare und von der Politikwissenschaft lange Zeit nicht wahrgenommene Renaissance der Konzertierung in Europa, die wesentlich auf die Planung der Währungsunion (konzertierte Anstrengungen zur Erfüllung der Maastricht-Kriterien, Wegfall des Wechselkursinstruments zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit) zurückzuführen war. Jedenfalls zeigt die Darstellung der internationalen Entwicklungen, wie vorsichtig man pauschale Diagnosen und Prognosen handhaben sollte: Neben der Aufkündigung des traditionellen Korporatismus in Schweden durch die Arbeitgeber steht das erfolgreiche Krisenmanagement durch Re-Zentralisierung in Finnland und die zentral vereinbarte und überwachte Dezentralisierung in den Niederlanden. Nicht einmal eine pfadabhängige, länderspezifische Entwicklung läßt sich als generelle Aussage postulieren, da in den südeuropäischen Ländern (und auch in Irland) entgegen den Traditionen eine Reihe von Sozialpaketen geschlossen wurden. Als einzige Gemeinsamkeit bleibt somit die Tatsache, daß sich die Arbeitsbeziehungen der europäischen Länder, so groß die Unterschiede untereinander auch sind, markant von denen der übrigen OECD-Länder abheben.

Im resümierenden Abschlußkapitel kommt *Tálos* zu dem Schluß, daß die Sozialpartnerschaft – bei durchaus ge-

genläufigen Trends – auf Makro- als auch auf der betrieblichen Ebene einen Bedeutungsverlust hinnehmen mußte, während die mittlere Ebene eine Aufwertung erfuhr. Anpassungs- und Wandlungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft zeigen sich schon alleine in institutioneller Hinsicht, jedoch besteht weiterhin großer Reformbedarf, etwa noch weiter in Richtung einer von F.Traxler schon 1996 skizzierten Mutation vom Nachfrage- zu einem Angebotskorporatismus, welcher weiterhin einen beachtlichen Standortvorteil im internationalen Wettbewerb böte. Auch aus der permanent aktuellen Legitimationsproblematik ergibt sich die Notwendigkeit weiterer Reformen. Die Kontinuität bleibt nach *Tálos* aber in wesentlichen Bereichen wie der Einbindung in die Politikformulierung und der Akkordierung von Kompromissen soweit bestehen, daß trotz verminderter Bedeutung und einer gewissen Kräfteverschiebung jedenfalls weder ein Ende der Sozialpartnerschaft und schon gar nicht eine Alternative in Sicht seien.

Epilog:

Mit diesem Ausblick könnte man sich einigermaßen beruhigt zurücklehnen, gäbe es nicht seit Februar 2000 eine neue Regierung samt Programm, welche Österreich bereits vor ihrer Angelobung in die tiefste Staatskrise seit Jahrzehnten stürzte. Damit eröffnen sich Möglichkeiten einer völlig neuen politischen Kultur, welche die mühsam über Jahrzehnte aufgebauten tradierten Muster der Konsensfindung, der Partnerschaft, der Solidarität und der kooperativen Konfliktbewältigungskultur in Frage stellen. Das einzig Positive an dieser Entwicklung ist, daß dadurch das nächste Buch der Autoren des vorliegenden Bandes früher zu erwarten ist.

Thomas Delapina

Atypische Beschäftigung im internationalen Vergleich

Rezension von: Emmerich Tálos (Hrsg.),
Atypische Beschäftigung. Internationale
Trends und sozialstaatliche Regelungen
(Europa, USA), Verlag MANZ, Wien
1999, 478 Seiten.

In einer im Auftrag der österreichischen Frauenministerin erstellten Studie wurden Entwicklungen und sozialpolitische Regelungen bei "atypischen Beschäftigungen" in 15 europäischen und 2 außereuropäischen Staaten (Vereinigte Staaten, Australien) untersucht. Im vorliegenden Band werden die Ergebnisse der Studien über 12 europäische Staaten und die USA dargestellt. Insgesamt haben acht AutorInnen¹ an diesem Sammelband mitgearbeitet. Der Herausgeber, Emmerich Tálos, verfaßte neben der Einleitung eine ausführliche Zusammenfassung. Der Band enthält neben den Länderberichten auch eine Darstellung der Regelung auf EU-Gemeinschaftsebene (Marcel Fink).

Konkret befaßt sich der Band mit Teilzeitarbeit bzw. geringfügiger Beschäftigung, befristeter Beschäftigung, Leiharbeit, Arbeit auf Abruf, Telearbeit und Scheinselbstständigkeit. In den einzelnen Länderberichten wird jedoch auf weitere Formen atypischer Beschäftigung eingegangen.

Zahlenmäßig am bedeutsamsten sind derzeit zweifellos die Teilzeitbeschäftigten (in Österreich derzeit rund eine halbe Million). Danach folgen in Österreich etwa 130.000 befristete Beschäftigungsverhältnisse (ohne Lehrlinge). Vergleichsweise unbedeutend sind die LeiharbeiterInnen (Mitte 1999 ca 24.000), freie DienstnehmerInnen (ca 20.000) und die "neuen Selbständigen" (ca 10.000).

Weiters üben je nach Weite des Begriffes zwischen 20.000 und 50.000 Telearbeit aus (im Buch wurde als Untergrenze irrtümlich 41.800 angegeben, S.263). Über andere Formen liegen keine aktuellen Daten vor. Anzumerken wäre, daß sich diese Gruppen teilweise auch überschneiden.

In den untersuchten Ländern ist der Anteil dieser Beschäftigten an der jeweiligen Gesamtheit der Beschäftigung sehr unterschiedlich. Er bewegt sich (1997) bei der Teilzeitarbeit zwischen 7% (Italien) und 38% (Niederlande), bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen zwischen 2% (USA) und 34% (Spanien), bei der Leiharbeit zwischen 0,0 bzw 0,1% (Schweden, Dänemark, Portugal) und 3,3% (Großbritannien)² und bei der Telearbeit (im weiteren Sinn) zwischen 0,5% (Griechenland) und 9,7% (Finnland).

Der im Titel des Buches enthaltene Begriff "atypisch" wird vom Herausgeber relativiert, wenn er sich mit den verschiedenen Bezeichnungen als Überbegriff für diese Beschäftigungsformen auseinandersetzt. So wird etwa durch den englischen Begriff "*contingent*" ein spezifisches Merkmal angesprochen, "*non-standard*" wiederum entspricht dem deutschsprachigen Begriff. In Schweden wird der in der deutschsprachigen Literatur übliche Begriff in der Regel bewußt nicht angewendet, da dieser von einem männlichen "Normalarbeitsverhältnis" ausgeht, das für Frauen ohnehin nie typisch war (S. 316 und S. 418). Auch die häufig verwendeten Bezeichnungen "ungeschützt" und "prekär" eignen sich nicht unbedingt für die oben angeführten Beschäftigungsformen, da diese Merkmale nur in unterschiedlichem Ausmaß zutreffen (S. 419).

Die unterschiedliche soziale und arbeitsrechtliche Absicherung bzw. Benachteiligungen gegenüber dem "Normalarbeitsverhältnis" in den untersuchten Staaten sind ein zentraler Gegenstand der Studie. Darüber hinaus wird auch auf die Motive für diese Beschäfti-

gungen (ArbeitnehmerInnen, -geberInnen, Politik) und die quantitativen Entwicklungen eingegangen.

Interesse wird sowohl bei den Arbeitgebern als auch bei den ArbeitnehmerInnen geortet (S. 421f, S. 431ff). Für Arbeitgeber stellen sie eine Möglichkeit zur Senkung der Arbeitskosten dar, wobei Emmerich Tálos in diesem Zusammenhang vor allem auf arbeitsorganisatorische Vorteile verweist, an anderen Stellen aber auch auf die Kostenvorteile hinweist, die sich aus dem oft – im Vergleich zur "Normalarbeit" – geringeren arbeits- und sozialrechtlichen Schutz ergeben können. ArbeitnehmerInnen wiederum sehen darin z.B. Möglichkeiten für eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie oder Beschäftigungsmöglichkeiten bei (Teil-)Invalidität oder Arbeitslosigkeit. Es wird dabei auf Daten verwiesen, wonach Teilzeitarbeit eine relativ hohe Akzeptanz hat (verglichen mit anderen atypischen Beschäftigungsformen), befristete Beschäftigungsverhältnisse hingegen bei ArbeitnehmerInnen nur selten erwünscht sind. Das Ausmaß der Akzeptanz bzw. Ablehnung ist jedoch auch länderweise unterschiedlich.

Unter Hinweis auf eine Reihe von Publikationen stellt E. Tálos fest, "daß atypische Beschäftigungsformen Ausdruck jener Veränderungen" seien, "die die Arbeitsmarktentwicklung seit den 70er Jahren prägen" (S. 421). Unmittelbar davor wurde die Entwicklung der (steigenden) Arbeitslosenquoten in den einzelnen Staaten zwischen 1975 und 1998 dargestellt. Tálos führt als Argument an, daß angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit nun viele eher bereit sind, eine atypische Beschäftigung auszuüben als erwerbslos zu sein. Demgegenüber wird jedoch im Länderbericht Spanien festgestellt, daß in der Aufschwungphase der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die Zahl der befristeten Arbeitsplätze weiter angestiegen ist (S. 364). Als anderes Beispiel kann Wien angeführt werden,

wo das Wirtschaftswachstum 1998 von einem enormen Zuwachs an geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen begleitet war. Möglicherweise sind aber kurzfristige konjunkturelle Veränderungen nicht so entscheidend.

Ein nicht unbedeutender Faktor für die Entwicklung dürfte wohl im Bereich der Sozialpolitik liegen, die zum Teil durch "non-decision" gekennzeichnet war. Deutlich wird dies u.a. darin, daß auf EU-Ebene nach ursprünglichen Bestrebungen (achtziger Jahre) für eine (einheitliche) Regulierung atypischer Beschäftigung nicht mehr viel Interesse übriggeblieben ist. So stellt Marcel Fink in seinem Beitrag über die EU-Gemeinschaftsebene für die neunziger Jahre fest, "daß die Kommission atypischen Beschäftigungsverhältnissen mit deutlich weniger Skepsis begegnete und ihre Argumentation nunmehr primär an Wettbewerbsfragen bzw. beschäftigungspolitisch orientiert war. Letzteres dergestalt, daß nunmehr verstärkt davon ausgegangen wurde, daß flexible Beschäftigungsverhältnisse positive Beschäftigungseffekte mit sich bringen könnten." (S.134)

Dabei sei auch auf die konkrete Beschäftigungsstatistik hingewiesen, nach der bereits alle, die nur eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind, als Erwerbstätige gezählt werden (geringfügig Beschäftigte). Derartige Daten alleine ergeben schon ein schöneres Bild als traditionelle Zählungen.

Insgesamt ist der Umgang mit dem Phänomen atypischer Beschäftigungsformen zwiespältig. Teilweise galt in Österreich: Was nicht erwünscht ist, soll auch nicht geregelt bzw. arbeits- und sozialrechtlich gleichgestellt werden. Während die Zahl dieser Beschäftigten unaufhaltsam zunahm, wurden aber deren Benachteiligungen und die unzureichende soziale Absicherung immer wieder beklagt. Erst durch die enge Zusammenarbeit zwischen den ÖGB-Frauenvorsitzenden Irmgard Schmidleithner und der Frauenministerin Johanna Dohnal wur-

den Anfang der neunziger Jahre insbesondere für geringfügig Beschäftigte wesentliche Verbesserungen erreicht bzw. Entwicklungen in Gang gesetzt (Gleichbehandlungspaket).

Eine befriedigende Lösung der Probleme war – und ist auch weiterhin – nicht einfach, da das Arbeits- und Sozialrecht meist für das "Normalarbeitsverhältnis" konzipiert wurde, das auf den Mann als Ernährer der Familie abstellt. Dies gilt vor allem für die erwerbszentrierten Systeme, zu denen auch Österreich zählt. In diesen Systemen stellt sich bei Reformüberlegungen oft das Gefühl der Hilflosigkeit ein, wie etwa bei der Frage nach der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Sozialleistungen. Hier haben es universelle Systeme (staatlicher Gesundheitsdienst, Volkspension) leichter, da in diesen Staaten die soziale Absicherung etwa geringfügig oder fallweise Beschäftigter bereits vom bestehenden System her in mehr oder minder hohem Ausmaß gelöst ist, während in Österreich zumindest unter Experten ein Unbehagen über die bisher durchgesetzten Lösungen besteht (sehr geringe Beiträge für geringfügig Beschäftigte, obwohl diese in der Pensions- und Krankenversicherung weitgehend volle Leistungsansprüche haben). Die Erwerbszentriertheit als zentrales Merkmal eines Systems ist zunehmend schwerer aufrechtzuerhalten, wenn in der Realität die Grenze zwischen Erwerbstätigkeit und Nichterwerbstätigkeit immer undeutlicher wird. E. Tálos schlägt daher auch für Österreich – ergänzend zum bestehenden System – eine materielle Grundversicherung vor, die jedenfalls in der Altersvorsorgung eine eigenständige Absicherung für alle Menschen garantiert (S. 460f).

Das Beispiel Niederlande zeigt auch sehr deutlich, daß es vor dem Hintergrund universeller Systeme und eines ausgebauten Systems der Grundsicherung politisch leichter ist, mit dem Problem der atypischen Beschäftigung um-

zugehen; diese Beschäftigungsformen wurden aus arbeitsmarktpolitischen Überlegungen sogar forciert. Ähnliches gilt auch für Schweden und Dänemark, wenngleich die AutorInnen der Länderberichte auch dort noch Benachteiligungen orten.

Interessant sind auch die in einzelnen Länderberichten angeführten Beispiele staatlicherseits im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik besonders geförderter atypischer Beschäftigungsformen, wie etwa in Italien ("kombinierte Ausbildungs- und Arbeitsverträge", gemeinnützige Tätigkeiten, S. 203 und 215) und in Frankreich (Pläne für einen "Aktivitätsvertrag", S. 157).

Für die sozialpolitische Reformdiskussion in Österreich befruchtend können auch die Beispiele in jenen Länder gesehen werden, in denen Teilinvalidität, Teilarbeitslosigkeit und Teilruhestand im Rahmen der Leistungssysteme vorgesehen sind (S. 454). So kann Teilzeitbeschäftigung mit Teil-Sozialleistungen aus den entsprechenden Systemen verbunden werden; entsprechende kurze Darstellungen finden sich in den Länderberichten Dänemark und Schweden. Im Beitrag für Slowenien wiederum wird auf früher in den sozialistischen Ländern häufig übliche Teilzeitbeschäftigungen der PensionistInnen hingewiesen. Aber auch in Österreich sind geringfügige Beschäftigungen neben dem Bezug von Arbeitslosengeld, Karenzgeld oder Pension häufig.

In diesem Zusammenhang ist auch interessant, daß in Slowenien nach Daten für 1993 fast die Hälfte der Teilzeitbeschäftigten (46%) Krankheit/Invalidität als Motiv für diese Beschäftigungsform angaben (S. 343), ein Anteil, der in übrigen Ländern wesentlich niedriger liegt.

Was die Erforschung der Motive der ArbeitnehmerInnen in der jährlichen Arbeitskräfteerhebung (EU-Ebene) betrifft, übt der Herausgeber zu Recht Kritik am Fragebogen, in dem etwa "familiäre Gründe" nicht für die Ausübung einer Teil-

zeitbeschäftigung enthalten sind. Neben konkreten Gründen scheint im Fragebogen u.a. "wünscht keine Vollzeitätigkeit" als Antwortalternative auf, die 1997 von fast 60% (!) gewählt wurde (S. 433 und S. 459).

Insgesamt meint E. Tálos, daß in Zukunft vielfach zur Normalität werden wird, "was heute noch als atypisch bezeichnet wird. Was konkret heißt: weniger Kontinuität und mehr Wechsel, mehr Pluriformität und weniger Dauerhaftigkeit von Erwerbsverläufen." Handlungsbedarf im Bereich der Sozialpolitik sieht er aufgrund dieser Entwicklung "vor allem in den Ländern mit einer ausgeprägten Tradition von an Berufsgruppen bzw. Erwerbsarbeit orientierten sozialen Sicherungssystemen" (S.461). Zu diesen Ländern zählt auch Österreich.

Als Ansatzpunkte für die Politik werden die Gleichstellung, Einkommensergänzungen, die Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und die soziale Absicherung angeführt, wobei auch die Sozialpartner gefordert sind (Kollektivverträge, Betriebsvereinbarungen).

E. Tálos verweist mehrmals auf die geschlechtsspezifische Segregation und Segmentierung des Arbeitsmarktes. Betroffen von unsicheren und oft nicht existenzsichernden Einkommen und daraus resultierenden Sozialleistungen sind überwiegend Frauen. Tálos stellt fest, daß die sozialstaatliche Politik bisher nicht zur Abstützung einer eigenständigen Einkommenssicherung atypisch Beschäftigter beigetragen habe (S. 454). Hier wird man ihm wohl entgegenhalten, daß die letzten Jahrzehnte doch mit einer steigenden Erwerbsquote der Frauen verbunden waren (wenn auch in hohem Ausmaß als Teilzeitbeschäftigung) und unübersehbar Fortschritte zu beobachten sind. Fanden früher viele Frauen erst gar nicht in den Arbeitsmarkt (Null-Einkommen) und waren voll von ihren Partnern abhängig, haben sich doch die Teilhabechancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert – und damit die Chancen auf ein ei-

genes Einkommen. Eine durchgehende eigenständige Absicherung für alle Menschen, die etwa wegen Kinder- oder Altenbetreuung – trotz vorhandener Kindergärten etc. – sehr oft zeitlich nicht in der Lage sind, diese Tätigkeit mit einem "Normalarbeitsverhältnis" zu verbinden, stellt nun aber eine ziemlich große Herausforderung für die Sozialpolitik dar. Dabei muß Politik meines Erachtens viel mehr zwischen Menschen mit und ohne Kinderbetreuungspflichten unterscheiden. Ein beachtlicher Teil der atypischen Beschäftigungen ist nur im Zusammenhang damit zu verstehen. Eine der Herausforderungen für die Zukunft besteht daher wohl darin, das Arbeitsleben familienfreundlicher zu gestalten und das Sozialleistungssystem dahingehend zu reformieren. Das bedeutet wohl auch aus heutiger Sicht: mehr "atypische" Arbeitsplätze. Diese sollten sich aber nicht mehr auf zweitklassige Jobs konzentrieren, wie dies heute der Fall ist. Welche arbeits- und sozialrechtlichen Verbesserungen darüber hinaus noch möglich sind, zeigen zahlreiche Beispiele in einzelnen Staaten, wie sie im Buch auch aufgezeigt werden.

Natürlich müssen diese sozial motivierten Verbesserungen mit den Erfordernissen des Wirtschaftslebens in Einklang gebracht werden. Es läßt sich aber mit Sicherheit sagen, daß die arbeitsorganisatorischen Spielräume bei weitem noch nicht alle genutzt wurden. Jedenfalls erscheint aus dieser Perspektive die "geschlechtsspezifische Segregation" des Arbeitsmarktes in einem anderen Licht. Insgesamt stellt sich überhaupt die Frage, wie rasch der Familienverband als nach wie vor zentrales Element der Existenzsicherung durch andere Sicherungsformen abgelöst werden kann (eigenständige Sozialleistungen und Erwerbseinkommen).

Sehr leserInnenfreundlich ist der vorliegende Band wegen der verschiedenen Übersichten und Tabellen in der Zusammenfassung, die ein gutes Bild über Status und Entwicklungen bei atypischen Be-

schäftigungen in den untersuchten Staaten vermitteln. Sie zeigen u.a. auch, daß die Entwicklungen bei einzelnen atypischen Beschäftigungsformen in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich sind.

Weiters bietet der Band eine Fülle von Informationen über das Arbeits- und Sozialrecht der einzelnen Staaten sowie über politische Hintergründe. Neuere Veränderungen wurden noch knapp vor Herausgabe des Bandes eingearbeitet, womit – im Unterschied zu vielen Buchpublikationen – die auch sehr ins Detail gehenden Informationen auf einem relativ aktuellen Stand sind.

Karl Wörister

Anmerkungen

¹ Die AutorInnen (in Klammer: Länderberichte): Emmerich Tálos gemeinsam mit Ulrike Mühlberger (Österreich), Martina Fassler-Ristic (Spanien), Ursula Filipic (Slowenien), Marcel Fink (Dänemark, Großbritannien und Portugal), Ingrid Mairhuber (Italien), Franz Molitor (Niederlande), Christine Neuhold (Belgien, Deutschland und USA), Silvia Vidmar (Schweden).

² Diese Anteile sind in Österreich auch zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich!

Einkommens- oder Konsumbesteuerung?

Rezension von: Christian Smekal, Rupert Sendlhofer, Hannes Winner (Hrsg.),
Einkommen versus Konsum.
Ansatzpunkte zur
Steuerreformdiskussion, Physica-Verlag,
Heidelberg 1999, 218 Seiten, öS 803,-.

Das Buch ist ein Konferenzband eines Symposions, das im März 1998 in Innsbruck zum Thema abgehalten wurde, wobei von der zahlenmäßigen Gewichtung die Befürworter eines konsumorientierten Steuersystems überwiegen. Auch im Vorwort klingt eine gewisse Präferenz für den Konsum als Steuerbemessungsgrundlage durch. Den Herausgebern muß allerdings zugute gehalten werden, daß der erste sehr aufschlußreiche Artikel von einem ehemaligen Befürworter und nunmehrigen Skeptiker der konsumorientierten Besteuerung stammt.

Der Band stellt – wie auch angekündigt – die aktuelle Diskussion zum Thema dar und ist daher als Einstieg ins Thema nur bedingt geeignet. Als Überblick über die vielfältigen Aspekte, die ein derartiger Regimewechsel aufwirft, ist er jedoch zu empfehlen.

Im ersten Beitrag weist Schneider (Universität Bochum) auf ein Kernproblem der Konsumbesteuerung hin. Ihre Überlegenheit über eine Einkommensbesteuerung läßt sich nur in sehr stark vereinfachten Modellwelten zeigen. Wobei insbesondere die Voraussetzung von fehlender Unsicherheit zu restriktiv ist, als daß sie in der politischen Beratung ohne Bedenken getroffen werden könnte. Er plädiert daher für eine modifizierte Einkommensteuer und betont, daß die Verzerrungswirkungen von indirekten Steuern, die den Steuerausfall zu kom-

pensieren hätten, ebenfalls zu bedenken sind.

Wagner leistet einen wichtigen Beitrag zur Diskussion, indem er die methodische Vorgangsweise bei der Suche nach einem "wahren" Einkommen, das als Bemessungsgrundlage dienen soll, kritisiert. Er stellt daher zunächst Anforderungen auf, die ein Steuersystem erfüllen soll, und prüft dann, welche Systeme diese Anforderungen erfüllen. Dabei fordert er, ein Steuersystem müsse investitionsneutral in dem Sinne sein, als es die Rangfolge von Investitionsprojekten nicht verändert. Die Anforderung ist zwar zunächst plausibel; allerdings führt jede fiskalische Kompensation dazu, daß andere Entscheidungen verzerrt werden, wie der Verfasser richtigerweise anmerkt. Warum gerade Investitionsentscheidungen ausgenommen werden sollten, wird jedoch nicht gesondert begründet. Im angeführten Zahlenbeispiel spielt nicht zuletzt die Annahme der ewigen Reinvestition eine wesentliche Rolle. Es wird nämlich nicht erklärt, warum ein Investor, dessen Ziel die Maximierung des Konsumstroms ist und der eine endliche Lebenserwartung hat, seinen Nachkommen ein riesiges Vermögen hinterlassen will.

Im nächsten Beitrag argumentiert Wenger, daß eine Einkommensteuer im Sinne einer Besteuerung des Reinvermögenszugangs nicht vollständig umzusetzen ist. Er plädiert daher für eine *Cash Flow*-Besteuerung oder eine zinsbereinigte Einkommensteuer. Wobei seine Aussage, daß diese nicht gleich auf Marktunvollkommenheiten reagieren, doch eine massive Einschränkung der Gültigkeit der Aussagen darstellt. Gerade der in diesem Artikel angestellte Vergleich zwischen Arbeits- und Kapitaleinkommen vernachlässigt nämlich, daß es zwar Märkte für Sach- und Finanzkapital, nicht aber für Humankapital gibt.

Fehr und Wiegand führen anhand eines Wachstumsmodells Simulationen eines Umstiegs auf eine zinsbereinigte Steuer

durch. Sie erhalten dabei einerseits Effizienzgewinne, andererseits einen Umverteilungseffekt. Sie schließen, daß die negativen Umverteilungswirkungen nicht ausreichen, um die Effizienzgewinne abzulehnen. Aufgrund der komplexen Struktur dieser Modelle und den zu ihrer Berechnung oft sehr restriktiven Annahmen betonen die Autoren, daß eine vorsichtige Interpretation angezeigt ist. Da die Modelle auf deutsche Verhältnisse abgestellt sind und Österreich mit der KEST bereits eine Differenzierung der Besteuerung von Kapitalerträgen auf Haushaltsebene durchgeführt hat, sind die Resultate auch nur begrenzt übertragbar.

Stefan Bachs Beitrag erläutert systematisch die unterschiedlichen Varianten der in Diskussion befindlichen *Cash Flow*-Steuer und verwandter Systeme und ist daher für nicht Eingeweihte ein guter Überblick. Er zeigt die Vor- und Nachteile der einzelnen Varianten auf und verweist auch auf nach wie vor verbleibende Abgrenzungs- und Umgehungsprobleme. Er rechnet mit wesentlichen Steuerausfällen bei einer Umstellung, sieht jedoch auch Effizienzgewinne. Im wesentlichen betont er die Relevanz der politischen Willensbildung als Kriterium zur Beurteilung eines Systemwechsels.

Junk untersucht in seinem Beitrag die Auswirkungen einer konsumorientierten Besteuerung auf den internationalen Steuerwettbewerb. Er zeigt auf, daß bei den unterschiedlichen Modellen dieser Steuer immer noch Raum für Gestaltungsmöglichkeiten der steuerpflichtigen Haushalte und Unternehmen bestehen. Weiters betrachtet er mögliche Reaktionen anderer Staaten. Er schließt aus seinen Überlegungen, daß eine Konsumsteuer nicht ausreicht, um den Steuerwettbewerb zu beenden; auch bleibt weiterhin die Notwendigkeit aufrecht, internationale Vereinbarungen zu treffen.

Joachim Langs Kritik an der derzeitigen Steuerrechtsordnung richtet sich

gegen das seiner Meinung nach bestehende Steuerchaos, die Überfrachtung mit sozialgestaltenden Lenkungsnormen und die strukturelle Unreife des Systems. Er befürwortet daher einen langsamen Paradigmenwechsel, wobei er die Konsumorientierung des Steuersystems als evolutionäre Fortentwicklung der derzeit gültigen kapitalorientierten Steuerrechtsordnung begreift, die sich seit Ende der achtziger Jahre auf dem Rückzug befindet. Die Kapitaleinkommensbesteuerung sei in der Rechtspraxis an den zahlreichen Lücken und Ausnahmen, am mangelnden Inflationsschutz und an der Steuerhinterziehung (insb. bei Zins-einkünften) gescheitert. Als Beispiel dafür, daß dieser evolutionäre Prozeß in einigen Ländern ansatzweise bereits eingesetzt hat, verweist er auf konsumorientierte Elemente wie die indirekten Steuern auf den Verbrauch, die Besteuerung der Beamtenpensionen in Deutschland bzw. die sozialversicherten Pensionen in Österreich, die Abschaffung der Vermögen- und Gewerbesteuer sowie die Möglichkeit der steuerfreien Thesaurierung in Privatstiftungen in Österreich.

Manfred Rose empfiehlt in seinem Beitrag die Einführung einer zinsberechtigten Gewinnsteuer, um die Grundkosten des Produktionsfaktors Kapital (Abschreibung und marktübliche Verzinsung) vor einem Steuerzugriff zu schützen. Ansonsten käme das Kapital zwangsläufig nicht zum effizienten Einsatz. Da gerade die osteuropäischen Reformstaaten zur Modernisierung ihrer Fabriken und zum Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur in besonderem Maße auf Kapitalbildung angewiesen sind, habe er dieses System als Leiter einer Gruppe deutscher Steuerexperten auch bei der Entwicklung eines neuen kroatischen Steuersystems empfohlen und gemeinsam mit dem kroatischen Finanzministerium zur Praxisreife entwickelt.

Bernd Genser skizziert die Grundstruktur des österreichischen Steuersy-

stems, das sich im großen und ganzen am Reinvermögenszugangsprinzip orientiert. Er schätzt die Realisierungschancen, in Österreich eine konsistente konsumorientierte Einkommensbesteuerung zu schaffen, recht günstig ein, weil bereits viele Elemente einer konsumorientierten Einkommensbesteuerung vorhanden sind und die Kapitalakkumulation in Österreich ein günstiges steuerrechtliches Umfeld vorfindet. Er verweist darauf, daß es bei Sozialversicherungspensionen und bei Betriebspensionen, egal ob das Ansparen im Betrieb, in Pensionskassen oder in Privatstiftungen erfolgt, zu keiner Doppelbesteuerung der Ersparnisse komme. Eine Doppelbesteuerung der Ersparnisse und somit Handlungsbedarf ortet er allerdings bei der Besteuerung von Gewinnanteilen und Dividenden sowie bei Zinsen aus Kapitalforderungen. Durch die pauschalierte Besteuerung mit 25% bzw. die Steuerfreistellung der Kursgewinne beim privaten Investor sei die Doppelbesteuerung allerdings etwas gemildert. Zu keiner Milderung dieser Doppelbesteuerung komme es allerdings, wenn Unternehmer Investitionen aus den erwirtschafteten Gewinnen tätigen, da sie diese Investitionen aus dem versteuerten Gewinn finanzieren müßten. Kapitalerträge sollten generell in Höhe einer Normalverzinsung steuerfrei gestellt werden. Was die Einkünfte aus unselbständiger Arbeit betrifft, ist bei einer Umstellung auf eine konsistente konsumorientierte Einkommensteuer mit einem zusätzlichen Lohnsteueraufkommen zu rechnen, da die systemwidrigen Steuerbegünstigungen für sonstige Bezüge und Abfertigungen beseitigt werden müßten.

Die Überlegungen zu einer grundlegenden Neuorientierung der Besteuerungsgrundlage sind auch dann durchaus interessant, wenn man die Euphorie einiger der Autoren nicht teilt. Die von einigen Autoren erhobene Forderung der Investitionsneutralität des Steuersystems mag aus Sicht von Betrieben und

Betriebswirten durchaus sinnvoll sein, aufgrund ihrer Verteilungswirkungen kann sie in der konkreten Ausgestaltung des Steuersystems aber durchaus bedenklich sein. So stelle man sich nur die gesellschaftliche Reaktion vor, wenn ein Steuersystem eine Beschäftigte, die in 40 Stunden Arbeit 15.000 öS verdient, besteuert, aber einen Rentier mit einem monatlichen Normalzinseneinkommen von 30.000 öS nicht zur Finanzierung der allgemeinen Staatsleistungen heranzieht. Die von den Autoren geführte Steuerreformdiskussion orientiert sich einzig und allein an Effizienzkriterien und blendet Verteilungsfragen völlig aus bzw. nimmt Umverteilungswirkungen von unten nach oben als Folge der angestrebten Steuersystemumstellung in Kauf.

Man könnte auch eine Neutralität bezüglich Arbeitsangebotsentscheidungen fordern und käme vermutlich zu einem anderen Steuersystem. Letztendlich sind bei gegebenem Steueraufkommen ökonomische Verzerrungen unvermeidlich. Welche man als besonders schwerwiegend empfindet, hängt dabei oft mehr von der Interessenlage ab als von realisierbaren Effizienzgewinnen.

So dürfte auch die konsumorientierte Besteuerung nicht das Allheilmittel gegen die Steuerhinterziehung sein. Wie von einigen Autoren richtig angemerkt, müßten viele Probleme der korrekten Bemessung und Beurteilung des zu besteuern den Zahlungsstromes auch hier gelöst werden. So dürfte bei den zinsbereinigten Varianten der Steuer die Festsetzung des steuerfreien Zinsniveaus nicht einfach werden.

Die Erfahrung mit der Einkommensteuer zeigt zudem, daß die schwerwiegenden Lücken in Steuersystemen oft erst gefunden werden, wenn sich die Steuerpflichtigen mit ihren Fachberatern auf die Suche danach begeben, und nicht in der Diskussion davor.

Für LeserInnen, die nicht zu den SteuerexpertInnen gehören, sind die Beiträge vermutlich zu sehr im Fachjar-

gon gehalten. Um zu einer umfassenden Einschätzung der konsumorientierten Besteuerung zu kommen, ist die Lektüre von einigen zusätzlichen kritischen Beiträgen unbedingt angeraten. Trotz der kritischen Haltung der RezensentInnen

zur konsumorientierten Besteuerung kann das Buch als Überblick über die Diskussion für vorgebildete LeserInnen durchaus empfohlen werden.

Margit Predl, Josef Zuckerstätter

Grundsicherungsmodelle

Rezension von: Agnes Streissler,
Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter.
Eine Gegenüberstellung verschiedener
Modelle. Arbeit. Recht. Gesellschaft.
Rechts- und sozialwissenschaftliche
Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter
und Angestellte für Wien, Band 19,
Verlag des Österreichischen
Gewerkschaftsbundes, Wien 1999,
160 Seiten.

Das Umfeld des Sozialstaates hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten merkbar verändert. Der gestiegene Wettbewerbsdruck, Budgetprobleme und Konsolidierungsstrategien, steigende Arbeitslosigkeit und Ausbreitung atypischer Beschäftigungsformen sowie demographische Veränderungen in Richtung „Alterungsprozeß“ haben ihre Spuren am und im Sozialstaat hinterlassen. Der Ausbau des Sozialstaates war bis in die siebziger Jahre hinein noch ein wesentliches Ausweiszeichen gelungener Politik, er ist mittlerweile zu einem politischen Reibebaum geworden. Dabei geht es nicht bloß darum, wie soziale Sicherung finanziert werden kann und soll. Nicht weniger von Gewicht ist die Frage, ob der Sozialstaat noch problemtauglich ist bzw. in welche Richtung ein Um- und Weiterbau gehen könnte. Letzteres steht im Blickpunkt der gegenständlichen Publikation. Die Autorin expliziert darin zentrale Aspekte einer spezifischen Facette von Reformüberlegungen, der Grundsicherung – bezogen näherhin auf das erwerbsfähige Alter und mit Blick über Österreich hinaus.

„Grundsicherung“ fungiert als Überbegriff für so unterschiedliche Formen wie „Grundeinkommen“, „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ und – als Spezialfall

einer Mindestsicherung – „*in-work-benefits*“. Begründungen für die Beschäftigung mit Grundsicherung wie Mängel des Sozialstaates auf Ebene der Sozialversicherung und Sozialhilfe sowie Koordinationsprobleme zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt werden in der Einleitung erläutert. Die Autorin spannt einen weiten inhaltlichen Bogen: Enthalten ist die einführende Explikation der ökonomischen Grundlagen, d.h. die einschlägigen Grundbegriffe und die Theorie der Arbeitsanreize. Angesichts des auch in Österreich offenkundig werdenden und in verschiedenen Studien umschriebenen Phänomens der Armut werden Sozialversicherung und Sozialhilfe, die beiden wichtigsten Sicherungssysteme, auf ihr verarmungsvermeidendes Potential hin hinterfragt. Zentrales Ergebnis ist: „Tatsache bleibt, daß trotz der Feststellung der verschiedenen Umverteilungsstudien, daß die Sozialleistungen in hohem Maße den einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen zugute kommen, also umverteilend nach unten wirken, Armut in Österreich tendenziell im Zunehmen begriffen ist und nicht als Randproblem negiert werden darf.“ (S. 42) Auch das zweite soziale Netz, die Sozialhilfe, vermag nicht ausreichend Abhilfe zu schaffen.

Angesichts der Internationalisierung der gegenständlichen Problematik geht Streissler in einem Abschnitt der Frage der Armutsproblematik und einer darauf bezogenen Grundsicherungspolitik in anderen europäischen Ländern nach. Die gebrachten empirischen Daten untermauern, daß Sozialtransfers deutlich die Armutsquoten verringern. Die Gestaltung dieser Sozialtransfers bewegt sich in unterschiedlichen Strukturen, die in der sozialwissenschaftlichen Literatur in Modellen gefaßt werden. Bekannt geworden ist die Differenzierung Esping-Andersens in sozialdemokratische, konservative und liberale Modelle. Aufgrund des Ländervergleiches (Schweden, Dänemark, Niederlande, Deutschland und

Großbritannien) ordnet die Autorin folgende Faktoren, die für eine nachhaltige Armutsvermeidung wichtig sind: Erwerbsbeteiligung von Frauen, ein tragfähiges erstes soziales Netz, universelle Absicherung im Gesundheitswesen, aktivierende Maßnahmen in der Arbeitslosigkeit und eine weitgehend unbürokratische Abwicklung der Sozialhilfe.

Wichtig für das Verständnis von Grundsicherung sind deren Ausformung, die Parameter der Beurteilung, aber auch die pragmatische Ausgestaltung. Bei letzterer spielt die Definition von Einkommen eine ebenso wichtige Rolle wie die „Bemessungsgrundlagen“, das Individual- oder Haushaltsprinzip. Streisslers Argumentation geht dahin, im Bereich der Erwerbseinkommen und erwerbsbezogenen Sozialleistungen das Individualprinzip, für die Grundsicherung jedoch das Haushaltsprinzip anzuwenden. Die Höhe der Grundsicherung zählt wohl zu den wichtigsten Punkten in der Grundsicherungsdebatte. Die Autorin geht dafür von der Hälfte des Medianeinkommens aus (siehe S. 93f). Sie plädiert dafür, Grundsicherung nicht auf finanzielle Leistungen zu beschränken: „Es müssen vielmehr die Bemühungen zur Vermeidung und Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit verstärkt werden.“ (S. 99)

Einen wichtigen Stellenwert nehmen in der vorliegenden Publikation erwerbsabhängige Grundsicherungsmodelle („*in-work-benefits*“) ein. Bei diesen geht es darum, Sozialsystem und Arbeitsmarkt derart zusammenzuführen, „daß die Arbeitsanreize gerade im untersten Einkommensbereich steigen“ (S. 101). Diese Verbindung kann über eine Palette von Maßnahmen wie z.B. negative Einkommensteuer, Lohnsubventionen, Mindestlohn usw. realisiert werden.

Im abschließenden Kapitel des Buches bezieht die Autorin mehrere der einschlägigen Instrumente auf Österreich: Armuts- und Beschäftigungspolitik, aktive Arbeitsmarktpolitik, Mindestlöhne, Ausbau des ersten sozialen Si-

cherungsnetzes und Familienpolitik. Als jenes Modell, „das eine Verbesserung gegenüber der heutigen Situation brächte, gleichzeitig weitestgehend mit dem heutigen Sozialsystem kompatibel wäre und geringe Kosten aufwiese“ (S. 138), sieht Streissler die ‚Bedarfsorientierte Mindestsicherung‘ im erwerbsfähigen Alter. Deren Kennzeichen sind: Sie ersetzt die heutige Sozialhilfe und Notstandshilfe; jeder Haushalt hätte Anspruch auf ein (gewichtetes) Pro-Kopf-Medianeinkommen – verbunden mit einer Einschleifregelung (über der Geringfügigkeitsgrenze) und der Annahmefähigkeit einer angebotenen konkreten, zumutbaren Arbeit –, finanziert über Steuern.

Das vorliegende Buch stellt einen äußerst informativen Beitrag zu einem aktuell wichtigen gesellschaftspolitischen Thema dar. Hervorzuheben ist zum einen der einführende Charakter des Buches: Die einschlägigen wichtigsten Begriffe und Modelle werden erklärt und damit eine gute Grundlage für am Thema Interessierte geschaffen. Streissler informiert zudem über jene Problemlagen, die den Anknüpfungspunkt für Grundsicherung bilden. Nicht zuletzt bietet sie einen differenzierenden Zugang zum Thema: Vor- und Nachteile von Modellen werden ebenso wie Zusammenhänge zwischen sozialstaatlichen Maßnahmen und dem Arbeitsmarkt verdeutlicht.

In den Ausführungen dominieren ökonomische und soziale Aspekte des Themas. Die Fokussierung auf Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter spiegelt sich in der Betonung der Konsequenzen der Grundsicherung für Arbeitsbereitschaft und Arbeitsangebot. Welche Konsequenzen die einschneidenden Veränderungen am Erwerbsarbeitsmarkt in Richtung Verbreitung atypischer Beschäftigungsformen für die Grundsicherung haben bzw. noch haben werden, bedarf weiterer Überlegungen. Die politische Dimension des Themas ist in der Arbeit ausgeblendet, ihre Berücksichti-

gung allerdings ist eine wichtige Voraussetzung für die Einschätzung der praktischen Umsetzungschancen.

Zu wünschen ist, daß der mit dieser Publikation vorgelegte Experten/innen-

Diskurs die Diskussion der Politiker/innen anzuregen vermag.

Emmerich Tálos

Das europäische Wirtschaftswunder

Rezension von: Derek H. Aldcroft,
Anthony Sutcliffe (Hrsg.), *Europe in the
International Economy 1500 to 2000*,
Edward Elgar, Cheltenham 1999, 304
Seiten, £ 55,-.

Der Jahrtausendwechsel lädt dazu ein, in Erinnerung zu rufen, daß das abgelaufene Millennium im Zeichen des europäischen Aufstiegs zur Weltherrschaft stand. Ermöglicht wurde dieser Prozeß durch die Industrielle Revolution, welche die ungeheure technische sowie ökonomische und damit auch militärische Überlegenheit Europas über die anderen Kulturen schuf. Natürlich stellt sich die Frage, warum dieser gewaltige sozio-ökonomische Umbruch gerade in Europa stattgefunden hat. Dazu kommt, daß in jüngerer Zeit auch die wirtschaftsgeschichtliche Forschung dazu übergegangen ist, die Industrielle Revolution nicht nur relativ eng im technischen Umbruch um 1800 zu sehen, sondern inhaltlich wie zeitlich sehr viel weiter auszugreifen.

Eine Frucht dieser Bestrebungen repräsentiert die große Arbeit David Landes' "The Wealth and Poverty of Nations" (1998). Diesem enzyklopädisch angelegten, farbig und temperamentvoll geschriebenen Buch ließen Aldcroft und Sutcliffe ein Sammelwerk folgen, welches stärker versucht, auch theoretische Überlegungen einzubeziehen, nicht zuletzt solche institutionenökonomischer Natur, deren wichtigster Vertreter D.C. North bei Landes nicht einmal im Literaturverzeichnis aufscheint. Außerdem liegt der Akzent dieser Arbeiten nicht so sehr auf den Ursachen der Industriellen Revolution, als auf der Stellung Europas in der Weltwirtschaft.

Nach einer Einleitung der Herausgeber, die in etwa den Stand der Forschung über die Industrielle Revolution wiedergibt, wenden sich J. L. van Zanden und E. Horlings einigen ihrer Schwerpunkte zu (*The Rise of the European Economy 1500-1800*). So weisen sie zunächst auf das charakteristische generative Verhalten Europas hin, welches durch die späte Eheschließung einen vergleichsweise geringen Bevölkerungsdruck erzeugte. Sie führen das auf eine gewisse Selbstständigkeit der erwachsenen Kinder in ihrer Entscheidung als Folge des Sakramentalcharakters der Ehe in der katholischen Kirche sowie auf die beträchtlichen Wahlmöglichkeiten am Arbeitsmarkt zurück. Diese Überlegungen scheinen allerdings die institutionellen Gegebenheiten eines Feudalsystems zu übersehen, welches die Eheschließung an die Bewilligung des Grundherren band, welche dieser wieder an Unterhaltsvoraussetzungen knüpfte.¹ Wie immer dem sei, in dieser Entwicklung wird man wohl kein zentrales Element der Industriellen Revolution erblicken können.

Sehr viel mehr ins Gewicht fällt das Verhältnis von Staat und Unternehmerschaft in Europa. Dieses war schon relativ früh durch Kooperation und Entstehung des Rechtsstaates gekennzeichnet. Sehr interessant auch das Kapitel über Kommerzialisierung sowie Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft. Die Autoren präsentieren dazu Daten, welche zeigen, daß die Bodenproduktivität in Nordwesteuropa um 1800 jene der anderen europäischen Regionen weit übertraf. Ebenso informativ sind Statistiken über die Eisenproduktion von 1500 bis 1790, welche bedeutende Zuwächse erkennen lassen. Zwar existieren für andere Industriezweige keine Werte, doch weisen die Autoren darauf hin, daß "neue" Produktionen, wie Druckereien, Papierherstellung, Raffinierung von Zucker, Herstellung von Tabak, Seide und Baumwolle gleichfalls beträchtliche Zuwachsraten aufweisen mußten. Keine

Frage, daß auch der Welthandel, der ab 1500 von Europa beherrscht wurde, wesentliche Impulse für die Industrielle Revolution vermittelte.

Letztlich gelangen die Autoren zu dem – auch statistisch belegten – Schluß, daß die Wirtschaft der europäischen Staaten schon zwischen 1500 und 1800 wuchs, freilich bescheiden – rd. 25% in 300 Jahren –, regional sehr unterschiedlich sowie ungleichmäßig. Die stetige Expansion Englands von einem relativ niedrigen Niveau aus sticht hervor, ebenso der einmalige große Sprung Hollands und die Stagnation Südeuropas.

Der kürzlich verstorbene, in Wien geborene, prominente Wirtschaftshistoriker S. Pollard schildert die Europäisierung der Weltwirtschaft (*The Europeanization of the International Economy 1800-1870*). Nach Darstellung des Industrialisierungsablaufes in Europa untersucht Pollard die Faktoren, welche bewirkten, daß im 19. Jahrhundert die gesamte Weltwirtschaft auf die Bedürfnisse Europas ausgerichtet wurde. Die Ursache dafür liegt in der gewaltigen Expansion des Handels, der zur Gänze in europäischer Hand lag. Die Kolonisierung führte zwar häufig zur Ausbeutung der betroffenen Regionen, erschloß andererseits neue Produktionspotentiale, welche auf den europäischen Markt ausgerichtet wurden. Die europäische Emigration eröffnete ganze Kontinente, und europäische Technik sowie europäisches Kapital ermöglichten den Eisenbahnbau auch in anderen Weltteilen.

Nicht alle vom Autor verwendeten Statistiken erscheinen plausibel; das gilt vor allem für die Pro-Kopf-Einkommensdaten für 1830 (S. 58).

Die Integration der Weltwirtschaft änderte freilich nichts daran, daß sich vor allem im 19. Jahrhundert eine gewaltige Kluft in Produktion und Einkommen zwischen Europa – und seinen Ablegern Amerika und Australien – sowie der übrigen Welt auftrat. Ein Industrialisierungsprozeß kam außerhalb Europas vorerst nicht in Gang.

J. Foreman-Peck beschreibt den Höhepunkt der europäischen Dominanz (*The Zenith of European Power 1870-1918*). Das Spezifikum dieser Epoche scheint darin zu liegen, daß die europäischen Staaten versuchten, eine informelle Kooperation herbeizuführen. Tatsächlich gelang es in dieser Phase dem "Konzert der Großmächte" zunächst, so etwas wie eine außenpolitische Stabilität zu erreichen. Dieser Prozeß fand seine Entsprechung in der Schaffung internationaler Organisationen, wie etwa der Internationalen Postunion, der Zusammenarbeit der Eisenbahnverwaltungen oder in Rechtskonventionen, wie beispielsweise zum Schutz von Patenten. Private Vereinigungen, wie jene der Eigentümer ausländischer Wertpapiere in London, agierten recht effizient dahin, die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber den Schuldnerländern wahrzunehmen. Und schließlich förderte die Stabilität des internationalen Goldstandards die Handelsbeziehungen.

Während die zentralen kapitalistischen Staaten immer stärker zusammenwuchsen und eine Tendenz zu Einkommensausgleich an den Tag legten, galt das auch in dieser Phase nicht für den Rest der Welt. Trotz der intensiven Handelsbeziehungen wurde der Abstand zu den anderen Kontinenten immer größer. Der Autor untersucht das Phänomen zunächst mittels des Wachstumsmodells von Lewis sowie des Theorems von Heckscher und Ohlin, ohne zu befriedigenden Ergebnissen zu gelangen: "Rigorous explanations must most likely be sought in the distinctive institutions of each economy." Gewiß, eine solche Analyse wäre weit fruchtbarer gewesen!

Die Ansätze einer europäischen Zusammenarbeit erwiesen sich als viel zu schwach, um den Ersten Weltkrieg zu verhindern, welcher mit seinen furchtbaren Verlusten an Menschen, Gütern und Kapital die europäische Vorherrschaft schwer erschütterte und zu einer Machtverschiebung zu den USA führte. Versu-

che, an die Vorkriegsära anzuschließen, erwiesen sich als erfolglos, da die Zwischenkriegszeit durch ganz andere Tendenzen gekennzeichnet war, welche D. H. Aldcroft beschreibt (*The Disintegration of Europe 1918-1945*).

Die politische Stabilität Europas litt nicht nur unter dem hastigen Rückzug der USA aus der europäischen Politik, sondern ebenso unter dem Machtvakuum, welches durch den Zerfall der österreichisch-ungarischen Monarchie entstanden war. Die Friedensverträge vermochten Spannungen kaum abzubauen, und die Notwendigkeit von Wirtschaftshilfe wurde erst allmählich erkannt: Österreich wurde zum ersten Fall einer solchen Aktivität. Die Rückkehr zum Goldstandard erwies sich angesichts der völlig veränderten ökonomischen und sozialen Strukturen als höchst problematisch. Die Preisentwicklung im Agrarsektor, die steigende Verschuldung und externe Ungleichgewichte brachten schließlich das fragile Gebäude der europäischen Nachkriegswirtschaft zum Einsturz. Die Folgen der Weltwirtschaftskrise führten zum Ende der Demokratie in Mitteleuropa – in Osteuropa hatte sie sich ohnehin kaum entwickeln können – sowie zur immer stärkeren Segregation der europäischen Wirtschaft. Die "Neue Ordnung" des nationalsozialistischen Deutschland im Kriege erwies sich lediglich als schlecht konzipiertes und ineffizientes System der Ausbeutung.

Mit A. Sutcliffe (*Cold War and Common Market: Europe 1945-1973*) gelangt man in die Ära der den älteren Zeitgenossen vertrauten Nachkriegszeit. Bemerkenswert an seiner Darstellung erscheint, daß er die Spezifika der kommunistischen Wirtschaftsordnung kaum herausarbeitet. Seiner Meinung nach habe deren Industrie in den fünfziger Jahren ein noch größeres Wirtschaftswunder zu Stande gebracht als der Westen Europas. Aber selbst wenn man den östlichen Produktionsdaten Glauben

schenkt, müßte ein solcher Vergleich wohl das gesamte BIP berücksichtigen, denn der nicht enden wollende Ausbau der Investitionsgüterindustrien führte bekanntlich wegen der miserablen Versorgungslage zu den Aufständen der fünfziger und sechziger Jahre. Und als das "kapitalistische Erbe" verwirtschaftet war, fand auch die industrielle Expansion ein Ende. Irgendwie erhält man den Eindruck, die Schwierigkeiten des Ostens seien lediglich durch den Mangel an ERP-Hilfe und den geringen Ost-West-Handel sowie die unzureichende Übernahme westlicher Technik entstanden. Eine adäquate Analyse der Entwicklung im Osten erfolgt erst im Beitrag Morewoods.

Dieser Autor widmet sich der europäischen Wirtschaftsentwicklung in der jüngsten Zeit (*Europe at the Crossroads 1974-2000*). Er beschäftigt sich ausführlich mit den Ursachen, welche zum Ende des "goldenen Zeitalters" geführt hatten und – sehr kompetent – mit dem Scheitern des östlichen Wirtschaftssystems in den achtziger Jahren. Die Diskussion um die "Eurosclerose" habe letztlich zu den großen Konzepten des EU-Binnenmarktes und der gemeinsamen europäischen Währung geführt. Morewood konfrontiert die diesbezüglichen Erwartungen mit den Erfolgen und wägt die künftigen Probleme der Union, wie etwa die Osterweiterung, ab.

Seine Position ist von einer gewissen Skepsis geprägt, weil er meint, daß das "rheinische" System Europas nicht zu jenen notwendigen Strukturänderungen führen werde, die sich in den USA laufend vollzögen. Er stellt deren wirtschaftliche Erfolge auch stets der schleppenden Entwicklung in Europa gegenüber. Hier übernimmt er die gängige neoklassische Kritik an der europäischen Wirtschaftspolitik. Nun führte die jüngste Entwicklung auch in Europa zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit, aber sicherlich ist das Spiel noch nicht zu Ende.

Insgesamt habe jedoch die Nachkriegszeit unter der Führung der USA eine eindrucksvolle Wiederkehr Europas in die Weltwirtschaft gebracht – freilich zusammen mit den ostasiatischen Ländern, welche nunmehr voll in die industrielle Entwicklung eingetreten sind.

Die Herausgeber haben in der Zusammenstellung der Beiträge sorgfältige Arbeit geleistet, namhafte Autoren ausgewählt und damit ein interessantes, weit-

gehend dem letzten Stand der Forschung entsprechendes Buch präsentiert, das jedem Ökonomen empfohlen werden kann, damit er wisse, warum wir wo stehen!

Felix Butschek

Anmerkung

¹ Mackenroth, G., Bevölkerungslehre (Berlin 1953).

Steirische ‚Blutorangen‘

Rezension von: Barbara Schleicher,
 Heißes Eisen. Zur Unternehmenspolitik
 der Österreichisch-Alpine
 Montangesellschaft in den Jahren
 1918-1933, Peter Lang-Verlag, Frankfurt
 am Main 1999, 534 Seiten, öS 930,-.

Bei der vorliegenden Fallstudie handelt es sich um die aktualisierte Fassung der Dissertation der Autorin, die im Juli 1997 an der Martin-Luther-Universität in Halle-Wittenberg (Fachbereich Geschichte, Philosophie und Sozialwissenschaften) abgeschlossen wurde. Die Idee dazu kam im Jahre 1985, als die Autorin bei den Recherchen für ihre Magisterarbeit zum Thema "Kulturarbeit der sozialistischen Kinder- und Jugendbewegung in Wien 1918-1934" zufällig mit dem ehemaligen Donawitzer Hüttenarbeiter Sepp Filz zusammentraf. Im Gespräch erfuhr die Autorin, daß die Sozialdemokratie der Zwischenkriegszeit die Beschäftigten der Österreichisch-Alpine Montangesellschaft als ‚Blutorangen‘ bezeichnete. Zu diesem symbolträchtigen Namen waren die Berg- und Hüttenarbeiter aufgrund der erzwungenen Mitgliedschaft bei den unternehmensfreundlichen Unabhängigen Gewerkschaften gekommen. Obwohl sie laut Mitgliedbuch Gelbe waren, bestand bei den Wiener Genossen kein Zweifel daran, daß sie von ihrer politischen Grundüberzeugung her Rote, sprich Sozialdemokraten, geblieben waren. Diese kuriose Bemerkung war es, was damals die Neugier der Autorin für den österreichischen Montanriesen weckte.

Zu ihrer Blütezeit beschäftigte die Österreichisch-Alpine Montangesellschaft (ÖAMG) in ihren 12 Produktionsstätten rund 19.000 Mitarbeiter. Diese Konzentration wirtschaftlicher Macht er-

fuhr 1921 mit der Eingliederung in die rheinisch-westfälische Schwerindustrie eine grenzüberschreitende Ausweitung. Seither gab die Düsseldorfer Zentrale im österreichischen Industriekonzern den Ton an. In der vorliegenden Studie wurden schwerpunktmäßig die Konzentrationsentwicklung, das Mitteleuropakonzept, die Rationalisierung, die Sozialpolitik und die Heimwehrpräsenz im deutsch-österreichischen Stahlriesen untersucht.

Der Untergang des Habsburger Weltreiches und die daraus resultierende veränderte geopolitische Lage hatten die Österreichisch-Alpine Montangesellschaft in eine Existenzkrise ohnegleichen gestürzt. Abgetrennt vom einst funktionstüchtigen Verbundsystem mit der böhmischen und mährischen Montanindustrie mußte ein Hochofen nach dem anderen stillgelegt werden, weil es an Hüttenkoks fehlte. Die Gunst der Stunde wußte der undurchsichtige Bankier Camillo Castiglioni geschickt zu nutzen, indem er für das eigene Portefeuille 50.000 und für den Turiner Fiatkonzern 200.000 Alpine-Aktien zum Spottpreis im Juni 1919 erwarb. Für den Fiatkonzern war die ÖAMG nicht nur als reines Spekulationsobjekt, sondern auch als Stahl- und Blechproduzent von Interesse. Nun blieben aber in der Folgezeit die Hochöfen der Alpine kalt, weil das energiearme Italien die Brennstoffkrise nicht zu meistern vermochte. Infolgedessen kam die Entscheidung zum Wiederverkauf des maroden Montankonzerns nicht überraschend. Als Makler wurde abermals Castiglioni engagiert, der das Geschäft mit dem führenden Ruhrindustriellen Hugo Stinnes im März 1921 unter Dach und Fach brachte. Stinnes hatte die ÖAMG nicht allein als Kapitalanlage in einer inflationär erschütterten Zeit oder gar zur Kontrolle eines potentiellen Konkurrenten gekauft. Vielmehr legte er allergrößten Wert auf den steirischen Erzberg – der ihm als gleichwertiger Ersatz für die verlorenen Erzgru-

ben in Luxemburg und Lothringen erschien – und auf die Alpine Montan als Großabnehmer von Ruhrkoks.

Nach Stinnes' plötzlichem Tod, der zum unaufhaltsamen Zusammenbruch seines Imperiums geführt hatte, setzten sich im Sommer 1925 die führenden Köpfe der rheinisch-westfälischen Schwerindustrie zusammen, um nach Lösungsmodellen für die Krisenbewältigung zu suchen. Nach mehreren Sondierungsgesprächen formierte sich zunächst eine "Studiengesellschaft", ehe am 5. Mai 1926 die Vereinigte StahlwerkeAG (VSt) aus der Taufe gehoben wurde. Über die komplizierten Schachtelbeteiligungen gelangte auch die ÖAMG-Aktien in den Besitz der VSt, deren Beteiligungsquote bei 56,66% lag. Der übrige Aktienbesitz verteilte sich auf die Niederösterreichische Escompte-Gesellschaft (23,17%) und den österreichischen Staat (0,75%). Die restlichen 19,42% befanden sich in Streubesitz. Obwohl sich in der Phase relativer Stabilität ein sichtbarer Aufwärtstrend mit höheren Produktionszahlen abzeichnete, wurden die Betriebsgewinne von erhöhten Abschreibungen aufgeessen. Erst in den Jahren 1928 und 1929 rückte die ÖMAG in die Gewinnzone, kam es zur Auszahlung einer Dividende von 4%.

Die große Depression führte auch bei der ÖMAG zu dramatischen Nachfrageeinbrüchen im Inlands- und Auslandsgeschäft. Resultat dessen war der massive Abbau überschüssiger Kapazitäten mittels betriebliche Zusammen- bzw. Stilllegungen. Entsprechend den rückläufigen Umsatzzahlen war an eine Gewinnausschüttung ab 1930 nicht mehr zu denken, stürzten die Aktienkurse an der Wiener Börse in den Keller.

Bereits Hugo Stinnes hatte, vor dem Hintergrund des auseinandergebrochenen westeuropäischen Montanmarktes, die Gewinnung neuer Wirtschaftsräume zur Überlebensfrage deklariert. Über den Zusammenschluß mit Österreich hoffte er auf einen Ausbau eigener Marktanteile.

Entsprechend dieser Marktlogik nahm die ÖAMG eine wichtige Vorreiterrolle ein.

Gemeinsam mit seinem Parteifreund Gustav Stresemann finanzierte Stinnes die deutsch-österreichischen Anschlußorganisationen, die 1921 für die Volksabstimmungen in Tirol, Salzburg und der Steiermark die Propagandaaarbeit übernommen hatten. Nachdem die Volksbefragung durch das energische Einschreiten der Entente ohne staatspolitische Konsequenzen geblieben war, wandte sich Stinnes den österreichischen Presse- und Verlagshäusern zu. Über die heimischen Medien, so die Autorin, hoffte er, langfristig die Sympathien der Österreicher gewinnen zu können.

Mit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise gewann der deutsch-österreichische Anschlußgedanke an Aktualität, hofften doch die Mächtigen auf Wachstumsimpulse durch die Aufhebung der Zollschranken. Die Gewißheit, daß ein politischer Zusammenschluß auf internationale Widerstände stoßen würde, hatte den Plan einer Wirtschaftsunion reifen lassen. Nach einjährigen Sondierungsgesprächen kam es am 19.3. 1931 zur Unterzeichnung des deutsch-österreichischen Zollunionsvertrages. Für einen kurzen Augenblick schien es, als ob sich die gezielte Öffentlichkeitsarbeit und die politische Einflußnahme auf Parteien und Parlament für die Montanwirtschaft gelohnt hätten, versprach doch das Handelsabkommen die Erweiterung des Binnenmarktes und den Brückenschlag nach Südosteuropa. Obwohl der Haager Schiedsspruch diese Pläne vereitelte, hielt die schwerindustrielle Führungsriege weiter an der Anschlußidee fest. Darüber hinaus machte sich bei einigen führenden Herren der Gruppe Kohle-Eisen-Stahl allmählich die faschistische Einstellung breit, daß man "Konkurrenzkämpfe um den Weltmarkt mit militärischen statt bloß wirtschaftlichen Mitteln fortführen" müßte.¹

Bereits zu Stinnes' Zeiten war das Klagelied über das betriebswirtschaftli-

che Debakel des österreichischen Tochterunternehmens angestimmt worden, für das man die ungünstige Wirtschaftslage, den österreichischen "Schlendrian" sowie die hohen Lohn- und Lohnnebenkosten verantwortlich machte. Zur Kostenentlastung wurden einschneidende Sozialmaßnahmen diktiert. Dementsprechend wurden zuerst die Löhne eingefroren (abgesehen von der Indexierung), dann die regelmäßige Anpassung an den Lebensmittelpreisindex unterlassen und schließlich die Akkordzuschläge gekürzt. Die Minderung des Kostenfaktors Arbeit erfolgte in den Jahren 1921 bis 1925 – also in einer Zeitspanne, in der die Produktionszahlen verdoppelt und 20% der Arbeitskräfte abgebaut wurden.

Infolge der Hyperinflation hatte sich die Kluft zwischen Einkommen und Lebenshaltungskosten vergrößert. Um die Abwärtsspirale nur halbwegs abzufedern, waren die Freien Gewerkschaften zu entsprechenden Lohnforderungen gezwungen. Gestreikt wurde nicht allein um Lohnprozente, sondern auch gegen den betrieblichen Sozialabbau, die Ausgrenzung linksorientierter Betriebsräte und nicht zuletzt gegen die drohende soziale Deklassierung des obersteirischen Reviers. Diese streikreichste Periode in der Unternehmensgeschichte hing direkt mit dem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad zusammen. Schätzungen zufolge waren zu Beginn des Jahres 1922 etwa 95% der Belegschaft organisiert, davon allein 80% bei den Freien und 15% bei den Christlichen Gewerkschaften. Dieser gewerkschaftlichen Macht stellte die ÖAMG ihre dezidiert antigewerkschaftliche Personalpolitik entgegen. Über gezielte Einstellungs- und Kündigungspraktiken kam es in steter Folge zum Machtverlust der Freien Gewerkschaften.

Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise Ende der zwanziger Jahre spiegelten sich in der dramatischen Senkung der Beschäftigungsquote um

52,4%, wobei vornehmlich sozialdemokratische, ältere und ausländische Mitarbeiter abgebaut wurden. Neben der Massenündigung, sozialer Ausgrenzung und Personalumschichtung wurde auch die Arbeitszeitflexibilisierung zum Element der Krisenbewältigung. Was die Lohnentwicklung betraf, so wurden mittels Änderungskündigung die allgemeinverbindlichen Flächentarife durch Betriebsvereinbarungen ersetzt, ehe diese von Einzelarbeitsverträgen verdrängt wurden. Mit diesem Kunstgriff gelang es dem Management, die Tarifstruktur schrittweise zu knacken und ein Arbeitsentgelt auf niedrigstem Niveau durchzusetzen.

Mit Hinhaltenaktik, Aussperrungsterror, Vertragsbruch und Kündigung hatte es die Konzernspitze verstanden, die Verhandlungsposition der Freien Gewerkschaftsverbände nachhaltig zu schwächen. Über eine Politik personeller Ausgrenzung wurden sie ihrer betrieblichen Basis beraubt, während die 1928 gegründete Unabhängige Gewerkschaft an Mitgliederstärke zulegen konnte. Das Geheimnis gelben Erfolges lag im ausgeklügelten Werbe- und Drucksystem, das neben Einschüchterung auch Nötigung und Kündigungen vorsah. Mittels Betriebsterrors konnte das politische Kräftespiel innerhalb kürzester Zeit gekippt werden. Da vom gelben Mitgliedsbuch eine relative Beschäftigungsgarantie ausging, zogen viele Erwerbstätige den Beitritt in diese Organisation der drohenden Kündigung vor.

Bedingt durch die strukturelle Arbeitslosigkeit verschlechterten sich die Lebensbedingungen der steirischen Industriearbeiter in zunehmendem Maße. Erwerbslose konnten im monostrukturierten Revier kaum auf Beschäftigungsalternativen hoffen. Selbst in den staatlichen Programmen wie der *Produktiven Arbeitslosenfürsorge* und dem *Freiwilligen Arbeitsdienst* kamen nur wenige, zumeist jüngere Arbeitskräfte unter. Kontinuierliche Abstriche bei den staat-

lichen Sozialleistungen trieben die Langzeitarbeitslosen an den Rand ihrer Existenz – vereinzelt sogar in den Hunger-tod.

Globalisierung, *Shareholder Value* – hinter neuen Schlagworten stecken alte Konzepte. Die Unternehmenspolitik der Österreichisch-Alpine Montangesellschaft ist ein Lehrbeispiel dafür. Die schnelle Rendite, auf die das Haus Stinnes setzte, blieb jedoch aus – es mußte saniert werden. Mit einer Mischung aus technokratischer Arbeitsorganisation, Sozialabbau, dem Zurückdrängen der Freien und dem Aufbau Gelber Gewerkschaften sollte das Unternehmen auf Gewinnkurs gebracht werden. Fast

zwangsläufig kam es zum Zweckbündnis zwischen den Konzernherren und den austrofaschistischen Heimwehren und später der NSDAP. Die sogenannten "Marktzwänge" machten die ÖAMG-Direktoren zu Einpeitschern des "Anschlusses". Der Ausgang der Geschichte ist nur allzu bekannt.

Josef Schmee

Anmerkung

¹ Sohn-Rethel, Alfred, Industrie und Nationalsozialismus. Aufzeichnungen aus dem Mitteleuropäischen Wirtschaftstag (Berlin 1992) 156.

Tarifpolitik in Deutschland 1930-33

Rezension von: Karsten Steiger,
Kooperation, Konfrontation, Untergang.
Das Weimarer Tarif- und
Schlichtungswesen während der
Weltwirtschaftskrise und seine
Vorbildungen, Franz Steiner Verlag,
Stuttgart 1998, 366 Seiten, öS 905,-.

Die rechtliche Anerkennung und die verfassungsrechtliche Sicherung des Tarifvertragswesens gehören zu den ersten Pionierleistungen der jungen Weimarer Republik. Das Prinzip der Tarifautonomie – verbunden mit der Anerkennung der Gewerkschaften als gleichrangige Vertragspartner – wurde zu einem prägenden Element der industriellen Beziehungen. Freilich nicht ohne eine wesentliche und verhängnisvolle Einschränkung: Auf dem Verordnungswege sicherte sich der Staat eine entscheidende Rolle in kollektivvertraglichen Schlichtungsverfahren. Damit war der Staat nicht nur neutraler Schlichter, sondern Partei in Tarifkonflikten und damit angreifbar. Schließlich wurde der Kampf gegen die "Zwangstarife" zu einem Symbol des Kampfes gegen die Republik. Im Verlauf der Weltwirtschaftskrise geriet das Weimarer Tarif- und Schlichtungswesen zwischen "die Mühlsteine" und wurde mit dem Regimewechsel 1933 gemeinsam mit den anderen Errungenschaften der Republik zerrieben.

Steiger will mit seiner Studie "diesen Verfallsprozeß im Spannungsfeld zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung" darlegen und die Motive und Absichten der beteiligten Akteure freilegen. Er sieht mit gutem Recht die Jahre 1930 bis 1933 mit ihren kulminierenden Krisen als besonders geeignet

an, die von ihm gestellten Fragen zu beantworten.

Was sind die Befunde dieser Untersuchung? Zunächst wird deutlich, daß die beiden großen Gewerkschaften, der christliche DGB und der sozialdemokratische ADGB, unterschiedliche Haltungen zum Weimarer Tarifvertragssystem und zum Schlichtungswesen hatten: Diejenige der christlichen Gewerkschaften bilanziert Steiger als "alles in allem ... eigentlich ziemlich unproblematisch" (S. 309), während die Freien Gewerkschaften sich zunächst mit der Zwangsschlichtung, gemessen an der Beschlußlage bis zur Weltwirtschaftskrise, nicht abfinden konnten. Allerdings zeigt die Praxis ein anderes Bild: Die meisten Anträge auf Verbindlicherklärung wurden von den Gewerkschaften gestellt.

Differenzen zeigen sich auch in der Haltung gegenüber der Forderung der Arbeitgeberseite nach "Auflockerung der Tarifverträge". Die Christlichen waren bereit, durch entsprechende Öffnungsklauseln im Rahmen der Tarifvertragslogik Möglichkeiten der Rücksichtnahme auf notleidende Unternehmungen zu eröffnen. Dagegen zeigten sich die Freien in dieser Frage völlig kompromißlos. Beide Richtungen sahen in der Unabdingbarkeit der tarifvertraglichen Normen den Kern des Tarifvertragsrechts. Während der DGB durchaus ungefährlichen Spielraum für Flexibilität sah, stellte sich für den ADGB eine Durchbrechung des Prinzips der Unabdingbarkeit auch in Einzelfällen als der Anfang vom Ende des Weimarer Tarifvertragswesens dar.

Nach der Septemberwahl 1930, so Steiger, hätten die Gewerkschaften die Verknüpfung des kollektiven Arbeitsrechts mit der Demokratie deutlich erkannt, aber wenig Konsequenzen daraus gezogen. Zwar hätten die großen Gewerkschaften nicht an der Auflösung der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen mitgewirkt, aber sie hätten andererseits in der Zeit des Kabinetts Papen und nach der "Machtergreifung kei-

nen aktiven Beitrag zum Schutze und zum Erhalt der Weimarer Republik geleistet." (S. 312; 236ff)

Seit dem Abkommen über die Zentralarbeitsgemeinschaft hatten sich die Arbeitgeber mit dem Tarifvertragsinstrument zumindest abgefunden. Allerdings gab es von Beginn an Vorbehalte gegen die dominierende Position des Tarifvertrags gegenüber Betriebsvereinbarungen und Einzelarbeitsverträgen; dies war aber wiederum ein Kernelement des Weimarer Tarifvertragssystems. Die Verknüpfung der Agitation gegen den "Zwangstarif" und gegen die staatliche "Zwangsschlichtung" wurde seit 1930 immer wahrnehmbarer zu einem Kampf gegen die demokratische Staatsverfassung verdichtet. Dabei zeigte sich das Arbeitgeberlager aber in Einzelbereichen nicht einheitlich: Während die Schwerindustrie die Unabdingbarkeit der Tarifverträge heftig attackierte, sahen die Repräsentanten der Berliner Metallindustrie die Notwendigkeit, daß Tarifverträge einzuhalten seien. Schließlich beseitigte das nationalsozialistische Regime das kollektive Arbeitsrecht der Weimarer Republik. "Die Ersetzung der kollektivvertraglichen Regelung durch die Tarifkompetenz der Treuhänder [der Arbeit; J.N.] erwies sich für die Industriellen als durchaus günstig. Der Staat garantierte den sozialen Frieden, niedrige Löhne" und gab der Privatinitiative viel Raum (S. 319).

Die Regierungen trugen wesentlich zur Erodierung des kollektiven Arbeitsrechts bei. Entgegen zunächst anderen Absichten sah sich die Regierung Brüning mit zunehmender Intensität der Wirtschaftskrise zu immer elementaren Eingriffen in die Autonomie der Tarifparteien gezwungen. Dennoch widerspricht Steiger der Auffassung, daß die Kaskade der Brüning'schen Notverordnungen das geltende Tarif- und Schlichtungsrecht dispensiert habe, wie sie etwa von Blanke, Erd u.a. vertreten wird. Anhand von Statistiken zeigt Steiger,

daß sowohl die Anzahl der Tarifverträge wie die der davon betroffenen Arbeitnehmer konstant blieb (Abb. 7, S. 138; 210ff, 320f)

Der Wechsel von Brüning zu Papen bedeutet einen Bruch hinsichtlich der Legitimierung politischer Gewalt und ebenfalls in bezug auf die bis dahin betriebene Sozialpolitik. Das Ziel der Regierung Papen war es, eine maximale Gestaltungsmöglichkeit für die Unternehmen zu erreichen. Dem dienten die Auflockerung der Tarifverträge ebenso wie die Rückführung der staatlichen Schlichtung auf ihre ursprüngliche Funktion der Hilfeleistung zum Abschluß von Gesamtvereinbarungen. Steiger sieht den wesentlichen Unterschied zwischen der Politik Brünings und jener Papens darin, daß das Kabinett Brüning die rechtliche Ausgestaltung des Tarifvertragswesens nicht anrührte, während unter Papen die Unabdingbarkeit der tariflichen Normen zumindest teilweise durchbrochen wurde.

Steiger schließt sein Buch mit der Frage, ob der Untergang des Tarif- und Schlichtungssystems der Weimarer Republik unvermeidlich war. Er läßt die Frage offen, und auch hier wird es keine Antwort geben. Es ist auch fraglich, ob das Rasonieren darüber sinnvoll wäre. Aber die quellengesättigte und sehr inspirierende Studie Steigers drängt zwei Dinge auf: Die Erfahrungen der Weimarer Zeit zeigen, wie klug die politischen Eliten der Bundesrepublik daran getan haben, ein liberales Tarifvertragsrecht zu schaffen und die Drohung Adenauers aus den fünfziger Jahren, eine staatliche Schlichtung einzurichten, durch Schaffung privater Einrichtungen der Sozialpartner abzuwehren. Das Buch Steigers regt auch an, sich einmal in komparativer Weise den Motiven, Zielen und den Marketing-Strategien der Tarifvertragsparteien der dreißiger und der neunziger Jahre zuzuwenden.

Jürgen Nautz

Ökonomie im Exil

Rezension von: Harald Hagemann, Claus-Dieter Krohn (Hrsg.), Biographisches Handbuch der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933, 2 Bände, K. G. Saur-Verlag, München 1999, 773 Seiten, öS 2825,-.

Die Entstehung dieses Handbuches geht auf das im Rahmen des Schwerpunktprogrammes Wissenschaftsemigration der Deutschen Forschungsgemeinschaft durchgeführte Projekt *Die Emigration deutschsprachiger Wirtschaftswissenschaftler nach 1933* zurück. Absicht des Projektes war es, ein Gesamtbild der Wirtschaftswissenschaft der Emigration in quantitativer wie vor allem in qualitativer Hinsicht zu entwerfen. Die Forschungen haben schnell die Notwendigkeit einer Gesamterhebung aller von den Nationalsozialisten entlassenen und vertriebenen Wirtschaftswissenschaftler gezeigt: als notwendigen Schritt für eine fundierte Beurteilung der Wissenschaftsemigration in Abgrenzung zur Wissenschaftsentwicklung in Deutschland sowie der Beiträge der Emigranten zur Entwicklung ihrer Fachgebiete im Ausland.

Die Anlage des Handbuchs geht von der Annahme aus, daß Wissenschaft gleichermaßen von persönlichen, institutionellen, disziplinären und politisch-kulturellen Rahmenbedingungen geprägt wird. Die persönliche Ebene macht den Personenkreis identifizierbar, der gewungen wurde, Deutschland nach 1933, Österreich nach dem Anschluß 1938 und die Tschechoslowakei, insbesondere die Universität Prag, nach dem Münchener Abkommen im Herbst des gleichen Jahres zu verlassen. In der Regel waren das Juden und/oder Sozialisten, zum Teil auch einige Liberale. Letz-

tere stellten in der intellektuellen Kultur Deutschlands aber eher eine Minderheit dar; in größerem Umfang findet man sie unter den Flüchtlingen aus Österreich. Zu prüfen war, ob eine Beziehung zwischen der politischen oder rassischen Diskriminierung und bestimmten disziplinären oder theoretischen Milieus bestand, woraus Rückschlüsse auf die Wissenschaftskultur in der Weimarer Republik und der Republik Österreich abgeleitet werden können.

Die Referenzgruppe der nach 1933 entlassenen und vertriebenen Wirtschaftswissenschaftler umfaßt 235 Personen. Dazu kommen noch 75 Vertreter der sogenannten zweiten Generation, die als Schüler mit ihren Eltern oder als junge Studenten geflohen sind und später in ihren Zufluchtsländern bemerkenswerte Karrieren machten. Von besonderem Interesse ist die dazwischenliegende Altersgruppe im Grenzbereich von erster und zweiter Generation. Neben einem gerade beendeten bzw. zwangsweise abgebrochenen Studium in Deutschland oder Österreich nahmen sie meist ein zweites Studium im Zufluchtsland auf, so daß sie am Beginn ihrer akademischen Karriere mit unterschiedlichen Forschungstraditionen und Theorieansätzen vertraut wurden. Dies führte vielfach zu einer doppelten Befruchtung und einer Synthese und Weiterentwicklung konkurrierender Theorien, auch wenn nicht jeder - wie Hans Singer - das Glück hatte, dabei von so herausragenden Fachvertretern wie Schumpeter (Bonn) und Keynes (Cambridge) beeinflusst zu werden.

Im Bereich der Ökonomen aus der zweiten Generation haben die Autoren im Zuge ihres Forschungsprozesses immer wieder Überraschungen erlebt. Die Identifikation zahlreicher Wissenschaftler, vor allem in den USA bzw. Großbritannien und Israel mit anglierten oder hebräisierten Namen, die in jungen Jahren in ihre Zufluchtsländer gingen, kam verschiedentlich eher zufällig zustande.

Zwar war dank einiger prominenter Ökonomen wie Paul Streeten ein Problembewußtsein vorhanden, aber selbst bei so bekannten Fachvertretern wie Amitai Etzioni oder Francis Seton dürfte nur wenigen Kollegen die deutsche bzw. österreichische Herkunft, geschweige denn der Geburtsname vertraut sein.

Unter den emigrierten deutschsprachigen Wirtschaftswissenschaftlern nehmen die österreichischen bzw. aus Österreich geflohenen Ökonomen ein quantitativ wie noch stärker qualitativ hohes Gewicht ein. Insbesondere bei den relativ zahlreichen Wissenschaftlern aus Gebieten der ehemaligen Donaumonarchie haben sich zum Teil erhebliche methodische Probleme gestellt, ob die entsprechenden Ökonomen zu der von den Autoren untersuchten Grundgesamtheit gehören. Diese Probleme waren in vielen Fällen nur durch zeitaufwendige Recherchen zu lösen. Dabei haben die Autoren ihre Daten mit der Dokumentations- und Forschungsstelle Österreichische Wissenschaftsemigration in Wien abgeglichen.

Die Repräsentanten der österreichischen Neoklassik bildeten zusammen mit den Vertretern der deutschen Neoklassik die intellektuell bedeutendsten Segmente unter den Mitgliedern der ersten Generation. Hinzu kamen Vertreter anderer Denkrichtungen und spezieller Teildisziplinen. Zu nennen sind beispielsweise marxistische Wirtschaftstheoretiker; signifikant ist hier die Gruppe der Austromarxisten, ferner Sozialpolitiker, Arbeitsmarktforscher und Agrarökonom sowie schließlich ökonomisch arbeitende Mathematiker und Statistiker. Sie kamen hauptsächlich aus den in der Weimarer Republik entstandenen intermediären Forschungseinrichtungen der privaten Wirtschaftsverbände und der Arbeiterbewegung, wie etwa Fritz Baade, Alfred Braunthal, Fritz Naphtali und andere. In diesen Zusammenhang gehört auch der privatwirtschaftlich angestellte Mitarbeiterkreis am Institut für Sozialfor-

schung in Frankfurt mit Henryk Grossmann, Kurt Mandelbaum und Friedrich Pollock. Zu berücksichtigen waren auch wissenschaftlich arbeitende Gutachter, Journalisten etc. wie Melchior Palyi, Carl Landauer, Gustav Stolper und Karl Polanyi sowie Privatgelehrte mit anderen beruflichen Einbindungen, eine typische Erscheinung etwa für die Situation in Österreich. Schließlich fällt eine nennenswerte Gruppe aus der höheren Bürokratie auf, die nach 1918 rekrutiert worden war und die junge Funktionseélite in der Weimarer Republik geprägt hatte. Ihre daraus hervorgegangenen wissenschaftlichen Arbeiten ermöglichten ihnen in den Zufluchtsländern den Einstieg in universitäre Karrieren.

Auffallend ist schließlich, daß zu den emigrierten professionellen Ökonomen ein aus elf Personen bestehender Kreis gebürtiger Russen gehörte, die überwiegend als junge Menschewisten nach der Oktober-Revolution nach Deutschland oder Österreich geflohen waren und dort sowohl in der Agrarforschung als auch in der gewerkschaftsnahen Wirtschaftsforschung arbeiteten. Sie einten nicht allein das politische Profil und teilweise abenteuerliche Biographien, durchweg waren das hochqualifizierte jüngere Leute, die der deutschen und nach 1933 auch der internationalen Forschung vor allem im Bereich der mathematischen Analyse und der Statistik wichtige Impulse gaben. Zu nennen wäre hier etwa der Lederer-Assistent Jacob Marschak, der schon in Deutschland, aber mehr noch später in den USA auf die Entwicklung der modernen Ökonometrie Einfluß nahm. Herausragend ist weiterhin Wladimir Woytinsky, der in Berlin während der zwanziger Jahre mit seinem siebenbändigen und zum Teil in andere Sprachen übersetzten Werk *Die Welt in Zahlen* internationale Bekanntheit gewonnen hatte. Zusammen mit Fritz Baade und Fritz Tarnow legte er Anfang der dreißiger Jahre den berühmten, nach ihren Anfangsbuchstaben benannten WTB-Plan

für die Gewerkschaften zur aktiven staatlichen Krisenbekämpfung vor, der beschäftigungspolitisch Ideen beinhalten, die im Einklang mit jenen von Keynes standen, um dessen Unterstützung sich Woytinsky auch bemühte. Erwähnt sei auch Wassily Leontief (1905-1999), der für seine in Kiel vorbereitete, später in den USA dann vollendete Input-Output-Analyse 1973 den Nobelpreis erhalten sollte. Leontief, der 1928 mit seiner Arbeit *Die Wirtschaft als Kreislauf* bei Werner Sombart und Ladislaus Bortkiewicz an der Berliner Universität promovierte, arbeitete 1927-28 und – nach einer zwischenzeitlichen Tätigkeit für das Eisenbahnministerium in China – erneut 1930-31 in der Konjunkturforschungsabteilung des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel. Da er bereits Ende 1931 an die Harvard University ging, zählt er nicht zu den Emigranten aus Nazi-Deutschland.

An dieselbe Universität wechselte nur wenige Monate später auch Joseph A. Schumpeter, über dessen Aufnahme wie auch über die von Friedrich Hayek in dieses Handbuch sich trefflich streiten ließe. Auch das Beispiel des Schumpeter-Schülers Erich Schneider zeigt auf, daß es eine Reihe von Grenzfällen gibt, bei denen die (Nicht-)Aufnahme nur schwer zu entscheiden ist. Die Annahme eines Rufes an eine ausländische Universität, die einem jungen Privatdozenten die erste Professur ermöglicht, mag heutzutage nicht ungewöhnlich sein, stellte in den dreißiger Jahren aber eher eine Ausnahme dar. Inwieweit bei dieser, für die weitere Karriere eines später prominenten Ökonomen wichtigen Entscheidung auch politische Motive eine Rolle spielten, ist heute schwer einzuschätzen¹.

In ihrer Klassifikation von Ökonomen gemäß dem Reaktionsmuster auf die nationalsozialistische Diktatur unterscheiden Rieter und Schmolz² fünf Kategorien. Auf die drei Gruppen der Vertreter einer völkischen Wirtschaftslehre, der Trittbrettfahrer und der nationalen bzw. konservativen Opportunisten ist hier

nicht einzugehen. Während Jessen und Stackelberg den Renegaten zuzurechnen sind, die jedoch weder von den Universitäten entlassen noch vertrieben worden sind, bereitete die fünfte Gruppe der Opponenten, die entweder aktiv gegen die Diktatur eintraten oder sich passiv vom nationalsozialistischen Herrschaftssystem distanzieren, im Einzelfall einige methodische Probleme. Dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die nicht unproblematische Kategorie der *inneren* Emigration, dh. diese Personen hätten nicht in das Handbuch aufgenommen werden sollen. Als einer ihrer unumstrittenen Vertreter gilt Alfred Weber, der im März 1933 nicht nur selbst gegen das Hissen der Hakenkreuzfahne vorging,³ sondern dessen entschlossenem Einsatz es auch zu verdanken ist, daß nach 1945 in Heidelberg die Entnazifizierung wesentlich konsequenter betrieben wurde als an vielen anderen deutschen Universitäten. Weber ist in diesem Handbuch ebenso vertreten wie zum Beispiel der bekannte Betriebswirt Eugen Schmalenbach, der im April 1933 von der Kölner Universität zwangsbeurlaubt wurde. Aufnahmekriterium bei den in Deutschland oder Österreich verbliebenen Wirtschaftswissenschaftlern war ihre Entlassung bzw. Vertreibung aus ihrer akademischen Position. Aus diesem Grunde sind andererseits hochgeschätzte Ökonomen, die in oppositioneller Haltung zum NS-Regime standen, nicht in dieses Handbuch aufgenommen worden. Dies gilt zum Beispiel für die Vertreter der Freiburger Schule ebenso wie für August Lösch, der in dieser Zeit die allgemeine Gleichgewichtstheorie auf den Raum anwandte und eine neue Standortlehre entwickelte.

Trotz des Schicksalschlags, den die Vertreibung mit all ihren Ungewissheiten im Einzelfall bedeutete, ist rückblickend festzustellen, daß die große Mehrheit der geflohenen Wirtschaftswissenschaftler ihre Karriere in der Emigration, vor allem in den USA, nicht nur relativ pro-

blemlos fortsetzen konnte, für viele brachte die Vertreibung sogar einen bemerkenswerten Karrieresprung. Sie haben sich daher recht bald nicht mehr als Exilanten, sondern als Emigranten begreifen.

Mit der österreichischen Schule und deutschen Vertretern aus Frankfurt, Heidelberg und Kiel sind zwei der originellsten Netzwerke identifizierbar, die nicht nur für unterschiedliche theoretische Hauptströmungen und kulturelle Milieus standen, sondern auch für jeweils spezifische Emigrationswege. Mit jeweils 15 bis 20 Personen waren die Kerngruppen etwa gleich groß, und ihre Repräsentanten gehörten auch der gleichen Altersgruppe an. Die Neoklassiker stellten darüber hinaus die stärkste geschlossene Gruppe unter den 42 österreichischen Emigranten neben der anderen relativ scharf konturierten Fraktion der sogenannten Austromarxisten (10 Personen), die etwa mit Hans (John) Mars und Adolf Sturmthal in der Emigration die neue Teildisziplin *Labor Economics* vertraten.

Die deutschen Neu-Klassiker gehörten als Juden und/oder Sozialdemokraten zu den ersten, die von den Universitäten vertrieben wurden. Die Österreicher dagegen gingen in den Krisen Jahren zwischen 1933 und 1938 mehr oder weniger freiwillig, nachdem sie zuvor solide Kontakte zumeist in den USA aufgebaut hatten. Und das hatte vielfach berufliche Gründe: In Wien hatten sie als Privatgelehrte gelebt, die bei den spärlichen Planstellen an den österreichischen Universitäten kaum jemals Aussicht auf eine akademische Karriere haben sollten. Den Lebensunterhalt verdienten sie sich als junge Unternehmer, als Rechtsanwälte oder als Referenten im Österreichischen Institut für Konjunkturforschung, einer Gründung der Wiener Handelskammer und der Kammer für Arbeiter und Angestellte. Wissenschaftlich arbeitete der Kreis in dem berühmten Privatseminar von Ludwig von Mises zu-

sammen, dem intellektuellen Kopf der liberalen Ökonomen in den zwanziger Jahren, der ebenfalls nur (nicht angestellter) Honorarprofessor an der Universität Wien war und seinen Hauptberuf als Sekretär der dortigen Handelskammer hatte. An reichsdeutsche Universitäten berufen zu werden, hatten die Österreicher ebenfalls nur geringe Chancen. Zum Beispiel war Mises 1927 von einigen Wirtschaftswissenschaftlern der Universität Göttingen für einen vakanten Lehrstuhl vorgeschlagen worden, weil er nicht nur als Theoretiker qualifiziert war, sondern auch über große praktische Erfahrungen verfügte. Von der Fakultätsmehrheit wurde er jedoch gerade deswegen abgelehnt. Berufen wurde statt dessen ein Vertreter der Wirtschaftsstufenlehre, dem typischen Arbeitsfeld der Historischen Schule, dessen Stern erst während der NS-Zeit aufging.

Das berufliche Profil der Österreicher sollte für ihre spätere Emigration zentrale Bedeutung haben. Ihrem wissenschaftlichen Ehrgeiz bot sich ab Mitte der zwanziger Jahre die Gelegenheit, für zwei Jahre mit einem Stipendium der Rockefeller Foundation in die USA zu gehen. Mit den Stipendien konnten die Österreicher, genannt seien nur Gottfried Haberler, Fritz Machlup, Karl Menger, Oskar Morgenstern und Gerhard Tintner, in den USA ein enges Netz von Kontakten knüpfen, das ihnen in den dreißiger Jahren, teilweise noch vor dem Einmarsch der Nationalsozialisten in Österreich, die Möglichkeit bot, ordentliche Rufe an eine amerikanische Universität zu bekommen.

Kamen die Neu-Klassiker als engagierte New Dealer, so die österreichischen Neoklassiker als ebenso vehemente Anti-New Dealer, die vor allem an die konservativen Universitäten der Ostküste berufen wurden. Die Österreicher qualifizierte ihre marktheoretische Orthodoxie. Trotzdem hatten sie – aufgrund ihrer mehrheitlich jüdischen Herkunft – in den dreißiger Jahren an den

Universitäten der Ivy League nur geringe Chancen. Während etwa Gottfried Haberler 1936 in Harvard unterkam und Oskar Morgenstern 1938 in Princeton, mußte Fritz Machlup, der Jude war, zunächst noch mit der Provinz in Buffalo vorlieb nehmen; erst 1947 sollte er an die Johns Hopkins University, 1960 dann nach Princeton gehen.

Aber auch in anderen Ländern fanden die Emigranten eine vergleichsweise günstige Aufnahme, wobei sich dort ihre wissenschaftliche Tätigkeit direkt mit staatlich-administrativen und politischen Erwartungen verband. Vermittelt durch die 1933 von Flüchtlingen in Zürich gegründete Notgemeinschaft deutscher Wissenschaftler im Ausland war noch im gleichen Jahr von der Regierung der Türkei eine sechsköpfige Emigrantengruppe von Ökonomen angeworben worden, von der man sich einen Beitrag zur Verwestlichung des Landes der Modernisierungsdiktatur des türkischen Staatsgründers Kemal Atatürk erhoffte. Hans Wilbrandt avancierte in Ankara zum Regierungsberater, während Fritz Baade an der dortigen landwirtschaftlichen Hochschule und Gerhard Kessler, Fritz Neumark, Wilhelm Röpke sowie Alexander Rüstow an der neu gegründeten Universität Istanbul Lehrstühle übernahmen. Insbesondere Neumark sollte dort mit der Planung des türkischen Finanz- und Steuersystems und der Ausbildung der entsprechenden Fachleute eine nachhaltige Wirkung haben.

An dieser Stelle bleibt noch darauf hinzuweisen, daß eine gar nicht geringe Zahl von Eintragungen Ökonominen gewidmet ist, welche vor oder nach dem Krieg für die Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien wirkten: Benedikt Kautsky, Käthe Leichter, Eduard März, Hans Mars, Theodor Prager, Philipp Rieger, Ernst Steiner, Maria Szecsi und Hans Zeisel. Jene, die aus dem Exil zurückkehrten und in den fünfziger und sechziger Jahren in der Kammer für Arbeiter und Angestellte tätig waren, instal-

lierten eine Art wirtschaftspolitisches "Biotop" und erwiesen sich hierbei als sehr befruchtend auf unterschiedliche Disziplinen in Österreich. So wurden etwa Gedanken des Keynesianismus importiert und hierzulande "salonfähig" gemacht.

Abschließend bleibt noch anzumerken, daß es der Rezensent bedauert, daß Persönlichkeiten wie etwa Otto Leichter, ein vor 1938 bedeutender autromarxistischer Ökonom, der nach dem Krieg als Journalist tätig war, oder Stefan Wirlandner, ein produktiver wirtschaftspolitischer Publizist, der nach seiner Tätigkeit in der Kammer für Arbeiter und Angestellte (Direktor für Wirtschaftspolitik) Direktor in der Oesterreichischen Nationalbank war, nicht im biographischen Handbuch aufgenommen worden sind.

Das vorliegende Handbuch beinhaltet von namhaften Fachwissenschaften verfaßte Beiträge über 328 von den Nationalsozialisten entlassene oder vertriebene Ökonomen. Jeder Artikel umfaßt die Biographie, detaillierte Ausführungen zum akademischen und beruflichen Werdegang sowie weiterführende Literaturhinweise. Im Zentrum steht dabei die Würdigung der wissenschaftlichen Leistungen, gerade auch unter dem Aspekt des durch die Emigration bedingten biographischen Bruchs. Das Biographische Handbuch der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933 liefert gleichermaßen einen wertvollen Betrag zur Geschichte der Wirtschaftswissenschaften wie zur Exilforschung.

Josef Schmee

Anmerkungen

¹ Röder, Strauss (1983) führen sowohl Schumpeter als Emigranten in die USA als auch Schneider als einen Wissenschaftler, der 1936 nach Dänemark emigrierte.

² Rieter, Schmolz (1993) Bd. 1, 95.

³ Nutzinger (1997) 538.

Literatur

Röder, Werner; Strauss, Herbert A. (Hrsg.), Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933 (3 Bände, München 1980/83).

Rieter, Heinz; Schmolz, Matthias, The Ideas of German Ordoliberalism 1938-45:

Pointing the Way to a New Economic Order, in: The European Journal of the History of Economic Thought 1 (1993) 87-114.

Nutzinger, Hans, Alfred Weber als Vertreter der inneren Emigration, in: Hagemann, Harald (Hrsg.), Zur deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933 (Marburg 1997) 535-548.

„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 1-51: | vergriffen |
| Heft 52: | Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994 |
| Heft 53: | Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; September 1994 |
| Heft 54: | Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994 |
| Heft 55: | Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995 |
| Heft 56: | vergriffen |
| Heft 57: | Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995 |
| Heft 58: | Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995 |
| Heft 59: | Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995 |
| Heft 60: | Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dezember 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: | Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich; Februar 1997 |
| Heft 64: | Das EU-Budget; April 1997 |
| Heft 65: | Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997 |
| Heft 66: | vergriffen |
| Heft 67: | vergriffen |
| Heft 68: | Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997 |
| Heft 69: | vergriffen |
| Heft 70: | Beschäftigungstendenzen im österreichischen 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 Neunzigerjahren; Oktober 1999 |
| Heft 74: | Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Institutionelle Voraussetzungen für eine europäische Wirtschaftspolitik; November 1999 |
-

**Orac
kompakt**

Fachwissen auf den Punkt gebracht



Dr. Lukas Stärker

Arbeits- und Sozialrecht für die Praxis

Der Autor stellt in kompakter Form sämtliche Bereiche des Arbeits- und Sozialrechts, mit denen oft auch Nichtjuristen im Rahmen Ihrer täglichen Arbeit befaßt sind, dar:

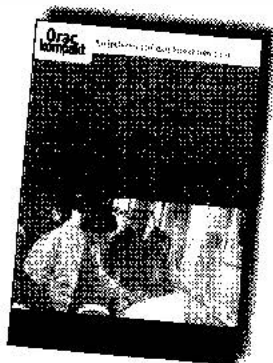
- Individual- und Kollektivarbeitsrecht
- Probleme bei Lohn- und Gehaltspfändung
- Arbeitnehmerschutzrecht
- Betriebspensionsrecht
- Probleme bei Insolvenz des Dienstgebers
- Wichtige sozialversicherungsrechtliche Fragen aus Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen- und Pensionsversicherung.

Zahlreiche Beispiele, viele Tabellen und Übersichten sowie Checklisten und Muster erleichtern den Zugang zur Materie.

Wien 1999, 400 Seiten, brosch.

Preis S 590,- / DM 80,80 / sfr 80,80

Best.-Nr. 79.06.00; ISBN 3-7007-1469-6



In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien,
Fax: (01) 534 52-141, Tel.: (01) 534 52-0, www.orac.at bestellung@orac.at

**Ihr Verlag für Steuern,
Recht und Wirtschaft.**

Verlag
Orac

The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU

Institutional Requirements for European Economic Policies

Hrsg. von Gerhard Huemer, Michael Mesch und Franz Traxler

(im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien)

Inhalt

Does a European Social Model Exist and Can It Survive?

Berhard Ebbinghaus

Adapting the European Model: the Role of Employers' Associations and Trade Unions, Colin Crouch

European Macro-Economic Policy

Summary of a presentation by Ludwig Schubert

Is there a Need for a Co-ordinated European Wage and Labour Market Policy?

Ulrich Fritsche, Gustav A. Horn, Wolfgang Scheremet, Rudolf Zwiener

Societal Support for Social Dialogue. Europe's Trade Unions and Employers' Associations, Jelle Visser

Wage-setting Institutions and European Monetary Union

Franz Traxler

Reforming the Channels of Representation for an Eventual Euro-Democracy

Philippe C. Schmitter

The Role of the Associations in a European Constitution

Justin Greenwood

Summary of the Conference

Michael Mesch, Clárisse Pásztory, Thomas Zotter

Conclusions by the Arbeitskreis für ökonomische und soziologische Studien

Ashgate Publishing Ltd, Aldershot 1999, 222 Seiten, Hardback, £ 39,95.

**Zu bestellen bei: Nicky Comber, Ashgate Publishing Direct Sales,
Bookpoint Limited,**

39 Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4TD, United Kingdom.

Tel: +44 (0) 1235 827730

Fax: +44 (0) 1235 400454

E-Mail: orders@bookpoint.co.uk

KODEX

des österreichischen Rechts

KODEX

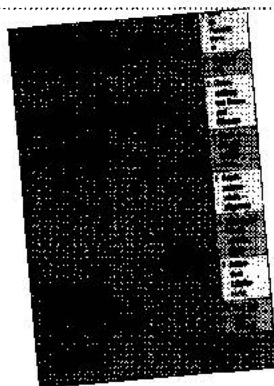
EU-Arbeitsrecht

**Freizügigkeit – Gleichstellung –
Arbeitsverhältnis – Arbeitnehmer-
schutz – Kollektives Arbeitsrecht –
Aus- und Weiterbildung**

bearbeitet von Mag. Silvia Schmid
und Dr. Eva Fehringer
2. Auflage, Stand 1. 3. 1999, 672 Seiten

**Preis im Abonnement S 456,- /
DM 62, 50 / sfr 62, 50**

Einzelbezug S 570,- / DM 78,10 / sfr 78, 10
Best.-Nr. 19.41.02, ISBN 3-7007-1432-7



KODEX CD-ROM

Arbeitsrecht

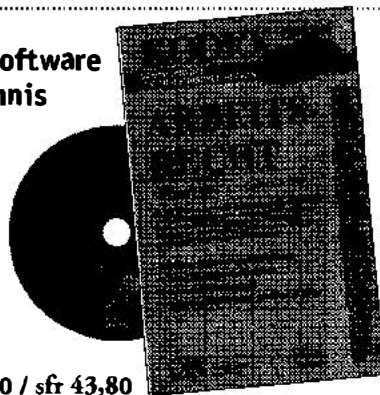
- **Moderne grafische Hypertext-Software**
- **übersichtliches Inhaltsverzeichnis**
- **elektronische Volltextsuche**
- **Hypertext-Verknüpfung von
Norm zu Norm**

bearbeitet von Dr. Wolfgang Mazal
3. Auflage, Stand 1. 9. 1999,

Erst- und Einzelbezugspreis S 399,-/
DM 54,70 / sfr 54,70

Preis im Abonnement S 320,- / DM 43,80 / sfr 43,80

Best.-Nr. 91.02.03, ISBN 3-7007-1522-6



In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien,
Fax: (01) 534 52-141, Tel.: (01) 534 52-0, www.orac.at bestellung@orac.at

**Ihr Verlag für Steuern,
Recht und Wirtschaft.**

Verlag
Orac