

Editorial:
Sozialpartnerschaft

Tagung
Einkommenspolitik

G. Turnheim,
W. Hanisch
Privatisierung

F. Köppl
Wohnbauförderung

Ch. Leipert
Ökologiekrise

V. Pankov
Soziale Krise
Rußlands

AK

aktiv für Sie

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

19. Jahrgang (1993), Heft 4

Inhalt

Editorial

Hat die Sozialpartnerschaft Zukunft?..... 415

„Einkommenspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen“.
Wirtschaftswissenschaftliche Tagung der Kammer für Arbeiter
und Angestellte für Wien am 13. September 1993:

Karl Ove Moene, Michael Wallerstein

The Economic Performance of Different Bargaining Institutions:
A Survey of the Theoretical Literature 423

Michael Mesch

Zentralisierung der Lohnsetzung, Reallöhne und Beschäftigung.
Kommentar zu K. O. Moene und M. Wallerstein 451

Dennis J. Snower

Insider-Outsider-Beziehungen und Einkommensverteilung 461

Herbert Walther

Kommentar zu D. J. Snower..... 471

Günther Köpke

Tendenzen der Kollektivvertragspolitik in Europa 477

Franz Traxler

Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik
in Westeuropa. Kommentar zu G. Köpke..... 491

Georg Turnheim, Wilhelm Hanisch

Privatisierungen in Westeuropa: der französische Weg mit einem
Vergleich der britischen Privatisierungen und einigen Rück-
schlüssen auf Österreich 497

Franz Köppl

Wohnbauförderung – aktuelle Probleme und Lösungs-
möglichkeiten 523

Christian Leipert

Institutioneller Wandel als Antwort auf die Ökologiekrise
in Industriegesellschaften..... 541

Vladimir Pankov

Soziale Aspekte der marktwirtschaftlichen Transformation
Rußlands..... 563

Bücher

Emmerich Tálos (Hrsg.), Sozialpartnerschaft (Thomas Delapina) 579

Josef Christl, The Unemployment/Vacancy Curve
(Karl Pichelmann) 585

René Weber, Einwanderung und staatliche Umverteilung
(August Gächter) 587

G. van Liemt (Hrsg.), Industry on the move (Christian Bellak) 594

Sylke Nissen, Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle (Anton Steurer)	596
Karl Pribram, Geschichte des ökonomischen Denkens (Günther Chaloupek)	598
Douglass C. North, Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung (Michael Mesch)	603
Gerhard Schulze, Die Erlebnisgesellschaft (Robert Schediwy)	607
Europaakademie: Postgraduale Ausbildung in Integrationsfragen für die öffentliche Verwaltung	611
Eduard-März-Preis 1994	611
Sondernummer der Zeitschrift „Informationen über multinationale Konzerne“ 1993: Fusionen und Übernahmen zu Beginn der neunziger Jahre.....	612
Publikationshinweis: Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.), Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren	613
Materialien zu „Wirtschaft und Gesellschaft“	614
Jahresregister 1993	615

Unsere Autoren:

Wilhelm HANISCH ist Mitarbeiter von AMC Management Consulting
Günter KÖPKE ist Leiter des Europäischen Gewerkschaftsinstituts in
Brüssel

Franz KÖPPL ist Mitarbeiter der Kommunalpolitischen Abteilung der
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Christian LEIPERT ist Mitarbeiter des Wissenschaftszentrums Berlin
für Sozialforschung

Michael MESCH ist Mitarbeiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Ab-
teilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Karl Ove MOENE ist Professor am Department of Economics der Uni-
versität Oslo

Vladimir PANKOV ist Gastprofessor für die Ökonomie der Reformlän-
der am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschafts-
universität Wien und beurlaubter Abteilungsleiter am Institut für
Außenwirtschaftsbeziehungen beim Wirtschaftsministerium Rußlands
in Moskau

Dennis J. SNOWER ist Professor für Volkswirtschaftslehre am Birkbeck
College/University of London

Franz TRAXLER ist Professor am Institut für Soziologie der Universität
Wien

Georg TURNHEIM ist Leiter von AMC Management Consulting

Michael WALLERSTEIN ist Professor am Department of Political
Science der University of California, Los Angeles

Herbert WALTHER ist Professor am Institut für Volkswirtschaftstheorie
und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien

Editorial

Hat die Sozialpartnerschaft Zukunft?

Der immer rascher werdende Strukturwandel, angetrieben von technischem Fortschritt und verstärkter internationaler Verflechtung, bringt es zwangsläufig mit sich, daß mehr oder weniger lieb gewordene Traditionen vollends ihren Sinn verlieren und über Bord geworfen werden müssen.

Bis in die siebziger Jahre dominierte sowohl unter Ökonomen als auch unter Politologen die Auffassung, daß stärker korporatistisch organisierte Systeme die stabile Entwicklung eines Landes sowie die Performance, gemessen an makroökonomischen Indikatoren, fördern. Auch in Österreich war es ziemlich unumstritten, daß die spezielle Ausprägung des österreichischen Korporatismus in Form der Sozialpartnerschaft als eine Grundsäule des politischen Systems der Zweiten Republik einen fundamentalen Beitrag dazu leistete, daß dieses Land aus den Ruinen des Zweiten Weltkriegs den Aufstieg zu einem der wohlhabendsten Industriestaaten schaffte. Dieser augenscheinliche Erfolg dominierte über die Kritiker der Sozialpartnerschaft, die dieser einen Mangel an demokratischer Legitimation oder die Tendenz zur Strukturversteinierung vorwarfen.

In den achtziger Jahren änderte sich dieses Bild grundlegend. Veränderungen der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie der (partei-)politischen Landschaft verstärkten den Legitimationsdruck auf die Interessenverbände, sowohl von außen als auch von innen. Unter den sich international mit Korporatismusforschung beschäftigenden Politikwissenschaftlern mehrten sich die Stimmen, die nicht nur eine Krise dieses Systems konstatierten, sondern auch dessen bevorstehendes Ende verkündeten. Durch die tiefe Wirtschaftskrise in Schweden, neben Österreich vielleicht das klassische Beispiel für korporatistische Strukturen, fühlten sich viele von ihnen bestätigt.

Liegt somit auch die österreichische Sozialpartnerschaft in ihren letzten Zügen? Sie wurde ins Leben gerufen, um in der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg in einer enorm schwierigen Wirtschaftslage zusätzliche Belastungen durch die offene Austragung von Interessenkonflikten zu vermeiden, indem allgemein anerkannte Ziele definiert und Kompromisse, Interessenausgleich und das Gemeinsame in den Vordergrund gestellt wurden. Hat die Sozialpartnerschaft

nun, da Österreich als moderner Industrie- und Sozialstaat gilt, ihre Bedeutung vollends verloren?

Eine Skepsis dieser Art herrscht vor allem dort vor, wo die Rolle der Sozialpartnerschaft nur sehr eingeschränkt gesehen wird, und zwar reduziert auf eine ihrer ursprünglich wohl wesentlichsten Funktionen, nämlich die Kontrolle der Preisstabilität mittels des Preis- und Lohnunterausschusses der Paritätischen Kommission. Daß die Gewerkschaften auch in ihrer Lohnpolitik der gesamtwirtschaftlichen Stabilität wesentliches Augenmerk schenken, macht für sie nur dann Sinn, wenn auch Verlaß darauf ist, daß diese Strategie auf der Preisseite entsprechend abgesichert werden kann.

Tatsächlich ist diesem ausbalancierten Modell die „Preissäule“ im traditionellen Sinn verlorengegangen. Der Preisgenehmigungs- und -festsetzungsmechanismus über die Paritätische Kommission wäre ein Anachronismus in einer modernen Volkswirtschaft – ganz abgesehen davon, daß er durch den zunehmenden Anteil importierter Waren am heimischen Konsum und durch die abnehmende Bedeutung standardisierter Massenwaren auch auf praktische Grenzen der Handhabbarkeit gestoßen wäre.

Wer jedoch aus diesem Wegfall der Preissäule auf einen Zusammenbruch des gesamten sozialpartnerschaftlichen Gefüges schließt, betrachtet die Sozialpartnerschaft zu statisch und unterschätzt ihre Fähigkeit, sich neuen Anforderungen zu stellen. Da Preisdisziplin in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft kaum mehr eine Angelegenheit der Regulierung der Produzentenpreise sein kann, sondern vielmehr auf einem funktionierenden Wettbewerb auf allen Produktions- und Handelsstufen beruht, wurde das Aufgabenprofil des Preisunterausschusses geändert: Nunmehr ist dieser ein Gremium, das die Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse und insbesondere des Wettbewerbs in einzelnen Branchen analysiert, um beim Auftreten von Wettbewerbsverzerrungen entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten zu können. Daß daneben Preisdisziplin auch durch eine von den Sozialpartnern getragene, Stabilität gewährleistende Wechselkurs- und Einkommenspolitik gestützt werden muß, ist evident.

Ganz wesentlich ist dabei, daß diese den Wegfall der Preissäule bedingende Öffnung der österreichischen Volkswirtschaft von den Sozialpartnern keineswegs als Bedrohung gesehen wird, die an ihren Grundpfeilern rüttelt. Vielmehr wurden sämtliche Öffnungs- und Integrationsschritte (EFTA, EG-Freihandelsvertrag, Kapitalverkehrsliberalisierung), die die Größe des geschützten Wirtschaftsbereiches reduzierten, und die mit dem EWR bzw. einer EG-Mitgliedschaft weiter fortgesetzt werden sollten, von den Sozialpartnern nicht nur mitge-

tragen, sondern bei auftretenden Verzögerungen sogar massiv vorangetrieben.

Die Sozialpartner haben somit in der Vergangenheit mehrfach bewiesen, daß sie bereit und auch fähig sind, neuen Anforderungen offensiv zu begegnen und sich flexibel anzupassen. Dies wird auch dadurch dokumentiert, daß die vier Sozialpartnerverbände im November 1992 eine Vereinbarung trafen, die die Ziele und Mittel ihrer Zusammenarbeit neu definiert (Originaltext siehe „Wirtschaft und Gesellschaft“, Heft 3/1993).

Worin bestehen nun die größten Herausforderungen für die Sozialpartnerschaft, von denen der wesentliche Anpassungsdruck ausgeht? Auf *gesamtwirtschaftlicher Ebene* sind dies vorrangig die Öffnung der österreichischen Volkswirtschaft, die Globalisierung des Wettbewerbes und die internationalen Integrationsprozesse, die den Spielraum der traditionellen Makropolitik der Sozialpartner zunehmend einengen. Bei Wegfall der administrativen Möglichkeiten zur Herstellung von Preisdisziplin steigt die Bedeutung der Hartwährungspolitik für die Stabilität einer Wirtschaft. Bei liberalisierten Kapitalmärkten heißt dies, daß Zins- und Lohnpolitik sowie insbesondere die Produktivitätsentwicklung zentralen Stellenwert einnehmen. Ein Teil der einstigen Makropolitik verlagert sich daher auf die Mikroebene.

Auch im *gesellschaftlichen Umfeld* vollzogen sich durch wirtschaftlichen und technologischen Strukturwandel, durch steigenden Wohlstand und durch abnehmende Bedrohung von außen Veränderungen, denen sich die Sozialpartner zu stellen haben. Der Anteil der traditionellen Kernschichten der Sozialpartnerverbände an der Gesamtbevölkerung geht tendenziell zurück: Arbeiter, Gewerbetreibende und Bauern verlieren zugunsten von Angestellten, Beamten und Freiberuflern an Gewicht. Die Ausweitung des Dienstleistungssektors führt zu einer stärkeren Individualisierung und Ausdifferenzierung von Interessen, was sowohl den internen Interessenausgleich als auch den zwischen den Verbänden erschwert.

Damit einher geht auch die abnehmende Bedeutung der Großparteien, die Lösung traditioneller Parteibindungen, das Auftreten neuer Parteien im Parlament. Das politische System ist geprägt von einer vielfältiger werdenden Parteienlandschaft. Dazu werden in Parteien, Parlament und Verwaltung vermehrt Expertenstäbe gebildet, die die Rolle der Sozialpartner im parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozeß einschränken. Auch der enorm gewachsene Einfluß der Medien auf politische Entscheidungen darf nicht unerwähnt bleiben.

Auf *Mikroebene* vollziehen sich ebenfalls Veränderungen, die den traditionellen Rahmen der Gestaltung sozialpartner-

schaftlicher Beziehungen sprengen: technischer Fortschritt und neue Managementmethoden entwickeln sich, getrieben durch den verschärften, internationalen Wettbewerb, immer rascher. Dezentralisierung und Flexibilisierung bestimmen die Arbeitsorganisation im Betrieb. Einerseits bedeutet dies, daß sich zwar für leistungsfähige, qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte Chancen eröffnen, während diejenigen, die mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten können, riskieren ausgegrenzt zu werden. Andererseits bedeutet dies auch, daß ein Druck von Arbeitgeberseite entsteht, Regelungen der Arbeitsbeziehungen zu dezentralisieren, also im Extremfall auf Betriebsebene zu verlegen. Gewerkschaften mit dem Anspruch, sowohl auf betrieblicher als auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene mitzugestalten, stehen somit vor der Aufgabe, neue Formen der Koordination der Interessenvertretung auf betrieblicher Ebene zu finden.

Haben die Sozialpartner durch den Erfolg ihrer Bemühungen um die internationale Integration der österreichischen Wirtschaft und um die Steigerung des Wohlstandes tatsächlich entscheidende Voraussetzungen für die Notwendigkeit ihrer Existenz beseitigt? Untergräbt die Zurückdrängung keynesianischen Gedankenguts durch die Renaissance neoliberaler Leitbilder – Markt und Wettbewerb bestimmen das Geschehen, staatliche Eingriffe und damit Gestaltungsmöglichkeiten der Verbände werden reduziert – das Fundament sozialpartnerschaftlicher Aktivitäten?

Grundsätzlich ist dazu festzuhalten, daß die österreichische Sozialpartnerschaft mehr ist als bloß die Summe vereinbarter oder gesetzlich verankerter Mitbestimmungs- bzw. Mitvollzugsmöglichkeiten bestimmter Interessenorganisationen. Sie besteht im wesentlichen aus der historisch gewachsenen Übereinstimmung, Probleme im Konsens zu lösen. Diese Form der Sozialpartnerschaft beruht „auf der Bereitschaft der beteiligten Verbände, Kompromisse nach innen und nach außen durchzustehen und unterschiedliche Interessen unter Bedachtnahme auf mittelfristige gemeinsame Ziele und gesamtgesellschaftliche Interessen zu vertreten“, wie es im jüngsten Sozialpartnerübereinkommen heißt.

Diese Ausrichtung dürfte auch weiterhin auf große gesellschaftliche Akzeptanz stoßen. In regelmäßig durchgeführten Umfragen wird nach wie vor der Sozialpartnerschaft hohe Problemlösungskompetenz bescheinigt, und ihre Arbeit wird mit großer Mehrheit als vorteilhaft für Österreich eingeschätzt.

Trotz höherer Transparenz und Kontrolle durch die Kammerreformen scheint dagegen die Skepsis der Bevölkerung gegenüber den einzelnen Verbänden der Sozialpartnerschaft

und der Pflichtmitgliedschaft stärker ausgeprägt zu sein. Den österreichischen Verbänden ist es somit bislang noch nicht in ausreichendem Maße gelungen klarzustellen, daß die von der Bevölkerung geschätzte Arbeit der Sozialpartnerschaft insgesamt ohne Pflichtmitgliedschaft nicht lukriert werden kann, da der externe und interne Interessenausgleich der umfassenden Organisation bedarf. Ohne Pflichtmitgliedschaft wäre die Verbindlichkeit getroffener Vereinbarungen nicht mehr garantierbar.

Dieser logische Zusammenhang wird in einer polemisch und populistisch geführten öffentlichen Diskussion verleugnet. Überhaupt ist es modern geworden, den „Molochen der Verbände“ die Schuld an vielen Problemen zuzuweisen, von der Krise in Teilen der verstaatlichten Industrie, steigender Arbeitslosigkeit und der Verzögerung der Reform der Arbeitsmarktverwaltung bis – je nach Medium – hin zu Scheidungs- oder Selbstmordraten.

Bei aller berechtigter Kritik im Detail: Das erreichte Maß an Wohlstand, das systematisch ausgeweitete Netz der sozialen Sicherheit und die funktionierenden Arbeitsbeziehungen, aber auch das im Vergleich zu anderen Ländern relativ friktionsfreie Bewältigen von Krisen dürfte in Teilen der Bevölkerung das Bewußtsein dafür reduziert haben, daß die Sicherung des Wohlstandes durch politische Aktivität laufend neu errungen werden muß. Da dies vielfach als selbstverständlich vorausgesetzt wird, gelten die dafür erforderlichen Leistungen des politischen Systems inklusive der Sozialpartnerschaft und Verbände nur noch bedingt als Rechtfertigung für diese Einrichtungen.

In diesem Punkt existiert eine Parallele zur Hartwährungspolitik: Jahrelang werden deren positive Wirkungen lukriert. Diese diffundieren aber sehr breit, werden als Selbstverständlichkeit hingenommen und nicht als Leistung gezielter Bemühungen erkannt. Bei deutlicheren Währungsabwertungen von Handelspartnerländern, die nur eine über Jahre sukzessive, still und leise aufgebaute Überbewertung kompensieren, beschwerten sich diejenigen, die jahrelang – wenn auch vielleicht unbewußt – daraus Nutzen gezogen haben, am lautesten.

Eine auf Konsenslösungen hin orientierte sozialpartnerschaftliche Wirtschafts- und Sozialpolitik als Grundlage des sozialen Friedens und funktionierender Arbeitsbeziehungen ist sowohl ein Wert an sich, stellt aber auch im internationalen Wettbewerb einen wichtigen komparativen Vorteil dar. Steigender Wettbewerbsdruck und die Internationalisierung der Wirtschaft steigern tendenziell die Volatilität, die Amplitude von Fluktuationen. Mittelfristige Verstetigung und Berechen-

barkeit sind daher besonders gefordert. Gerade in einer klein- und mittelbetrieblich strukturierten Wirtschaft wie der österreichischen ist die Stabilisierung der Erwartungen der Wirtschaftssubjekte daher von besonderer Bedeutung für deren flexiblen Anpassungsprozeß an geänderte Rahmenbedingungen. Ein Lobbying-System als Alternative zur Sozialpartnerschaft würde Starke stärker und Schwache schwächer machen.

Wenn auch die Einkommenspolitik als flankierende Maßnahme für keynesianisches Nachfragemanagement an Bedeutung eingebüßt hat, so wird eine konzertierte, an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte Einkommenspolitik in Zukunft – insbesondere in einer Währungsunion – zum Schlüsselfaktor bei der Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Korporatistischen Systemen mit starken, umfassend organisierten Interessenverbänden wird es leichter gelingen, eine an gesamtwirtschaftlichen Zielen orientierte, stabilitätsbewußte Einkommenspolitik zu realisieren. Sie bieten die Chance, durch relativ niedrige Nominallohnzuwächse die Preisstabilität zu bewahren und dadurch sowohl relativ hohe Reallohnzuwächse als auch eine günstige kostenmäßige Wettbewerbsposition zu erreichen. Fragmentiertere, aufgesplittete Interessenverbände und Verhandlungssysteme bergen dagegen die Gefahr in sich, einen für alle Seiten schädlichen Lizitationsprozeß zu initiieren, der in einer Lohn-Preis-Spirale endet.

Daß die österreichische Tradition der Zusammenarbeit und der Verhandlungslösungen zwischen Regierung und starken – und damit auch gesamtwirtschaftliche Verantwortung übernehmen könnenden – Interessenverbänden nicht unbedingt ein Anachronismus ist, zeigt sich in der derzeitigen Wirtschaftskrise in Westeuropa. Das Vertrauen darauf, daß neoliberale Konzepte, die sich nur auf die monetäre Sphäre beziehen, die Inflation der achtziger Jahre ohne nachteilige Effekte im realwirtschaftlichen Bereich bekämpfen können, wurde enttäuscht. Es ist offensichtlich, daß allein von den Kräften des Marktes weder eine rasche, deutliche Belebung herbeigeführt und schon gar nicht das Problem von dauerhaften, zweistelligen Arbeitslosenraten bewältigt werden kann.

Immer lauter werden die Forderungen nach einem policy-mix aus abgestimmten Maßnahmen aus verschiedensten Bereichen, die durch eine nationale Einkommenspolitik zur Stabilisierung von Lage und Erwartungen abgesichert werden müssen. Diesbezüglich könnte Österreich als EG-Mitglied wohl einige Erfahrungen in die Gemeinschaft einbringen.

Es ist jedoch offensichtlich, daß angesichts der vorne angeführten Änderungen der wirtschaftlichen, sozialen, politi-

schen und technisch-organisatorischen Strukturen auch in der österreichischen Sozialpartnerschaft laufende Anpassungen an neue Rahmenbedingungen vorzunehmen sind, und zwar nicht im nachhinein und korrigierend, sondern zukunftsorientiert. Die Zielrichtung, die die Funktionsfähigkeit der Sozialpartnerschaft auch in Zukunft gewährleisten kann, charakterisiert Franz Traxler als Übergang vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus (z.B. in Tálos [Hrsg.], Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien 1993). An die Stelle der makroökonomischen Nachfragesteuerung muß das Bemühen treten, die Schaffung von Strukturen zu erleichtern, die die Position der österreichischen Wirtschaft im internationalen Wettbewerb stärken.

Wenn auch in der Öffentlichkeit nach wie vor das Bild der Sozialpartnerschaft oft durch ein beharrendes Element, durch Bewahren des Erreichten und durch das Denken in traditionellen Mustern geprägt sein mag: Überlegungen bezüglich der offensiven Anpassung an neue Herausforderungen sind – wenn vielleicht auch noch nicht in ausreichendem Ausmaß – permanenter Bestandteil ihres strategischen Denkens und ihrer Arbeit. Der Wille und die Bereitschaft, sich flexibel an neuen Anforderungen zu orientieren, ist im bereits zitierten Sozialpartnerübereinkommen vom November 1992 dokumentiert, in welchem neben der Betonung des Willens zur Aufrechterhaltung der grundsätzlichen bisherigen Form der Zusammenarbeit und dem traditionellen Zielkatalog wie Steigerung des Volkseinkommens, Vollbeschäftigung und Preisstabilität durch Einkommens- und Währungspolitik besonders Maßnahmen zur möglichst reibungslosen Eingliederung der österreichischen Volkswirtschaft in die internationale Arbeitsteilung sowie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Steigerung des Investitionsniveaus, der Forschungsanstrengungen, der Qualitätsverbesserung hervorgehoben werden. Auch Fragen der Ausbildung und Qualifikation, der Umweltverträglichkeit und der menschengerechten Gestaltung der Arbeitswelt werden in diesem Übereinkommen behandelt.

Daß dies nicht nur den Charakter einer Sonntagsrede hat, sondern auch in der Praxis umgesetzt werden soll, läßt sich etwa an der Art des Herangehens des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen der Paritätischen Kommission an das Thema „Industriepolitik“ im Laufe der letzten drei Jahrzehnte dokumentieren, die den schrittweisen Wechsel von einer nachfrage- zu einer eher angebotskorporatistischen Einstellung belegen. In den sechziger Jahren suchte man Wachstumssektoren mittels ökonomischer Modelle; in der Folge beschäftigte man sich mit Fremdfinanzierung und Förderung; die

jüngste Studie („Industriepolitik III“, 1991) ist durch die Bemühungen geprägt, alle Kapitalmärkte und Finanzierungsformen zu nutzen, um es den Unternehmen selbst und ohne Vorgaben zu ermöglichen, die bestmögliche Strukturanpassung und Eigentümerstruktur zu finden. Auch andere, jüngere Beiratsstudien, wie etwa zu den Themen „Finanzmärkte“, „Wachstumsorientierte Strukturpolitik“, „Qualifikation 2000“ oder „Internationalisierung“ zeugen von der bereits eingetretenen Umorientierung.

Die Stabilitätsinitiative der Sozialpartner vom Herbst 1993, mit welcher diese gemeinsam mit Regierung und Notenbank einen Weg aus der schwierigen Konjunktur- und Arbeitsmarktlage finden wollen, ist ein weiteres Beispiel dafür, daß die Sozialpartner bereit sind, weiterhin gesamtwirtschaftliche Verantwortung zu übernehmen und zu einer Stabilisierung und Verstetigung der Wirtschaftslage beizutragen.

Eine wesentliche Vorleistung dafür erbrachten die Sozialpartner, insbesondere die Gewerkschaften, mit dem richtungsweisenden Abschluß des Kollektivvertrages der Metallarbeiter. Mit einer für viele Beobachter überraschend raschen und entschlossenen Vorgangsweise haben die Sozialpartner damit nicht nur Handlungs- und Innovationsfähigkeit bewiesen, sondern auch ein wichtiges Signal gesetzt, mit dem die Reputation Österreichs für Berechenbarkeit und Verantwortungsbewußtsein seiner wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger sowohl nach innen als auch international eindrucksvoll unter Beweis gestellt wurde.

Der Korporatismus hat nie in einer einheitlichen, idealtypischen Form existiert, sondern in den unterschiedlichsten Ausprägungen. Er ist deshalb sicher nicht am Ende, da starke Verbände, die mehr am Gesamtwohl als an Partikularinteressen orientiert sind, auch in Zukunft eine wesentliche Rolle für die Stabilisierung von Vertrauen, Erwartungen und damit der Wirtschaftsentwicklung und auch der Wettbewerbsfähigkeit spielen werden.

Um diese Rolle erfolgreich erfüllen zu können, bedarf es sicherlich noch einer Stärkung des Bewußtseins, insbesondere innerhalb der Verbände, für die noch bevorstehenden enormen Veränderungen. Bislang hat die österreichische Sozialpartnerschaft bewiesen, daß eine ihrer Stärken gerade in der Anpassungsfähigkeit und Veränderbarkeit – bei Wahrung der bewährten Prinzipien – liegt, sodaß unter den Bedingungen immer komplexer werdender internationaler Verflechtungen eine optimale Form der institutionellen Gestaltung der Politik und des Zusammenwirkens von Verbänden, Staat und supranationalen Entscheidungsinstanzen gefunden werden kann.

The Economic Performance of Different Bargaining Institutions: A Survey of the Theoretical Literature

Karl Ove Moene, Michael Wallerstein

1. Introduction

Until the 1970s, the effects of the structure of union organization and collective bargaining on economic performance attracted little attention outside of the field of industrial relations. While researchers puzzled over why some countries had higher rates of industrial conflict than others, or why union cooperation with voluntary incomes policies seemed easily achieved in some countries and impossible elsewhere, there were relatively few attempts to connect differences in labor market institutions with differences in aggregate economic performance (1). The reason was simple. In the halcyon days of the 1960s, there was little variation in economic performance to explain among advanced industrial societies. Full employment and real wage growth was achieved throughout Western Europe. From an economic point of view, the differences between the institutions of wage setting of different countries seemed relatively unimportant.

In the past two decades, the comparative study of wage setting practices and institutions in advanced industrial societies has become a growth industry within the disciplines of economics, political science and sociology. This increased attention to cross-national variations in labor market institutions reflects both the general decline and the greater variance of macroeconomic performance since the mid 1970s. In particular, a remarkable divergence between members of the European Community (EC) and members of the European Free Trade Association (EFTA) appeared. While average unemployment in the nine EC members since 1973 rose in two jumps, first to over 6 per cent in 1973-75 and then to

over 10 per cent in 1980–82, average unemployment in the five EFTA countries remained below 3.5 per cent throughout the 1970s and 1980s. Only in the recession that began in 1991 has unemployment in many of the EFTA countries reached levels similar to the rest of Western Europe.

According to conventional wisdom, the combination of rising oil prices, increased competition from the rapidly growing economies in the Pacific, and the slowdown in productivity growth all combined to reduce the scope for real wage increases. In countries with rigid nominal wages (a category that was often claimed to include the US and Canada), an increase in inflation was required before real wages could fall and employment increase again. In countries with rigid real wages (a category that was perceived to include many members of the EC), nothing would help other than a weakening of the unions.

Yet, it is unsatisfactory from an intellectual point of view and unhelpful from a policy point of view to simply label the problem as rigid wages. The wage level should be an endogenous variable in economic analysis. The failure of wages to fall sufficiently to maintain full employment requires explanation, a task that focuses attention on the mechanisms of wage-setting. Moreover, the existence of European countries with generally strong and often highly centralized unions that maintained virtually full employment during most of the period suggested that institutional features of collective bargaining might have important macroeconomic consequences.

The question of the comparative performance of different systems of wage formation proved to be highly controversial, in part because the debate is highly political. On one side, social democratic governments and trade unions encouraged the explicit coordination of wage setting across different industries and firms in the belief that economic growth is best achieved through cooperation and bargaining among highly centralized organizations of unions and employers. Social democrats argued that the benefits of wage moderation are public goods to an important extent. The wages received by the members of any singly union, it is claimed, have only a small effect on the aggregate wage level. Individual unions therefore rationally ignore the effects of their wage demands on macroeconomic performance. If the unions can be induced to negotiate jointly, however, the wage agreement affects wages throughout the economy with visible macroeconomic consequences. Thus, the centralization of wage setting may prevent individual unions from aggressively seeking to improve their own members' wages at the expense of workers who belong to other unions (or who belong to no union at all).

On the other side, conservative governments and employers' associations responded that labor markets require competition and wage flexibility, rather than coordination, if they are to function smoothly. Centralized wage setting, it is claimed, reduces the sensitivity of wages to conditions in the local labor market. In addition, employers have charged that centralized bargaining inhibits microeconomic adjustment by reducing their ability to use wage differentials to encourage workers to ob-

tain new skills and to accept new responsibilities. While social democrats view coordinated wage setting as cooperative behavior aimed at attaining the public goods of low inflation and full employment, conservative parties perceive the same institutions as collusive practices whose real purpose is to protect the unions' monopolistic position in the labor market.

Each side of this debate can point to empirical studies supporting its claims. The social democratic belief in the advantages of centralized or coordinated wage setting has been upheld in a large number of studies. McCallum (1983, 1986), Crouch (1985), Bruno and Sachs (1985), Bean, Layard and Nickell (1986), Tarantelli (1986), Newell and Symons (1987), Jackman (1990), Jackman, Pissarides and Savouri (1990), Soskice (1990) and Layard, Nickell and Jackman (1991) are just some of the empirical studies that have found evidence associating centralized or corporatist bargaining institutions with real and/or nominal wage restraint and superior macroeconomic performance.

Yet, those who believe in the benefits of greater decentralization and competition in the labor market can find at least partial support for their views as well. Calmfors and Driffill (1988) and Freeman (1988) present evidence that the relationship between centralization and economic performance is hump-shaped rather than monotonic. Both studies conclude that countries with both very decentralized wage setting and highly centralized wage setting achieve reasonably low levels of unemployment. The countries that experienced the worst unemployment, according to the hump-shaped hypothesis, are those with partially centralized wage-setting institutions. In a similar vein, Lange and Garrett (1985), Garrett and Lange (1986), Hicks (1988) and Alvarez, Garrett and Lange (1991) find that countries with decentralized unions and conservative governments, as well as countries with centralized unions and social democratic governments, have done relatively better than countries with one but not the other. Finally, there is the argument of revealed preference. Why, it might be asked, if centralized wage setting leads to greater wage moderation, are employers in many countries vigorously promoting greater decentralization of bargaining?

Given the small number of cases and the large number of factors that plausibly affect economic performance, the credibility of empirical evidence on the advantages or disadvantages of different wage setting institutions depends on the strength of the theory explaining the results. In this paper, we concentrate on what economic theory has contributed to the debate. Our purpose is to review the theoretical literature on the impact of different systems of collective bargaining on wages, unemployment and growth in a non-technical fashion⁽²⁾. Although we follow the literature in organizing our discussion around the comparison of centralized and decentralized systems of wage-setting, it will become clear that this dichotomy is too simple to capture many important differences between countries. Centralization is a multidimensional concept, a fact that is just beginning to be acknowledged in theoretical and empirical work.

The structure of bargaining might influence economic performance by affecting the union's wage demands. This we discuss in Section 2. In Section 3, we briefly examine the other side and review how the level of bargaining may alter the optimal wage from the employers' point of view. Alternatively, the structure of bargaining may influence economic outcomes by altering the relationship between given wage demands and decisions regarding the pace of work, employment and investment. This is the topic of Section 4. Section 5 concludes the paper.

2. The Level of Bargaining and Union Wage Aspirations

The simplest framework for analyzing the effect of wage-setting institutions on wages and employment is to consider what would happen if unions could set wages unilaterally. Of course, neither unions nor employers get everything they want in collective bargaining. Yet, it is reasonable to suppose (and easy to capture in a model) that there is a straightforward relationship between the militancy of the unions' wage demands and the final wage settlements. For the purpose of examining the determinants of the unions' preferences over wage increases and other goals such as employment growth, the assumption that the union chooses the wage is a useful simplification.

There are two ways to capture the trade-off unions would continue to face if they were free to set wages as they choose. The approach followed by most authors is to assume that employers retain the choice over employment. In this framework, the union first sets the wage and employers subsequently adjust employment to its profit-maximizing level. Thus, the constraint faced by the union is given by the firms' demand for labor curve.

An alternative approach is to assume that the union chooses both the wage and the level of employment, subject to the constraint that profits must be sufficient for the firm to stay in operation (3). However, labor contracts rarely include specific employment levels, perhaps because firms have superior information regarding the demand for the firm's output. In theory, the union could induce firms to employ more workers than the firm would like at the prevailing wage by specifying manning requirements in the labor agreement. In practice, agreements covering manning requirements cannot be negotiated at the national level. Indeed, work rules must be negotiated at the plant level unless the industry is unusually homogeneous. Thus one way that decentralized bargaining can differ from centralized bargaining is in the scope of the labor agreement.

We return to this topic in section 4. Initially, however, we hold the coverage of union contracts constant in order to illuminate other differences among bargaining levels. Thus we assume throughout the following two sections that firms choose the level of employment unilaterally, whether the contract is negotiated locally or nationally.

The basic model of the unions' wage aspirations, as presented by Oswald (1985) for example, goes as follows. Suppose union leaders accurately represent the interests of their members in collective bargaining and that union members are concerned with the real consumer wage, w/q (the nominal wage w deflated by the consumer price index q) and employment L (4). Assume, in addition, that there is a fixed number of firms in the economy, each with the same labor demand function $L(w/p)$ where w/p is the real product price (the wage deflated by the cost of output p) with $L'(w/p) < 0$. The union's problem, then, is to choose the wage rate w that maximizes some function

$$u(w/q, L) \text{ with } \frac{\partial u}{\partial (w/q)} > 0 \text{ and } \frac{\partial u}{\partial L} > 0 \quad [1]$$

subject to the constraint that $L = L(w/p)$.

Consider the simplest possible case where workers are homogeneous and product prices are exogenous, i. e. given by the world market. If we choose units such that the price of output for all firms is the same, then $p = q$. Then the union's optimal wage is given by the condition that the union members' marginal rate of substitution between real wages and employment is equal to the marginal loss of employment produced by an increase in the real wage, or

$$\frac{\partial u / \partial (w/q)}{\partial u / \partial L} = -L'(w/p). \quad [2]$$

If the firms are assumed to be identical and prices are assumed to be exogenous, the labor demand function reflects the trade-off between wages and employment for the aggregate economy as well as any sub-sector of the economy. Under these circumstances, the unions' optimal wage demand is independent of the degree of centralization.

2.1. Endogenous Product Prices

The assumption that wages have no effect on product prices may be accurate for many industries in small open economies, but not for all. Where wage increases are passed on to prices to some extent, the impact of a wage increase on the real consumer wage (which union members care about) and on the real product wage (which determines the level of employment chosen by profit-maximizing firms) may diverge, depending on the level of bargaining.

To analyze the case with endogenous prices in the simplest possible setting, consider a closed economy in which each product price can be written in reduced form as a function of the wages throughout the economy: $p = p(w, w^*)$ where w is the wage in the same industry and w^* is

the wage (or vector of wages) in other industries. We denote the elasticity of the price with respect to wage in the same industry by $\eta = (\partial p / \partial w) (w/p)$ where $0 \leq \eta < 1$. Let the elasticity of the price with respect to wages in other industries be $\eta^* = (\partial p / \partial w^*) (w^*/p)$ with $\eta^* \leq \eta$. While η must be greater than or equal to zero, η^* may be either positive or negative depending on whether the goods produced in other sectors are substitutes or complements. In addition, let the elasticity of the consumer price index with respect to each product price be denoted by $\theta = (\partial q / \partial p) (q/p)$ with $0 < \theta \leq 1$. Now, the solution to the union's maximization problem is given by the condition that its marginal rate of substitution between higher wages and higher employment is equal to a fraction of the marginal loss of employment:

$$\frac{\partial u / \partial (w/q)}{\partial u / \partial L} = -hL' (w/p) \quad [3]$$

where

$$h = \frac{1 - \eta}{1 - (\theta\eta + [1 - \theta]\eta^*)} \leq 1.$$

Observe that the fraction h is the ratio of two elasticities. The numerator is the elasticity of the real product wage with respect to the nominal wage chosen by the union. The denominator is the corresponding elasticity of the real consumer wage. If the two elasticities are the same, then $h = 1$ and the wage implied by equation [3] is the same as the wage implied by equation [2]. If the elasticity of the real consumer wage is greater than the elasticity of the real product wage, however, then $h < 1$ and the union gives less weight to employment loss than it would if prices were exogenous. Thus, the lower is h , the higher the union's preferred wage.

The weight given to employment loss, h , may be a non-monotonic function of the level at which wages are set. Consider, first, the case with perfectly competitive firms. If wages are set at the plant or firm level, the wage in any single unit has a negligible effect on product prices, or $\eta = \eta^* = 0$ which implies that $h = 1$. With firm-level bargaining in a competitive product market, prices are exogenous from the bargainers' point of view.

To consider the opposite end of the spectrum, suppose wages are set at the national level. Then all prices will increase as the wage increases and $\theta = 1$ which again implies that $h = 1$. With fully centralized bargaining, as with firm-level bargaining, both the real consumer wage and the real product wage will be increased in the same proportion. The trade-off between a higher real consumer wage and employment remains the same. Thus, the unions' optimal wage with national-level bargaining is identical to the unions' optimal wage with local bargaining. In both cases, the unions bear the full consequences of a higher nominal wage.

If wages are set at the level of an industry, however, then $\eta > \eta^*$ and $\theta < 1$ which implies that $h < 1$. In this case, each union knows that an increase in its nominal wage will increase its product price to a greater extent than it will raise the cost of living. The union is less sensitive to employment loss than with either purely local wage setting or fully centralized wage setting.

The important difference here between different degrees of centralization is the ability of each union to increase its real consumption wage without an equivalent increase in the real product wage in its sector. At intermediate levels of centralization, each union is able to pass some of the cost of a wage increase on to others through a higher product price, rather than bearing all of the cost itself in the form of lower employment.

Since the cost of a wage increase is reduced at intermediate levels of centralization, unions choose higher wages. However, one union's product price increase is another union's consumer price increase. When all unions raise nominal wages, all prices rise and the result is higher real wages (whether in terms of the price of output or of consumption) and lower employment than would result from either purely local bargaining or wage bargaining that was centralized at the national level. The central result is that the relationship between wages and bargaining level is hump-shaped with both very decentralized and highly centralized bargaining systems producing greater wage restraint and lower unemployment than bargaining systems in between (5).

According to the model presented so far, either extreme of very decentralized or completely centralized wage setting is equally good. If the assumption of a completely closed economy is relaxed, however, then even perfectly centralized bargaining produces less wage restraint than local bargaining (6). The reason is that the purest form of centralization within national borders is still incomplete in an open economy. A wage increase in all sectors of an open economy can raise the real exchange rate (i. e., the relative price of non-traded goods) thereby raising the real consumer wage more than the real product wage in the non-traded goods sector. This dampens the employment loss that results from a wage increase at the national level. In an open economy, purely local bargaining results in lower wage demands than complete centralization.

In contrast, if the assumption of perfect competition is relaxed, then highly centralized bargaining produces greater wage restraint than purely local bargaining. If individual firms have market power, then increased wage costs will be passed on to prices to some extent even with firm-level bargaining (7). Thus, in open economies in which some firms are imperfectly competitive, the ranking of local and national bargaining in terms of wage militancy is no longer clear. What remains is the conclusion that unions' wage demands are highest at the level of wage setting that corresponds to the level of maximum divergence between the effect of a wage increase on the real consumer wage-which the union wants to increase-and on the real product wage-which the union wants to prevent from rising.

2.2. Heterogeneous Workers

A second way in which the simple model is unrealistic is in the assumption that each product is made with the labor of a single union. Final products, in general, depend on many different types of labor that are often represented by different unions. In many countries, firms may negotiate with more than one union. This is particularly true in industries and countries where blue-collar workers are organized in craft unions or in competing industrial unions. In large metalworking firms in Britain, for example, it is not unusual for the labor force to be represented by 15–20 unions (8). Even in countries like Norway and Sweden where non-competing industrial unions are the rule, there are separate unions for blue-collar, white-collar and professional workers.

In addition, firms depend on the labor of workers they do not directly employ. Payments for goods and services bought from other domestic producers may comprise a substantial part of a firm's production costs. The manufacturing sector depends on the outputs of workers in utilities and transportation. The cost of new investment depends on the price of capital goods and new construction. The cost of government services depends on wages in the public sector. According to the comment by Nickell (9), labor costs average only 20 per cent of revenues at the firm level in Great Britain yet wages and salaries constitute 70 per cent of value added at the national level.

When products are produced by workers divided into multiple unions, one union's wage affects other unions' wage and employment possibilities (10). In this case, the unions' wage demands depend on the level of centralization even when final product prices are fixed in world markets. Suppose, for example, that there are k unions whose labor is used in the production of a final good. The interdependence of the k unions can be represented by letting the demand for labor for each union be a function of all k wages (11): $L_i = L_i(w_1, \dots, w_k)$. We will assume that the unions have identical preferences and face identical demand curves for their labor. If the k unions act independently, each union will choose the wage given by the condition

$$\frac{\partial u_i / \partial w_i}{\partial u_i / \partial L_i} = - \frac{\partial L_i}{\partial w_i}. \quad [4]$$

In contrast, a union confederation that maximized some welfare function $V(u_1, \dots, u_k)$ and treated its affiliates equally in the sense that $\partial V / \partial u_i = \partial V / \partial u_j$, would choose the wage given by the condition that (12)

$$\frac{\partial u_i / \partial w_i}{\partial u_i / \partial L_i} = - \sum_{j=1}^k \frac{\partial L_j}{\partial w_i}. \quad [5]$$

While the individual union leadership only considers the impact of a wage increase on the employment of its members, the central leadership takes into account the impact of a wage increase on the employment of all categories of workers within the confederation who are affected.

It is obvious from equation [5] that the difference between centralized wage setting and decentralized wage setting depends on the sign of $\sum \partial L_j / \partial w_i$ for all $j \neq i$. If $(\partial L_j / \partial w_i) > 0$, the two unions are *substitutes* in production. A higher wage for union i increases the demand for labor of members of union j . An example would be members of local unions in plants producing similar goods. A wage increase in one plant would induce employers to shift production to the lower cost plants. A centralized wage setter that internalized this benefit would want to raise wages above the decentralized equilibrium.

If, in contrast, $(\partial L_j / \partial w_i) < 0$, the two unions are *complements* in production. The two unions are supplying complementary labor in the sense that the productivity of each is enhanced by the presence of the other. An example might be blue-collar and white-collar unions within the same industry, or unions located at different stages of a common process of production. In this case, one union's wage increase reduces the demand for the labor supplied by other unions. Under these circumstances, centralized wage setting would reduce wage demands below the equilibrium wage demanded by unions acting independently.

One can view this model as another way to derive the hump-shaped hypothesis of the previous section. The centralization of plant-level unions into industry-level unions is likely to entail the joining of substitutes, thus leading to more militant wage demands. The centralization of industrial unions into a national confederation is more likely to entail the amalgamation of complements, which results in less militant wage demands.

A more important implication of the model with heterogeneous workers is to highlight a different dimension of centralization. There are, at least, two dimensions of centralization that ought to be distinguished in empirical work but seldom are. The first dimension is whether wages are set at the level of the plant, enterprise, industry or nation. The second dimension is whether workers in different types of jobs bargain jointly or separately. Putting the two together, one obtains something like Table 1. As one moves vertically down the table, the relationship between wage demands and centralization is likely to be hump-shaped according to both the model with endogenous final prices and the model with different types of labor. But as one moves horizontally across the table, the relationship between the militancy of wage demands and centralization is monotonically declining as workers in different types of jobs are typically complements in production.

Table 1:**Dimension of Centralization**

Level of Wage Setting	Each Type Bargains Separately	All Types Bargain Jointly
Plant	Complete Decentralization	
Enterprise		Company Unions
Industry	Craft Unions	Industrial Unions
Nation		Complete Centralization

2.3. The Insider-Outsider-Model

Let us return to the union's objectives, as formulated in equation [1]. Unions' concerns for higher wages and higher employment may not be as symmetrical as equation [1] implies. It is clear that union members would always like a higher wage, holding other things constant. It is not equally clear that union members always care about the level of employment. Union officials may care about total union membership, which depends on total employment, but union members care about employment security. When employment is shrinking and union members are threatened with layoffs, concern with employment security implies a concern with the level of employment. But when the demand for labor is greater than or equal to union membership, an expansion of employment will only help outsiders. Thus, one might presume that unions do not really care much about employment except when employment threatens to fall below the level of current union membership.

The line between insiders and outsiders, however, may depend on the level of bargaining. For the local union, the distinction seems clear. Insiders are current members of the local union. If, after some time, unemployed union members leave the local and new employees do not join the local immediately (or are not considered full members by the union at first), then the local's current membership is given by past employment in the plant. When this is the case there is hysteresis in unemployment: the current equilibrium unemployment level depends on the past level of unemployment (13). An unforeseen decline in demand that causes layoffs reduces union membership and thus reduces the threshold employment level above which the union only cares about wages. An un-

foreseen increase in demand has the opposite effect of increasing union membership and raising the unions' sensitivity to unemployment.

The distinction between insiders and outsiders is less clear at the national level. According to Hersoug, Kjær and Rødseth (1986), the central Norwegian trade union confederation (LO) has no statistics on unemployed members and no way of deriving such statistics from official sources. Thus it is the national unemployment rate that enters in the LO's calculations of the employment consequences of its wage demands.

More generally, we can distinguish between the current union membership, older workers who have not been employed in the recent periods and new workers who have just entered the work force. Union leaders at the local level are elected, in most countries, by employed union members. Electoral considerations pressure local leaders to represent the current union membership alone. In the Nordic countries, in contrast, the national union confederations care equally about unemployment among members and non-members, if only because the central confederations cannot distinguish between the two groups. The central confederations also seem to care, to a lesser extent, about new entrants in the labor market, perhaps because of the political ties between the leadership of the blue-collar union confederations and the social democratic party. Thus centralized bargainers appear to have a broader definition of insiders than local bargainers. A broader definition of insiders, in turn, leads directly to a greater willingness to reduce wage demands for greater employment.

2.4. Other Externalities

There are a number of other externalities in the wage setting process that might induce a central wage setter to choose differently than decentralized wage setters. For example, union members may care about relative wages. It is standard practice to assume that union members only care about their consumption possibilities as determined by their real consumer wage and their security of employment. Yet observers of industrial relations have long claimed that workers care about wage differentials as well as wage levels. Workers may strive for status as well as income, and status may depend on relative income (14). Or workers may be concerned with notions of fairness that are derived from comparisons with what others are paid (15).

Suppose, for whatever reason, that union members care about how much they are paid relative to other workers in addition to the standard concerns with wage levels and employment security. If all unions try to increase their wage relative to the wage of others, none will change position provided their relative bargaining strength has not changed. Wages will increase, however, and unemployment will rise. According to this reasoning, centralized wage setting reduces wages by inhibiting the fruitless struggle of each group to raise its wage more than the others.

In addition, there are externalities associated with unemployment. Every job searcher reduces the likelihood that other job seekers will find work (16). Every increase in unemployment results in higher present or future taxes to pay for the increased government expenditures on unemployment benefits (17). In either case the relationship between wages and aggregate unemployment constitutes an externality in wage-setting that may be internalized or not depending on the level at which wages are set. With local wage setting, the marginal effect of a higher wage on aggregate employment is close to zero and there is no internalization of the external effect. As the coverage of the labor agreement expands, however, the effect of a higher wage on aggregate unemployment is no longer small.

The externality in wage setting may also be political. Union members might care about the party in power to the extent that social democratic governments are more likely than bourgeois governments to adopt policies that favor union members. Union leaders may care about the party in power because they have close personal links with the social democratic party leadership. According to this argument, it is the government, not the unions, that takes responsibility for aggregate unemployment. The unions, however, care about the survival of a pro-union government. In this case, centralized wage setting reduces wage demands relative to decentralized wage setting under social democratic governments but not under bourgeois governments, as argued by Lange and Garrett (1985), Garrett and Lange (1986), Hicks (1988) and Alvarez, Garrett and Lange (1991).

In fact, most of the arguments in this section can be put in terms of externalities in wage setting. Subsection 2.1. concerned the externality that stems from the effect of wage increases on consumer prices. In subsection 2.2. we examined the externality due to the mutual dependence of different types of labor in production. In subsection 2.3., we have discussed the externalities that arise from relative wage concerns, job search, the financing of unemployment benefits and the desire to aid pro-labor governments. Of course, it is unrealistic to think that a centralized union confederation has the capacity to accurately assess all of the externalities in wage setting and choose the optimal national wage scale. If all of the externalities point in the same direction, however, centralized union negotiators may be satisfied with lower wage levels than would be the outcome of decentralized wage setting.

3. Wage-Setting by Employers

So far, our attention has been focused exclusively on the unions' wage demands. The implicit assumption in most of the literature is that employers only benefit from centralized wage setting to the extent that centralization moderates union wage demands. If unions lost their influence over wages, it is usually thought that all rationales for centralized wa-

ge setting disappear. Recent work, however, on decentralized and centralized wage setting incorporating the effect of wages on productivity by Rødseth (1990) suggests that the centralization of wage setting might reduce wage levels and increase employment even if wages were unilaterally set by employers instead of unions.

The basic premise of a wide class of efficiency wage models is that workers' efficiency is a positive function of their wage relative to wages and employment possibilities elsewhere. There are many possible reasons why effort might depend on wage level (18). For example, a higher relative wage might lower turnover and thus reduce the costs associated with finding and training new workers (19). Or a higher relative wage increases the loss associated with being fired and thus may reduce shirking on the job (20). In each case, what matters for workers' productivity is the difference between the worker's current wage and what the worker would receive if he or she quit or was fired. The greater the differential between a worker's current wage and what could be earned elsewhere, the less likely the worker is to quit or shirk on the job. What a worker could earn elsewhere depends, in turn, on wages elsewhere in the economy as well as the aggregate rate of unemployment and possibly the unemployment benefit.

Workers' outside opportunities are exogenous from the point of view of each employer. Thus each individual employer may attempt to pay more than the others. If productivity goes up sufficiently as the relative wage increases, a unilateral wage increase is profitable. As each employer tries to raise wages relative to others, none succeed but the aggregate wage level and rate of unemployment both go up.

With centralized wage setting, all wages must be raised together. Thus each firm is prevented from trying to raise its wages above those paid by other employers. At the same time, a national employers' confederation might take into account the negative effect of lower unemployment on productivity. As Kalecki (1943) argued, employers benefit from higher unemployment to the extent that it increases the „threat of the sack“. Nevertheless, Rødseth (1990) and Moene, Wallerstein and Hoel (1993) show that a centralized employers' confederation would choose a lower wage than would be chosen by each employer acting independently. The direct gain to employers of avoiding the attempt by each to raise wages above wages elsewhere outweighs the indirect loss of decreased discipline due to lower unemployment. As a result, total profits increase with centralization.

Again, the basic cause of the divergence between centralized and decentralized wage setting is the existence of an externality that centralized wage setters can internalize. In this case, the wage setter is assumed to be the firm and the externality is the negative effect of one employer's wage increases on the productivity of employees in other firms. Yet the basic argument is the same. Centralized employers may be less willing to accept wage increases while centralized unions are more willing to accept wage restraint.

4. Bargaining over Wages

In reality, it is rare for either unions or employers of unionized workers to set wages unilaterally. The labor contract is the result of a bargaining process in which the two sides must reach an agreement. In the two previous sections we studied the effect of different levels of bargaining on the optimal wage from the point of view of both sides. In contrast, the next section is devoted to exploring the impact of the bargaining level on the relationship between the wage agreement and other economic decisions, holding the bargaining goals of both sides constant. To keep our exposition as clear as possible, we will assume in this section that the union only cares about the welfare of employed union members. As we will show, the level of bargaining has important consequences that are independent of the unions' willingness to exchange lower wages for higher employment.

The basic problem in collective bargaining is how the quasi-rents that are inherent in the employment relationship should be divided between workers and employers. Quasi-rents exist even in the absence of unions. Since hiring and training workers is costly for employers and searching for another job is costly for workers, both parties are typically receiving benefits from the employment relationship that exceed their next best offer (21). Unionization may increase the quasi-rents, and thus the importance of bargaining, by increasing the cost to employers of failing to reach an agreement.

The basic bargaining model begins by specifying the payoffs to the two sides in the event of an agreement and in the event of conflict. Consider first bargaining at the local level. Let $R(e, L, K)$ be the revenue earned by the firm when the plant is in operation, which is a positive function of workers' effort e , employment L , and physical capital K . Let w be the wage as before, and let $C(K)$ be the firm's fixed capital costs. Assuming that the plant is shut down in the event of a conflict, and that the firm receives no strike benefits from the employers' association, the payoffs to the firm can be written as

$$\pi = \begin{cases} R(e, L, K) - wL - C(K) & \text{if there is an agreement,} \\ -C(K) & \text{if there is a strike.} \end{cases} \quad [6]$$

The local union is assumed to care only about the utility of its employed members. If there is a labor agreement, union members' income is the wage w . But what is the income of union members during a labor dispute? Striking workers are not paid by the firm, of course. Although striking workers frequently receive strike benefits, the benefits must be paid out of strike funds that have been built from workers' own contributions unless the strike is subsidized from outside. Here we assume that neither side receives outside support during a strike.

Let the utility of employed union members be given by the quasi-linear utility function $w - v(e)$ where $v(e)$ is the disutility of working at a fa-

ster pace, with $v'(e) > 0$ and $v''(e) \leq 0$. Then the local union's payoffs can be written as

$$u = \begin{cases} w - v(e) & \text{if there is an agreement,} \\ 0 & \text{if there is a strike.} \end{cases} \quad [7]$$

In addition, the bargaining outcome must satisfy two constraints. The first is that profits cannot be negative or the firm will shut the plant down. The second is that the wage cannot be less than the minimum wage required to attract workers. Thus the solution must satisfy $\pi \geq 0$ and $u \geq r$ where r is equal to the utility that workers can obtain by quitting and searching for employment elsewhere.

According to standard bargaining models, the bargaining outcome with local bargaining is given by

$$w_L = \begin{cases} \alpha [R(e, L, K)/L] + (1 - \alpha) v(e) & \text{if } \alpha [(R/L) - v] > r, \\ r + v(e) & \text{otherwise} \end{cases} \quad [8]$$

where $\alpha \in (0, 1)$ depends on the relative impatience of the two sides to settle (22). If the wage rate is given by equation [8], it is easy to see that, with local bargaining, profits are given by

$$\pi_L = (1 - \alpha) [R(e, L, K) - v(e) L] - C(K) \quad [9]$$

and the utility of the union is given by

$$u_L = \alpha \left[\frac{R(e, L, K)}{L} - v(e) \right] \quad [10]$$

provided $u \geq r$. Equations [9] and [10] indicate that the union and the firm share the quasi-rents $[R - v(e)]$ according to the proportions α and $(1 - \alpha)$.

For our model of bargaining at the industry or national level, we assume that that payoffs to the union are the same as at the local level. For employers, we assume that the employers' association seeks to maximize the sum of its members profits $\Sigma (R_i - wL_i - C_i)$. Then, the bargaining outcome is given by

$$w_C = \alpha \frac{\Sigma R(e, L, K)}{\Sigma L} + (1 - \alpha) v(e) \quad [11]$$

where R and L are summed over all plants that are covered by the wage negotiations provided, as before, that $u \geq r$. Since α depends on the relative discount rates of the two sides (see footnote 22), there is little reason to expect α to vary systematically with the level of bargaining. Thus, we assume the union's share of the quasi-rents is the same at different bargaining levels. What changes is the definition of the relevant

quasi-rents. In local bargaining, the quasi-rents are those of the particular plant. At the industry or national level, the quasi-rents are the average taken over all plants that are covered by the wage agreement.

All wage bargaining entails a sort of profit-sharing. The higher the firms' profits, the more the union is able to take out in wages. When profits are low, unions must settle for lower wage growth or lower employment (or a combination of the two). At the local level, wage bargaining is a form of profit sharing between a firm and its work force. At higher levels, the profits that are shared are aggregated over an industry or an entire economy. Unless a firm is large relative to the bargaining unit, the wage contract will not be sensitive to *its* profits. Only at the local level, therefore, will the implicit profit-sharing affect the firms' and unions' decisions regarding variables outside the wage agreement. Three variables are particularly important: workers' effort on the job, employment and investment.

4.1. *The Choice of Effort*

Workers' effort on the job is both productive (for the firm) and costly (for workers). Some aspects of workers' effort can vary from worker to worker. Other aspects of effort, however, are decided collectively. This is particularly true of the introduction of new techniques of production that increase productivity but demand greater effort. Workers' effort can rarely be negotiated at the industry level and never at the national level. Work places are too heterogeneous for effort to be settled in a centralized manner. Yet whether effort is determined through local bargaining or by unilateral action, the presence or absence of local bargaining may have an important effect.

Suppose, first, that there is local wage bargaining. It is clear from equations [9] and [10] that whether the level of effort is set by the union, the firm, or negotiated jointly, the choice will be the level of effort that maximizes the quasi-rents to be shared $R(e, L, K) - v(e)L$, or that equates the marginal benefit, $\partial R/\partial e$, with the marginal cost, $v'(e)L$. Because of profit-sharing, local bargaining leads to an efficient choice of effort, regardless of whether effort itself is included in the bargain.

Consider the case with centralized wage bargaining. With centralized bargaining, the wage reflects the average productivity of the industry (or national economy) which is insignificantly affected by the productivity of any single plant. Now control over the determination of effort is of critical importance. Employers would ignore the cost of workers' effort and set it as high as possible. The local work force would ignore the productivity gains of effort and attempt to keep effort as low as possible. Even if effort is bargained at the local level, there is no reason to believe that the efficient level of effort would be obtained unless employers and employees can make trade-offs between effort and wage increases.

The importance of effort for workers' welfare and firm's productivity is an important explanation of the ubiquity of local bargaining, even in highly centralized bargaining systems. In Norway and Sweden, centralized wage agreements at the national level are followed by subsequent supplementary bargaining at the industry and local level. In Germany, the introduction of new technology must be negotiated with local works councils. Local bargaining performs the critical function of creating a community of interest between employers and workers in the introduction of new technology.

4.2. *Employment and Investment*

Local bargaining as a form of rent-sharing also affects decisions regarding employment and investment. According to the model of wage demands that we used in sections 2 and 3, firms choose the level of employment along the demand for labor curve where profits are maximized for a given wage. This is appropriate for bargaining at the industry or national level where the firm is small compared to the bargaining unit. In that case, each firm considers the wage to be exogenous and optimally adjusts employment. But if the firm is large in relation to the bargaining unit, as is the case with decentralized bargaining, then firms might not ignore the way that current employment influences future wage bargains.

With local bargaining, employers can lower the wage by raising employment and thereby reducing output per worker (R/L). According to equation [9], if the relationship between employment and wage level is taken into account in maximizing profits, employers would choose the level of employment given by the condition $\partial R/\partial L = v$. Observe that the marginal costs of labor to the firm with local bargaining, v , is less than the union wage, w , and may well be less than the competitive wage. This implies that local bargaining can lead to a full employment, suction equilibrium where the employers' desire to expand is constrained by the supply of labor similar to the equilibrium of Weitzman's share economy. Local unions may have sufficient power to block expansions of employment that reduce their wages, but at least employers would desire to hire more workers with local wage bargaining than with centralized bargaining.

One might question whether a choice of labor off the demand for labor curve is an equilibrium. Since $w > v$, firms could increase profits in the short run by laying off workers and returning to their demand for labor curve as soon as the wage contract is signed and wages are fixed. Yet, there will be new negotiations in one or two years. If the firm cannot suddenly expand its work force just before the next round of bargaining begins, the wage in the future will be influenced by the level of employment chosen in the present.

If the wage in the current bargaining round depends on the level of employment chosen after the previous bargaining round, Moene, Wallerstein and Hoel (1993) show that the firm's employment policy is determined by the rate at which the firm discounts the future. If the firm's discount rate is very high so that future wage agreement matter little, then the firm chooses the level of employment given by the standard condition $\partial R/\partial L = w$. If the firm's discount rate is low, however, future agreements matter greatly and the firm's optimal level of employment with local wage bargaining approaches $\partial R/\partial L = v$.

Local rent-sharing increases the employers' demand for labor. In this way, the debate over whether or not employment is covered in the labor agreement or set by the firm that has occupied so much of the literature has been misguided. When bargaining is centralized at the national level, agreements covering employment are infeasible. Even at the industry level, agreements over manning rules and the like are difficult if work practices differ among plants. Thus with national wage contracts and, we suspect, with most industry-level contracts, firms set employment taking the union wage as given. When bargaining is decentralized, in contrast, employment may exceed the level indicated by the demand for labor curve, whether or not employment is set by the firm or covered indirectly by negotiations over work rules and the like. What matters fundamentally is the level of bargaining, not the coverage of the labor agreement.

Another important aspect of centralized versus decentralized bargaining is the impact of the bargaining level on investment in plant and equipment. While local bargaining increases employers' incentives to hire labor, it lowers employers' incentives to invest in physical capital (23). With centralized bargaining, the wage is exogenous from the point of view of each firm and firms invest until the marginal revenue product of capital equals its marginal cost, or $\partial R/\partial K = C'(K)$. With local bargaining, however, firms choose the level of capital that maximizes profits as given in equation [9], or $\partial R/\partial K = C'(K)/(1 - \alpha) > C'(K)$. Thus, local bargaining raises the implicit cost of capital.

Investment in fixed capital increases the cost to the firm of a work stoppage and therefore increases the union's bargaining power. Since, with local bargaining, firms know that greater fixed costs increase their vulnerability to the threat of a strike, firms invest less. One cannot conclude, however, that local bargaining will reduce investment because local bargaining may increase employment which raises the productivity of capital. Alternatively, centralized bargaining may increase investment which raises the productivity of labor. Whether local bargaining results in more or less investment or more or less employment than centralized bargaining depends on such aspects of the economic environment as the industry's demand curve and the supply constraints for capital and labor inputs. The most that can be said that is generally true is that the capital-labor ratio is lower with decentralized bargaining than with centralized bargaining since local bargaining lowers the implicit cost of labor and raises the implicit cost of capital.

4.3. *Entry and Exit*

Until now, we have assumed that the number of firms (or plants) was fixed and that all firms shared the same technology. Yet much of the dynamic of capitalist economies is due to the continual entrance of new firms and the failure of existing firms. Expansions are marked by the building of new plants; contractions by the closure of old ones. Entry and exit alter more than the quantity of labor and capital employed. New entrants often bring new techniques, while departing firms leave behind the most efficient. When new techniques are embodied in new plant and equipment, technical progress entails continual turnover of plants and firms. In this way, both entry and exit change the mix of firms in the industry and increase average productivity. In this section, we investigate the way in which the pace of both entry and exit is affected by the level of bargaining (24).

The difference between local bargaining and centralized bargaining at the industry or national level can be seen in Figure 1. Figure 1 displays a cross-sectional view of the industry. The top downward sloping exponential curve represents revenue per worker in plants with fixed labor requirements ranked along the horizontal axis from most to least productive. With local bargaining, wages in more productive plants are higher than in less productive plants.

In the figure, locally-set wages are a fixed proportion of each plant's output per worker until the constraint that $w \geq r$ becomes binding (Figure 1 is drawn with $v(e) = 0$). Since wages can't fall below r , the wage in the least productive plants remains constant until one reaches the plant whose productivity is just high enough to pay $w = r$ and make zero profits. In contrast, centralized bargaining sets a uniform wage in all plants that is a proportion of the average revenue per worker in the industry.

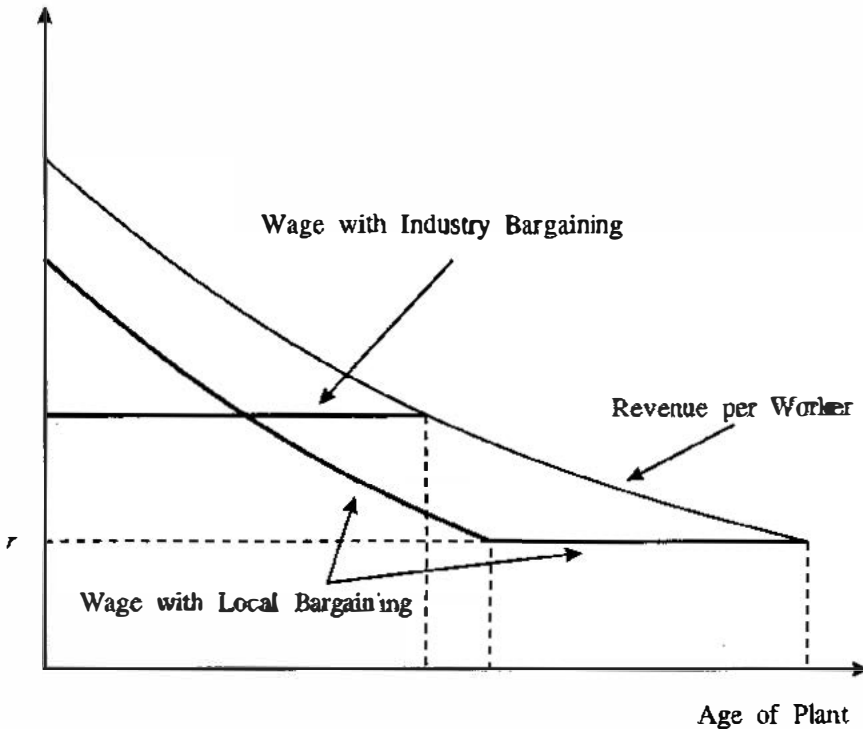
Over time, new plants are built with the latest and most productive technology. As the average productivity of the industry or national economy increases, workers' alternative income, r , rises, pushing the least productive plants out of the market. In this way, productivity grows through the replacement of older plants by new ones. It can be seen from Figure 1 that local bargaining raises wages in newer plants relative to centralized bargaining, since workers in new plants are able to capture a share of their above-average productivity. In contrast, local bargaining reduces wages in plants with below-average productivity.

Since plants are closed when revenues per worker fall below the wage, industry-level bargaining shortens the lifespan of plants in the industry. When bargaining is centralized, the least efficient plants are prevented from lowering their wage. As a consequence, marginal plants are pushed out of the market. Thus, industry-wide bargaining lowers the average age of plants in operation, thereby increasing the average productivity of the industry. While increasing productivity is an important goal, however, productivity increases that occur through reductions in employment may signify a reduction in welfare rather than an improvement.

Figure 1

**The Distribution of Wages across Plants with
Local and Industry Bargaining**

Wages and
Revenues per Worker



Thus, it is necessary to compare how the different bargaining systems affect the number of new plants that are built each period. Firms' entry decisions are based on a comparison of the market value of a newly built plant (or the present value of the stream of future earnings) and the cost of construction. Industry-wide bargaining affects the future discounted earnings of the firm in two countervailing ways. Relative to decentralized bargaining, industry-wide bargaining holds down wages in plants when they are relatively new, but increases the wage relative to local bargaining when plants are older. In addition, industry-wide bargaining shortens the period over which firms can expect to maintain a plant in operation.

Moene and Wallerstein (1993a, 1993b) show that the impact of the bargaining system on entry depends on the gap between the union wage and the competitive wage. When the gap is small, industry-wide bargaining

increases both employment and average productivity relative to decentralized bargaining. The greater entry of new plants under industry-wide bargaining more than compensates for the earlier closing of older plants. When the gap is sufficiently high, however, decentralized bargaining generates greater employment. Thus whether or not industry-wide bargaining is more efficient than decentralized bargaining, in the sense of raising productivity and employment simultaneously, depends on the difference between the union wage and the market-clearing wage.

In both Norway and Sweden, collective agreements cover most of the labor market and, in both countries, unemployment rarely rose above 3 per cent until the late 1980s. With unemployment so low, the difference between the union wage and the competitive wage could not have been large. Thus, under the conditions prevailing in Norway and Sweden, the equalization of wages across plants that was accomplished via solidaristic bargaining may have increased economic efficiency, just as Gösta Rehn and Rudolf Meidner argued it would when the solidaristic wage policy was first proposed in the early 1950s (25).

Solidaristic bargaining is not only limited to the elimination of wage differences among plants within an industry. The same policies and arguments can be applied to the elimination of wage differentials between industries. With industry-level bargaining, wages will differ by industry in accordance with industry-level differences in productivity or profitability. Solidaristic bargaining, applied over the national economy, limits the ability of the most efficient industries to pay a wage premium, and prevents the least efficient industries from staying in business by lowering wages. In fact, the elimination of wage differentials between industries can be understood as a subsidy for new industries and a tax on older ones (26). The result of nation-wide solidaristic bargaining is to force older industries to shut down while encouraging the entry and growth of new industries.

Local wage bargaining is sensitive to local conditions. That, in fact, is among the chief virtues claimed by its supporters. Sensitivity to local conditions means that fewer less efficient plants are driven out of business compared to centralized wage negotiations. The other side of the coin is that wages are sensitive upwards in the most efficient plants. This implies that fewer new plants may be built. Industry-level bargaining forces less efficient plants to shut down at a faster rate but local wage bargaining may create a higher entry barrier for more efficient plants.

4.4. Industrial Conflict

One of the striking conclusions of the non-cooperative bargaining model developed by Ståhl (1972) and Rubinstein (1982) is that the equilibrium is efficient in the sense that nothing is lost through conflict. Although the division of the pie is determined by the relative costs of delay, the equilibrium strategies entail an acceptance of the first offer that is

made. This seems to leave the occurrence of strikes or lockouts to random mistakes or deviations from purely rational behavior. Indeed, Hicks (1963) argued that no theory of bargaining founded on rational behavior with a unique solution could ever explain strikes, since both sides could then predict the outcome and agree to it without a costly conflict.

Yet the conclusion that industrial conflict is essentially random is belied by the fact that the frequency of strikes appears to follow predictable patterns (27). One of the most striking empirical regularities is the strong negative correlation between industrial conflict and the centralization of bargaining (28). The effect of centralization on strike frequency can be observed over time within single countries as well as cross-nationally. Norway and Sweden were among the world's most strike and lockout-prone countries during the interwar years before collective bargaining was centralized. In the post-war period of centralized bargaining, in contrast, the frequency of industrial conflict in Norway and Sweden was among the lowest in the world (29). With the recent decentralization of bargaining in Sweden, the frequency of strikes has risen again.

The usual way out of the Hicks paradox is to expand the bargaining model to include private information held by one side or both. The most plausible candidate is the information that each firm gathers about the demand for its output. The difficulty that private information creates is easy to understand. Suppose the firm is hit by a sudden decline in demand. If the decline in demand was common knowledge, the union would adjust its expectations accordingly and contract negotiations would be no harder than usual. But if the firm notifies the union that conditions have worsened, will the firm be believed? After all, the union knows that it is in the firm's interest to say that conditions have worsened, even if they haven't. Whether demand is falling or rising, the firm always has an incentive to be pessimistic in its message to the union. Knowing this, the union discounts any message from the firm that is not costly for the firm to transmit. One mechanism whereby firms might credibly communicate a worsening of conditions is to lay workers off. Another way is to endure a strike. In fact, the empirical evidence indicates that layoffs and strikes are substitutes at the firm level in the sense that strikes (in the US) are procyclical (30). One can speculate that layoffs are generally used to communicate during downturns in demand. Strikes are more likely to occur during expansions when the union suspects that conditions are better than the firm says they are.

This leads to the following simple explanation of the relationship between centralization and industrial conflict. There is a clear asymmetry in the information available to a firm and the information held by the union. The existence of an asymmetry in the information held by an association of employers at the industry level and an industrial union is less obvious. An industrial union can do its own studies of the demand for the industry's output. At the national level, the existence of any asymmetry of information is even less likely. The national confederation

of trade unions has access to the same information about the state of the aggregate economy as the national confederation of employers. In Norway, for instance, both sides receive the same government reports prepared by the Bureau of Statistics. As a consequence, centralized bargainers are more likely to reach an agreement without conflict than bargainers at the local level.

5. Conclusion

To conclude that an issue is complicated is hardly exciting.

When the issue is the subject of a lively political debate, however, one of the most useful roles of theoretical analysis is to warn against oversimplification. Consider the effects of purely local bargaining that we have reviewed. On the one hand, local bargaining increases firms' demand for labor and creates incentives for workers to cooperate with the introduction of new technology. In addition, local bargaining, in comparison to industry-level bargaining, limits the ability of workers to pass on the costs of wage increases as increases in the relative price of the product they produce. On the other hand, local bargaining reduces investment in existing plants and the building of new plants if the gap between the union wage and the competitive wage is low. In addition, the decentralization of bargaining among different types of workers who are complements in production leads to higher wage demands and lower employment than if one union represented all. Centralized bargaining results in fewer strikes, increased incentives for investment and lower wage demands for a host of reasons. Yet the absence of local bargaining reduces firm's incentives to hire and worker's incentives to cooperate with productivity improvements.

One of the reasons why the issue is complex is that there are multiple inputs that contribute to good economic performance. Workers' effort, employment and investment in plant and equipment are all vital, and different bargaining institutions may affect each differently. Thus, to evaluate the overall effect of one bargaining system or another, we need a means for aggregating the effects of the bargaining system on each of the inputs. The results of such an aggregation are likely to be dependent on the particular properties of the production functions and demand curves that are used in the analysis.

A second reason why the debate is oversimplified is that centralization is a multidimensional concept. Along one dimension, countries can be ranked along a spectrum that runs from plant-level bargaining to industry-level bargaining to multi-industry bargaining at the national level. According to this ranking, the US and the UK with most bargaining at the plant level are the most decentralized. Japan, with its system of enterprise bargaining is more centralized. Germany, with industry-level bargaining is yet more centralized. Norway and Sweden (prior to 1983) would be the most centralized. On another dimension, countries can be

ranked along a scale from craft unions, to blue-collar and white-collar unions, to unions that include all workers in the enterprise. According to the second dimension, both Japan and Germany are more centralized than the Nordic countries.

Third, even centralized bargaining systems have elements of local bargaining. In the Nordic countries, centralized, national-level agreements are followed by supplementary bargaining at the industry and local level. Locally-bargained wage supplements, called "wage drift", represent a significant share of the total wage increase received by workers in both Sweden (31) and Norway (32). In Germany, there is implicit local bargaining through the works councils. Indeed, the ubiquity of local bargaining suggests that it performs a crucial function in both protecting workers against arbitrary actions of supervisors and creating a community of interest at the local level in measures to enhance productivity.

It follows that we need to analyze the performance of mixed bargaining systems to capture the dynamics of countries with central agreements. Moene (1988), Holden (1989) and Moene, Wallerstein and Hoel (1993) have examined local bargaining following a central agreement and found that central bargainers do not lose control over the total wage increase provided the central agreement includes an industrial peace clause that prohibits strikes and lockouts over local disputes (33). Moene, Wallerstein and Hoel (1993) also found that local bargaining constrained by a no-strike pledge preserves the benefits of purely local bargaining in terms of the choice of workers' effort. In terms of employment and investment decisions, a system with multi-level bargaining produces results in between purely local and purely centralized wage bargaining. Thus, centralized bargaining with subsequent local bargaining appears to be an efficient combination.

One problem with multi-level bargaining, however, is that it may contribute to pressure for an inflationary policy (34). It is difficult to lower nominal wages at any bargaining level. The normal pattern is rather to increase the nominal wages at each level of bargaining. The resulting increase in nominal wage can be difficult to reconcile with price stability, particularly in periods when productivity growth is low.

In addition, multi-level bargaining in the Nordic countries became increasingly unstable over time. Unions differ in the ability of their members to obtain wage increases above the centrally negotiated wage. In response, the unions who did not receive drift successfully demanded compensation in the central agreement. The more workers without drift were compensated for the drift received by others, the less room there was for workers in high drift industries to increase their wage through local bargaining. The final result has been declining support for centralized bargaining among both employers and unions who do well in local bargaining (35).

In sum, the institutional details of each bargaining system are more complex and more interesting than the simple dichotomy between centralized and decentralized bargaining systems allows. To the best of our

knowledge, for example, the Austrian combination of highly centralized authority within the union confederation but decentralized bargaining has yet to be investigated theoretically. Finally, there is a danger of asking too much of the system of wage determination in terms of explaining cross-national differences in unemployment and growth. Macroeconomic (and microeconomic) policies remain critical for economic performance. To study wage formation is a necessary step in developing an understanding of the effect of macroeconomic policies, but it is not sufficient. The task of integrating the theory of bargaining institutions and wage formation reviewed here with theories of macroeconomic policy remains to be done.

Footnotes

- (1) The main exception to this generalization is Great Britain, where the decline of the British economy relative to the rest of Europe prompted much discussion of the perceived inadequacies of the British system of industrial relations. The central document in the discussion was the Donovan Report (1968). The period is described in Scharpf (1991).
- (2) Our presentation follows the lengthier discussion in Moene, Wallerstein and Hoel (1993). Readers who are interested in the mathematical structure of the arguments presented here should refer to the longer paper for a more comprehensive presentation. Complementary reviews of the literature can be found in Tyrväinen (1989) and Calmfors (1993). See, also, chapter 2 of Layard, Nickel and Jackman (1991).
- (3) Farber (1986).
- (4) It is more accurate to say that union members care about security of employment (Oswald 1987, Layard, Nickell und Jackman 1991). Thus, we really should write that $\partial u/\partial L \geq 0$ with $\partial u/\partial L > 0$ when layoffs threaten and $\partial u/\partial L = 0$ otherwise. The union's optimal wage, however, would always be at a point on the demand for labor curve where $\partial u/\partial L > 0$.
- (5) Calmfors, Driffil (1988); Strand (1989); Hoel (1991).
- (6) Calmfors (1993).
- (7) Cahuc (1987).
- (8) Bratt (1986).
- (9) Calmfors, Driffil (1988) 52.
- (10) Wage setting by multiple types of workers organized in separate unions was first studied by Rosen (1970), but the topic received relatively little attention until recently. Oswald (1979) examined the existence of equilibria in an economy with multiple unions. Horn and Wolinsky (1988) and Hersoug (1985) studied the question of the optimal division of workers into separate unions (from the workers' point of view) and highlighted the critical distinction between complements and substitutes in production. Pohjola (1984) and Wallerstein (1990) studied the impact of decentralized versus centralized bargaining with different types of labor within a differential game framework.
- (11) Since the output price is assumed to be constant, employment can be written a function of nominal wages.
- (12) In Equation [5], we used the assumption that unions have identical preferences and face identical demand for labor curves to conclude that $\partial V/\partial u_i = \partial V/\partial u_j$, implies $\partial u_i/\partial L_i = \partial u_j/\partial L_j$.
- (13) Gottfries, Horn (1986); Blanchard, Summers (1987); Lindbeck, Snower (1988).
- (14) Frank (1985).
- (15) Elster (1989).
- (16) Mortensen (1986).
- (17) Jackman (1990); Holden, Raaum (1989).

- (18) See Akerlof and Yellin (1986) for a collection of papers that describe the relationship between wages and productivity in many different ways.
- (19) Calvo (1979).
- (20) Calvo, Wellisz (1978); Shapiro, Stiglitz (1984).
- (21) Shaked, Sutton (1984).
- (22) To be precise, $\alpha = \rho_F / (\rho_U + \rho_F)$ where ρ_F and ρ_U are the discount rates of the firm and the union respectively. Thus α varies from zero to one as the ρ_F / ρ_U goes from zero to infinity. See Sutton (1986) for a good introduction to non-cooperative bargaining theory.
- (23) Grout (1983), Hoel (1990), Moene (1990).
- (24) This section is taken from Moene, Wallerstein (1993a, 1993b).
- (25) LO (1953).
- (26) Agell, Lommerud (1991).
- (27) Kennan (1986).
- (28) Hibbs (1978).
- (29) Ingham (1974).
- (30) Kennan (1986).
- (31) Calmfors, Forslund (1990).
- (32) Rødseth, Holden (1990).
- (33) See, also, the empirical evidence in Holden (1989).
- (34) Calmfors (1992), Holden (1993).
- (35) Moene, Wallerstein (1993c).

References

- Agell, Jonas; Lommerud, Kjell Erik, Egalitarianism and Growth (= Manuscript, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, 1991).
- Akerlof, George A.; Yellen, Janet L. (eds.), *Efficiency Wage Models of the Labor Market* (Cambridge 1986).
- Alvarez, Michael; Garrett, Geoffrey; Lange, Peter, Government Partisanship, Labor Organisation and Macroeconomic Performance, 1967–1984, in: *American Political Science Review* 85 (1991) 539–556.
- Bean, Charles; Layard, Richard; Nickell, Stephen, The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study, in: *Economica* 53 (1986) 1–22.
- Blanchard, O.; Summers, L., Hysteresis in Unemployment, in: *European Economic Review* 31 (1987) 288–295.
- Bratt, C., *Labour Relations in 18 Countries* (Stockholm 1986).
- Bruno, Michael; Sachs, Jeffrey, *The Economics of Worldwide Stagflation* (Cambridge 1985).
- Cahuc, P., Centralized versus Decentralized Wage Setting: Inflation and Unemployment Implications (= Manuscript, University of Paris 1987).
- Calmfors, Lars, Lessons from the Macroeconomic Experience of Sweden. Forthcoming in the *European Journal of Political Economy* (1992).
- Calmfors, Lars, Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance? A Survey (= Seminar Paper No. 536, Institute for International Economic Studies, Stockholm University 1993).
- Calmfors, Lars; Driffill, John, Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: *Economic Policy* 3 (1988) 13–61.
- Calmfors, Lars; Forslund, Anders, Wage Formation in Sweden, in: Calmfors, Lars (ed.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries* (Oxford 1990).
- Calvo, G. A., Quasi-Walrasian Theory of Unemployment, in: *American Economic Review* 69 (1979) 102–107.
- Calvo, G. A.; Wellisz, S., Supervision, Loss of Control and the Optimum Size of the Firm, in: *Journal of Political Economy* 86 (1978) 943–952.
- Crouch, Colin, Conditions for Trade Union Wage Restraint, in: Lindberg, L. N.; Maiers, C. S. (eds.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation* (Washington DC 1985).

- Donovan Report, Royal Commission on Trade Unions and Employers Associations, 1965–1968 (London 1968).
- Elster, Jon, *The Cement of Society* (Cambridge 1989).
- Farber, Henry S., The Analysis of Union Behavior, in: Ashenfelter, Orley C.; Layard, Richard (eds.), *Handbook of Labor Economics: Volume 2* (Amsterdam 1986).
- Frank, Robert H., *Choosing the Right Pond* (New York 1985).
- Freeman, Richard B., Labour Market Institutions and Economic Performance, in: *Economic Policy* 3 (1988) 64–80.
- Garrett, Geoffrey; Lange, Peter, Economic Growth in Capitalist Democracies, 1974–1982, in: *World Politics* 38 (1986) 517–545.
- Gottfries, Nils; Horn, Henrik, Wage Formation and the Persistence of Unemployment, in: *Economic Journal* 97 (1986) 877–884.
- Grout, P. A., Investment and Wages in the Absence of Legally Binding Labour Contracts: A Nash Bargaining Approach, in: *Econometrica* 52 (1983) 449–460.
- Hersoug, Tor, The Importance of Being Unimportant: On Trade Unions' Strategic Position (= Memorandum from the Department of Economics, No. 12, University of Oslo 1985).
- Hibbs, Douglas A. Jr., On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity, in: *British Journal of Political Science* 8 (1978) 153–175.
- Hicks, Alexander, Social Democratic Corporatism and Economic Growth, in: *Journal of Politics* 50 (1988) 677–704.
- Hicks, John R., *The Theory of Wages* (London 1963).
- Hoel, Michael, Local Versus Central Wage Bargaining with Endogenous Investments, in: *The Scandinavian Journal of Economics* 92/3 (1990) 453–469.
- Hoel, Michael, Union Wage Policy: The Importance of Labour Mobility and the Degree of Centralization, in: *Economica* 58 (1991) 139–153.
- Holden, Steinar, Wage Drift and Bargaining: Evidence from Norway, in: *Economica* 56 (1989) 419–432.
- Holden, Steinar, Wage Bargaining, Holdout and Inflation (= Manuscript, Department of Economics, University of Oslo 1993).
- Holden, Steinar; Raaum, Oddbjørn, Wage Moderation and Union Structure (= Manuscript, SAF Center for Applied Research at the Department of Economics, University of Oslo 1989).
- Horn, Henrik; Wolinsky, Asher, Worker Substitutability and Patterns of Unionization, in: *Economic Journal* 98 (1988) 484–497.
- Ingham, Geoffrey, *Strikes and Industrial Conflict: Britain and Scandinavia* (London 1974).
- Jackman, Richard, Wage Formation in the Nordic Countries Viewed from an International Perspective, in: Calmfors, Lars (ed.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries* (Oxford 1990).
- Jackman, Richard; Pissarides, Christopher; Savouri, Savvas, Labour Market Policies and Unemployment in the OECD, in: *Economic Policy* 5 (1990) 450–490.
- Kalecki, Michal, Political Aspects of Full Employment, in: *Political Quarterly* (1943) 322–331.
- Kennan, John, The Economics of Strikes, in: Ashenfelter, Orley C.; Layard, Richard (eds.), *Handbook of Labor Economics, Volume 2* (Amsterdam 1986).
- Lange, Peter; Garrett, Geoffrey, The Politics of Growth, in: *Journal of Politics* 47 (1985) 792–827.
- Layard, Richard; Nickell, Stephen; Jackman, Richard, *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market* (Oxford 1991).
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis J., *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment* (Cambridge 1988).
- LO (Landsorganisationen i Sverige), *Trade Unions and Full Employment* (Stockholm 1953).
- McCallum, John, Inflation and Social Consensus in the Seventies, in: *Economic Journal* 93 (1983) 784–805.
- McCallum, John, Unemployment in OECD Countries in the 1980s, in: *Economic Journal* 96 (1986) 942–960.

- Moene, Karl Ove, Union Threats and Wage Determination, in: *Economic Journal* 98 (1988) 471 ff.
- Moene, Karl Ove, Union Militancy and Plant Design, in: Aoki, M.; Gustafsson, B.; Williamson, O. (eds.), *The Firm as a Nexus of Treaties* (Beverly Hills 1990).
- Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael, Embodied Technical Progress, Wage Compression and the Centralization of Collective Bargaining (= unpublished paper, University of California, Los Angeles 1993a).
- Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael, Egalitarian Wage Policies (= unpublished paper, University of California, Los Angeles 1993b).
- Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael, What's Wrong with Social Democracy?, in: Bardhan, Pranab; Roemer, John (eds.), *Market Socialism: The Current Debate* (Oxford 1993c).
- 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).
- Mortensen, Dale T., Job Search and Labor Market Analysis, in: Ashenfelter, Orley C.; Layard, Richard (eds.), *Handbook of Labor Economics: Volume 2* (Amsterdam 1986).
- Newell, A.; Symons, J. S. V., Corporatism, Laissez-Faire and the Rise in Unemployment, in: *European Economic Review* 31 (1987) 567–614.
- Oswald, Andrew J., Wage Determination in an Economy with Many Trade Unions, in: *Oxford Economic Papers* 31 (1979) 369–385.
- Oswald, Andrew J., The Economic Theory of the Trade Unions: An Introductory Survey, in: *Scandinavian Journal of Economics* 87 (1985) 160–193.
- Oswald, Andrew J., Efficient Contracts are on the Labor Demand Curve: Theory and Facts (= Centre for Labour Economics, Discussion Paper No. 284, London School of Economics 1987).
- Pohjola, Matti, Union Rivalry and Economic Growth: A Differential Game Approach, in: *Scandinavian Journal of Economics* 86 (1984) 365–370.
- Rosen, Sherwin, Unionism and the Occupational Wage Structure in the United States, in: *International Economic Review* 11 (1970) 269–286.
- Rubinstein, Ariel, Perfect Equilibrium in a Bargaining Model, in: *Econometrica* 50 (1982) 97–109.
- Rødseth, Asbjørn, Efficiency Wages and Local versus Central Bargaining (= Manuscript, University of Oslo 1990).
- Rødseth, Asbjørn; Holden, Steinar, Wage Formation in Norway, in: Calmfors, Lars (ed.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries* (Oxford 1990).
- Scharpf, Fritz W., *Crisis and Choice in European Social Democracy* (Ithaca 1991).
- Shaked, Avner; Sutton, John, Involuntary Unemployment as a Perfect Equilibrium in a Bargaining Model, in: *Econometrica* 52 (1984) 1351–1364.
- Shapiro, Carl; Stiglitz, Joseph, Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: *American Economic Review* 74 (1984) 433–444.
- Soskice, David, Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrial Countries, in: *Oxford Review of Economic Policy* 6/4 (1990) 36–61.
- Strand, Jon, Oligopoly with Monopoly Unions (= Memorandum from the Department of Economics, No. 10, University of Oslo 1989).
- Ståhl, Ingolf, *Bargaining Theory* (Stockholm 1972).
- Sutton, John, Non-Cooperative Bargaining Theory: An Introduction, in: *Review of Economics Studies* 53 (1986) 709–724.
- Tarantelli, Ezio, The Regulation of Inflation and Unemployment, in: *Industrial Relations* 25 (1986) 1–15.
- Tyrväinen, Timo, Why Break Down Centralized Wage Bargaining? (= Discussion Paper 22, Bank of Finland, Helsinki 1989).
- Wallerstein, Michael, Centralized Bargaining and Wage Restraint, in: *American Journal of Political Science* 34 (1990) 982–1004.

Zentralisierung der Lohnsetzung, Reallöhne und Beschäftigung

Kommentar zu K. O. Moene

Michael Mesch

Prof. Moene weist mit Recht darauf hin, daß die Zentralisierung der Lohnverhandlungen mehrere Dimensionen aufweist. Befassen wir uns zunächst mit den unterschiedlichen Auswirkungen von Lohnverhandlungen auf Betriebsebene, auf Branchenebene und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene auf Reallöhne, Beschäftigung und andere makroökonomische Variablen.

1. Die vertikale Dimension der Zentralisierung

- Unter den Annahmen von endogenen Produktpreisen und vollständiger Konkurrenz gehen von dezentralen und von zentralen Lohnverhandlungen in gleichem Maße Anreize für moderate Lohnforderungen aus, da jeweils der reale Konsumlohn und der Produktreallohn übereinstimmen und die Gewerkschaften mithin jeweils die vollen Konsequenzen der Lohnerhöhungen in Form von Beschäftigungseinbußen zu tragen haben. Auf der Branchenebene hingegen kann ein Teil der Lohnerhöhung auf die Preise überwältzt werden. Der reduzierte Anstieg des Produktreallohns dämpft den Beschäftigungsverlust. Handeln alle Branchengewerkschaften gleichartig, so resultiert ein höherer Reallohn und eine geringere Beschäftigung als bei völliger Dezentralisierung oder völliger Zentralisierung. Zwischen Zentralisierung und Reallohn besteht somit ein Zusammenhang in Gestalt eines auf den Kopf gestellten „U“. (1)

- Im Falle monopolistischer Konkurrenz können auch einzelne Unternehmungen die Lohnerhöhungen teilweise auf die Preise überwälzen. Lohnsetzung auf Betriebsebene schneidet daher im Hinblick auf die Beschäftigung schlechter ab als Zentralisierung.
- Die bisher getroffene Annahme einer geschlossenen Wirtschaft ist unrealistisch. In einer offenen Wirtschaft mit vollständiger Konkurrenz fallen bei zentralisierter Lohnsetzung realer Konsumlohn und Produktreallohn auseinander, da im Gefolge einer Lohnerhöhung der relative Preis der Inlandsgüter gegenüber den Importpreisen steigt. Der Anreiz für gemäßigte Lohnforderungen ist somit geringer als bei dezentraler Lohnbestimmung. Der „buckelförmige“ Zusammenhang besteht auch in einer offenen Wirtschaft, solange in- und ausländische Produkte nicht perfekte Substitute sind, die Kurve verläuft allerdings flacher als in einer geschlossenen Wirtschaft.

- Unterstellt man eine offene Wirtschaft mit monopolistischer Konkurrenz, so ist unklar, ob Zentralisierung oder Dezentralisierung hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung günstiger ist.

Außer der bislang ausschließlich berücksichtigten Verbraucherpreis-Externalität (d.h. eine Lohnerhöhung in einer Branche trägt zum Anstieg des allgemeinen Preisniveaus bei, woraus reale Einkommenseinbußen für alle nicht betroffenen Arbeitnehmer - und Kapitalbesitzer - resultieren) tritt bei fehlender Kooperation der Gewerkschaften bzw. der Arbeitgeber eine Reihe weiterer negativer externer Effekte zutage (2):

- Inputpreis-Externalität: Lohnerhöhungen, die steigende Inputpreise in anderen Branchen auslösen, führen dort zu geringerer Produktion und Beschäftigung.
- Arbeitslosigkeits-Externalität: Höhere Arbeitslosigkeit infolge einer Reallohnanhebung beeinträchtigt überall die Chancen der bereits Arbeitslosen, eine neue Stelle zu finden.
- Fiskalische Externalität: Hat eine Reallohnerrhöhung in einer Branche 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.
- Effizienzlohn-Externalität: Hängen die Motivation und die Arbeitsleistung der Beschäftigten von ihren relativen Löhnen ab, so hat eine Lohnerhöhung in einem Bereich negative Konsequenzen auf den Arbeitseinsatz aller nicht begünstigten Arbeitskräfte.
- Lohnhierarchie-Externalität: Realistischerweise ist davon auszugehen, daß Gewerkschaftsmitglieder den Nutzen, der ihnen aus der Zahlung des Mitgliedsbeitrags zufließt, auch an ihren relativen Löhnen ermesen. Jede Lohnerhöhung verschlechtert die Position der nicht begünstigten Arbeitnehmer in der Lohnhierarchie. Dies erhöht die Gefahr von „*leap-frogging*“.

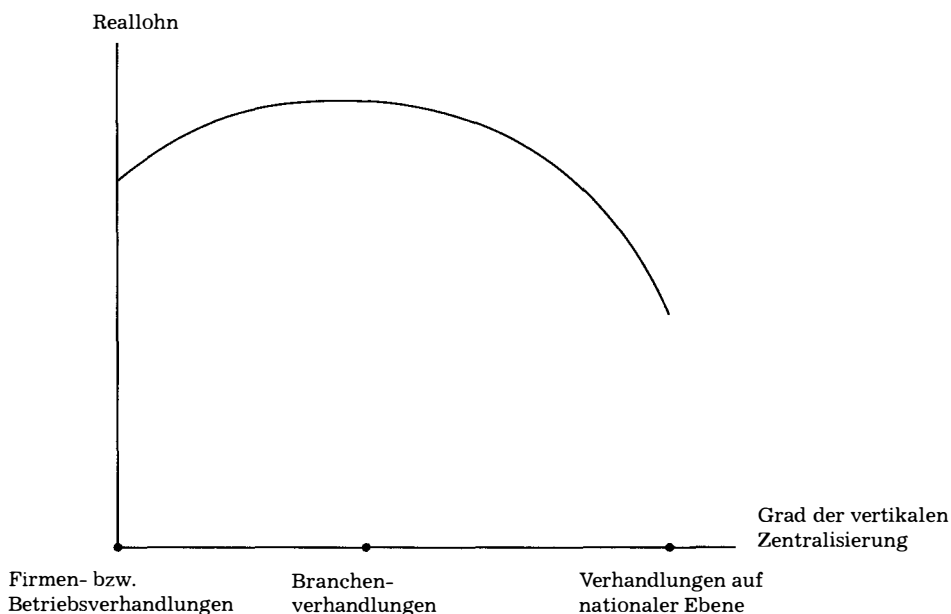
Zentralisierte Lohnverhandlungen ermöglichen die Internalisierung der genannten negativen Externalitäten. Werden lediglich letztere in Betracht gezogen, so ergibt sich ein monoton fallender Zusammenhang

zwischen dem Ausmaß der vertikalen Zentralisierung einerseits und dem Reallohn andererseits.

Berücksichtigt man sowohl die eingangs angestellten Überlegungen im Hinblick auf Marktmacht, Wettbewerbsverhältnisse und Grad der internationalen Öffnung, welche zu den verschiedenen Modifikationen der „Buckel“-Hypothese führten, als auch die angeführten Externalitäten, so bestehen auch in einer offenen Wirtschaft bei Zentralisierung der Lohnsetzung alles in allem stärkere Anreize zu gemäßigten Lohnforderungen als im Falle dezentraler Lohnsetzung (Abbildung 1). Intermediäre Zentralisierung, d. h. Lohnsetzung auf Branchenebene, schneidet hinsichtlich der Beschäftigungseffekte am ungünstigsten ab.

Abbildung 1:

Der Zusammenhang zwischen vertikaler Zentralisierung und Reallohn in einer offenen Wirtschaft



Ferner ist in Rechnung zu stellen, daß die Präferenzen der Gewerkschaften nicht unabhängig von der Verhandlungsebene sind. (3) Die Bereitschaft von Betriebsgewerkschaften, gemäßigte Lohnforderungen zu stellen, hängt von der Arbeitslosigkeit unter den eigenen Mitgliedern ab. Umfassende 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 Lohnfestsetzung erhöhten Bereitschaft, die Lohnforderungen zugunsten zusätzlicher Beschäftigung zurückzunehmen. Der Insider-Outsider-Aspekt liefert mithin ein weiteres Argument für zentralisierte Lohnsetzung.

Häufig vernachlässigt werden die speziellen Probleme, die im Zusammenhang mit der Lohnsetzung im öffentlichen Sektor auftreten, der in allen Industriestaaten einen wesentlichen Teil des geschützten Sektors bildet. Besteht auch im öffentlichen Sektor der oben dargelegte Zusammenhang zwischen Zentralisierung und Reallohn in Gestalt eines umgekehrten „U“? Das Hauptproblem bildet die in hohem Maße inelastische Arbeitskräftenachfrage. Die Hoffnung auf den lohndämpfenden Effekt des Wettbewerbs bei dezentraler Lohnsetzung erweist sich somit als trügerisch, denn Konkurrenz mit privaten Produzenten besteht nur sehr selten.

Aber auch die Zentralisierung der Lohnsetzung im öffentlichen Sektor ist problematisch. Der Arbeitgeberwiderstand gegen Lohnerhöhungen ist schwach, da sich die Kosten der Lohnerhöhungen auf die gegenwärtigen und zukünftigen Steuerzahler verteilen, während sich der Nutzen derselben auf eine gut organisierte Arbeitnehmergruppe, die zudem einen erheblichen Teil der Wählerschaft ausmacht, konzentriert (4). Versuche, Obergrenzen für die Lohn- und Gehaltssumme festzulegen, um auf diese Weise einen „trade-off“ zwischen Lohnerhöhung und Beschäftigung zu erzeugen, fehlt es an Glaubwürdigkeit, da hohe Lohnzuwächse politisch nicht hinnehmbare Kürzungen sensibler öffentlicher Leistungen nach sich zögen.

Sofern Streiks die Konsequenz der zwischen Unternehmungen und Betriebsgewerkschaften 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.

Nicht nur in der skandinavischen, sondern auch in der österreichischen Diskussion spielen die Auswirkungen unterschiedlicher Zentralisierung der Lohnverhandlungen auf den Strukturwandel eine wesentliche Rolle. Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Ausmaß der vertikalen Zentralisierung einerseits und dem Produktivitätswachstum andererseits, welches durch den Neueintritt moderner, hochproduktiver und das Ausscheiden veralteter, wenig produktiver Betriebe erfolgt?

Bei zentralisierten Lohnverhandlungen orientiert sich der Lohnanstieg an der Zunahme der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität, bei Verhandlungen auf Betriebsebene hängt er von der jeweiligen betrieblichen Produktivitätsentwicklung ab. Daraus folgt, daß der Lohnzuwachs in modernen, hochproduktiven Betrieben bei dezentralen Verhandlungen höher ausfällt als bei zentralen, in alten, wenig produktiven Betrieben die Löhne aber im Falle zentralisierter Verhandlungen stärker steigen als bei Dezentralisierung. Mit anderen Worten, bei Lohnsetzung auf der Betriebsebene sind Investitionen in neue Anlagen und Ausrüstungen weniger profitabel als im Falle zentraler Verhandlungen. Letztere hingegen verkürzen die durchschnittliche

Lebensdauer von Produktionsanlagen und sorgen somit für einen rascheren Produktivitätsfortschritt, für eine modernere Industriestruktur.

Ob zentralisierte Lohnverhandlungen die Anzahl der je Periode errichteten Betriebe und die Gesamtproduktion im Vergleich zu Betriebsverhandlungen erhöhen, hängt in diesem Modell (5) vom Anteil der Gewerkschaften an den zu verteilenden Quasirenten 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.

2. Die horizontale Dimension der Zentralisierung

Neben der bislang behandelten vertikalen Dimension der Zentralisierung ist eine weitere Dimension zu beachten, nämlich das Ausmaß der Kooperation zwischen Gewerkschaften, welche jeweils ausschließlich Angehörige bestimmter Berufe oder Berufsgruppen organisieren, also beispielsweise die Kooperation zwischen Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften oder jene zwischen Gewerkschaften der Arbeitnehmer des privaten Sektors und der öffentlich Bediensteten.

Kooperieren zwei Arbeiter-Betriebsgewerkschaften einer Branche, so erhöht der Zusammenschluß deren Marktmacht, da die erfaßten Arbeitnehmer Substitute bilden. Kooperation von Substituten führt somit zu vergleichsweise höheren Lohnforderungen.

Anders sieht es im Falle der Kooperation von Gewerkschaften aus, deren Mitglieder komplementär sind: Eine Lohnerhöhung für die eine Gruppe hat einen Beschäftigungsrückgang für die andere Gruppe zur Folge. Bei einer Zentralisierung der Lohnverhandlungen bestehen somit Anreize für geringere Lohnforderungen als im Falle dezentraler Lohnsetzung. Der Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der horizontalen Zentralisierung und dem Reallohn ist ein monoton negativer. Die Kooperation von Gewerkschaften, deren Mitglieder komplementär sind, also beispielsweise von Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften, ist daher auf allen Ebenen gesamtwirtschaftlich vorteilhaft.

Berücksichtigt man die Existenz von separaten Gewerkschaften verschiedener Berufsgruppen auch hinsichtlich der oben diskutierten vertikalen Zentralisierung, so erhält man weitere Argumente zugunsten eines Zusammenhanges zwischen dem Ausmaß der vertikalen Zentralisierung und dem Reallohn in der Gestalt eines auf den Kopf gestellten „U“: Zunächst kooperieren Arbeitnehmer mit gleichen Tätigkeiten aus verschiedenen Unternehmungen einer Branche, also Substitute. Auf nationaler Ebene kooperieren Arbeitnehmer aus verschiedenen Branchen (Industriegewerkschaften), die komplementär sind.

Aus dem bisher Festgehaltenen ist zu schließen, daß im Falle der Existenz mehrerer Gewerkschaften, welche Substitute organisieren, die völlige Dezentralisierung der Lohnverhandlungen die im Hinblick auf die

Beschäftigung günstigste Lösung darstellt. Dezentralisierung ist jedoch dann problematisch, wenn diese Gewerkschaften um dieselben Arbeitnehmer konkurrieren. Sie werden in dieser Situation nämlich versuchen, 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.

Im Hinblick auf die Beschäftigungsimplicationen eines bestimmten Lohnverhandlungssystems ist daher nicht nur das Ausmaß der vertikalen Zentralisierung in einzelnen Verhandlungssegmenten (d. h. im Arbeitersegment, im Angestelltensegment), sondern auch das Ausmaß der Kooperation zwischen den Gewerkschaften, die unterschiedliche Berufsgruppen erfassen (d. h. zwischen Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften, zwischen Gewerkschaften der Arbeitnehmer des privaten Sektors und jenen der öffentlich Bediensteten), sowie der Aspekt der Konkurrenz zwischen Gewerkschaften von Bedeutung (6). Fehlende Kooperation zwischen Arbeitern und Angestellten sowie zwischen Gewerkschaften aus dem privaten und dem öffentlichen Sektor ebenso wie die Existenz konkurrierender Verbände wirken sich aus den oben ausgeführten Gründen negativ auf die Beschäftigung aus.

3. Informelle Kooperation von Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbänden

Auch Lohnverhandlungssysteme, die formell eher dezentralisiert sind, können auf verschiedene Art und Weise ein hohes Maß an de facto-Zentralisierung erreichen. Informelle Kooperation auf der Arbeitnehmerseite und/oder der Arbeitgeberseite hat einen derartigen Effekt. De facto-Zentralisierung der Lohnsetzung wurde ferner durch direkte Regierungsintervention, also durch imperative Einkommenspolitik (beispielsweise in den Niederlanden bis 1982), oder durch institutionalisierte Schlichtungsmechanismen (in Dänemark und Norwegen) erzielt (7).

Die Effekte einer vertikal zentralisierten Lohnsetzung sind annähernd durch informelle Kooperation zwischen Branchengewerkschaften (und/oder entsprechend auf der Arbeitgeberseite zwischen den Fachverbänden) erreichbar, wobei diese informelle Kooperation häufig durch die Lohnführerschaft einer Schlüsselbranche (*pattern bargaining*), die im Anschluß daran gleichbleibende Abfolge der Branchenverhandlungen, welche sich inhaltlich an den Vereinbarungen in der Schlüsselbranche orientieren, sowie die einheitliche Geltungsdauer der Kollektivverträge gekennzeichnet ist. In der Regel bildet die Metallindustrie jene Schlüsselbranche, welche die Rolle des Lohnführers einnimmt.

Wie ist nun eine derartige Koordination von Branchenverhandlungen im Lichte der oben erläuterten Zusammenhänge zu interpretieren? Meist agieren die Verhandler in der Lohnführer-Branche, sowohl jene der Arbeitgeber- als auch jene der Arbeitnehmerseite, nach vorhergehender

Konsultation der übrigen Branchenverbände der jeweiligen Dachorganisation unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Implikationen ihrer Entscheidungen. Aber auch abgesehen davon unterliegen gerade die Verhandler in der Schlüsselbranche Metallindustrie, welche Vorprodukte für alle anderen Branchen herstellt, starken Anreizen, die Konsequenzen ihrer Entscheidungen auf die übrigen Branchen (negative Externalitäten) und die Rückwirkungen auf die Metallbranche in Betracht zu ziehen. Daher führt informelle Kooperation dieser Art zu ähnlichen Ergebnissen wie formelle Zentralisierung und schneidet im Hinblick auf die Beschäftigung günstiger ab als unkoordinierte Verhandlungen auf Branchenebene.

4. Mehrstufige Lohnverhandlungen

In der Praxis erfolgen Lohnverhandlungen fast nie ausschließlich auf Branchen- oder nationaler Ebene. Zentrale oder Branchenverhandlungen bedürfen aus mehreren Gründen der Ergänzung durch Verhandlungen in den einzelnen Unternehmungen oder Betrieben. Nur dort können die konkreten betrieblichen Arbeitsbedingungen ausgehandelt werden. Außerdem dienen die Betriebsverhandlungen der Umsetzung der auf höherer Ebene vereinbarten Lohnregelungen: Je genereller die vereinbarten Inhalte auf höherer Ebene sind, desto umfangreicher ist die Liste der in den einzelnen Betrieben zu regelnden Details. Weiters erfüllen Verhandlungen auf der Betriebsebene die Funktion des „*profit-sharing*“, das in übertariflichen Lohnzuschlägen resultiert.

Ferner sind Betriebsverhandlungen wichtig, da von ihnen an die betreffenden Arbeitnehmer Anreize für erhöhte Arbeitsanstrengungen ausgehen. Einige Aspekte der Arbeitsanstrengungen der Mitarbeiter eines Betriebes müssen kollektiv entschieden werden. Erfolgt beispielsweise die Einführung eines neuen Produktionsverfahrens, welches die Produktivität erhöht, gleichzeitig aber vermehrte Anstrengungen seitens der Belegschaft erfordert, so müssen letztere auf dem Verhandlungswege festgelegt werden. Dies kann sinnvollerweise nur auf der Betriebsebene stattfinden, denn ausschließlich dort internalisieren die Gewerkschaft und die Betriebsleitung die vollen Kosten und Nutzen der vereinbarten Arbeitsanstrengung. Verhandlungen in den Betrieben schaffen somit eine Art von Interessengemeinschaft zwischen Arbeitgeber und Beschäftigten bei der Einführung von neuen Techniken.

Besitzen zentralisierte Lohnverhandlungen, welche regelmäßig von Verhandlungen auf Betriebsebene gefolgt werden, überhaupt Kontrolle über den Gesamtlohnzuwachs (d. h. über den Zuwachs der Effektivverdienste)? Moene u. a. (8) zeigen, daß, sofern Streiks auf Betriebsebene möglich sind, wobei die Betriebsgewerkschaften eigene Streikfonds unterhalten müssen, zentrale Verhandlungen völlig wirkungslos sind, da die Drift kompensierend wirkt.

Wird hingegen angenommen, daß die Vereinbarung auf zentraler Ebene eine zum Arbeitsfrieden verpflichtenden Klausel enthält oder Streiks auf der Betriebsebene de facto ausgeschlossen sind, da etwa die Streikfonds unter der Kontrolle der Dachorganisation stehen, so ist die Lohndrift unabhängig von dem zentral ausgehandelten Lohnanstieg ein konstanter Zuschlag. Die Verhandler auf zentraler Ebene haben in diesem Fall Kontrolle über den Gesamtlohnzuwachs, jede Schwankung im zentralen Tariflohnanstieg findet Niederschlag im Effektivverdienstanstieg. Das Ausmaß der Lohndrift bildet hier die Untergrenze des Lohnanstiegs.

Ein Lohnverhandlungssystem, welches Verhandlungen auf zentraler Ebene (oder koordinierte Branchenverhandlungen) mit folgenden Betriebsverhandlungen kombiniert, wobei Streiks auf der letztgenannten Ebene ausgeschlossen sein müssen, stellt daher hinsichtlich der Beschäftigungswirkungen und der Effekte auf den Strukturwandel einen effizienten Kompromiß dar.

5. Lohnverhandlungen und Wirtschaftspolitik

Ausgeklammert blieben bisher die Wechselwirkungen zwischen den Lohnverhandlungen und der Wirtschaftspolitik der Regierung. Auch diese Zusammenhänge sind unterschiedlich je nach dem Grad der vertikalen Zentralisierung der Lohnverhandlungen. Betriebsgewerkschaften gehen mit Recht davon aus, daß die Auswirkungen ihrer Lohnforderungen auf Makrovariablen jeweils vernachlässigbar gering sind. Jede einzelne dieser Organisationen sieht daher die Wirtschaftspolitik der Regierung als völlig unabhängig von den eigenen Lohnforderungen an und erwartet keine Rückwirkungen.

Umfassende Gewerkschaftsverbände hingegen sind dazu veranlaßt, die Reaktionen der Wirtschaftspolitik auf ihre Lohnabschlüsse und die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Reaktionen von vornherein zu berücksichtigen. Entscheidend für das antizipierende Verhalten der Gewerkschaften sind die erwarteten Reaktionen der Regierung. Letztere waren freilich im Einzelfall stark unterschiedlich: Während in den siebziger Jahren hohe Lohnzuwächse nicht selten von der Geld- und Fiskalpolitik „glattgestellt“ wurden, reagierten Regierungen in den achtziger Jahren darauf häufig mit restriktiver Wirtschaftspolitik. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Glaubwürdigkeit eines von der Regierung in Aussicht gestellten wirtschaftspolitischen Kurses.

Arbeitnehmer sind nicht nur an Löhnen und Beschäftigung interessiert, sondern auch an einer Arbeitslosenversicherung, Pensionsregelungen, Ausbildungseinrichtungen, 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 dezentralisierter Struktur.

Anmerkungen

- (1) Calmfors, Driffill (1988) 32ff; Calmfors (Hrsg.) (1990) 327f.
- (2) Calmfors (1993) 7ff.
- (3) Moene, Wallerstein, Hoel (1992) 28ff.
- (4) Olson, Mancur, *The Rise and Decline of Nations* (York 1982) Kapitel 3.
- (5) Moene, Wallerstein (1992).
- (6) Vgl. Golden (1993).
- (7) Zur Einkommenspolitik in den Niederlanden siehe Mesch (1984, 1991a, 1991b).
- (8) Moene, Wallerstein, Hoel (1992) 44ff.

Literatur

- Bellmann, Lutz; Emmerich, Knut, *Union Bargaining, Wage Differentials and Employment*, in: *Labour* 6/2 (1992) 19–30.
- Calmfors, Lars, *The Roles of Stabilization Policy and Wage Setting for Macroeconomic Stability – The Experiences of Economies with Centralized Bargaining*, in: *Kyklos* 38/3 (1985) 329–347.
- Calmfors, Lars (Hrsg.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries* (Stockholm, Oxford 1990).
- Calmfors, Lars, *Centralization of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance* (=unveröff. Manuskript, Stockholm 1993).
- Calmfors, Lars; Driffill, John, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, in: *Economic Policy* 6 (1988) 13–61.
- Golden, Miriam, *The Dynamics of Trade Unionism and National Economic Performance*, in: *American Political Science Review* 87/2 (1993) 439–454.
- Hoel, Michael, *Union Wage Policy: The Importance of Labour Mobility and the Degree of Centralization*, in: *Economica* 58 (1991) 139–153.
- Mesch, Michael, *Einkommenspolitik in Westeuropa 1945–80*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 10/2 (1984) 237–269.
- Mesch, Michael, *Einkommens- und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden 1976–1990*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 17/4 (1991a) 459–485.
- Mesch, Michael, *Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–91* (= Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* 45, Wien 1991b).
- Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael, *The Process of Creative Destruction and the Scope of Collective Bargaining* (= unveröff. Manuskript, Oslo 1992).
- Moene, Karl, Ove; Wallerstein, Michael; Hoel, Michael, *Bargaining Structure and Economic Performance* (= unveröff. Manuskript, Oslo 1992).
- 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.
- Rowthorn, R. E., *Corporatism and Labour Market Performance*, in: Pekkarinen u. a. (Hrsg.), *Social Corporatism: A Superior Economic System?* (Oxford 1992) 82–131.
- Rowthorn, R. E. *Centralisation, Employment and Wage Dispersion*, in: *Economic Journal* 102 (1992) 506–523.

Insider-Outsider-Beziehungen und Einkommensverteilung

Dennis J. Snower*

Um Einsicht in die Implikationen der Insider-Outsider-Theorie für die Einkommensverteilung zu gewinnen, ist es wichtig, zuerst die wesentlichen Annahmen und Folgerungen dieser Theorie zu erörtern. Demgemäß beginnt dieser Artikel mit einer Übersicht der Insider-Outsider-Theorie, aus der entnommen werden kann, daß diese Theorie nie weit von Fragen der Einkommensverteilung entfernt ist. Auf dieser Basis ist es dann leicht, Schlüsse über die Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital sowie auch zwischen Arbeitenden und Arbeitslosen zu ziehen.

1. Grundlegende Annahmen der Insider-Outsider-Theorie

Die „*Insiders*“ sind erfahrene, amtstragende Arbeitnehmer. Ihre Positionen werden durch verschiedene beschäftigungsbewahrende Maßnahmen geschützt. Der gemeinsame Nenner dieser Maßnahmen ist, daß sie für die Arbeitgeber die Kosten des Entlassens und des Anstellens der Arbeitnehmer erhöhen. Die „*Outsiders*“ haben keine entsprechende Sicherheit. Sie sind entweder arbeitslos oder arbeiten im „sekundären Sektor“, wo die Kontinuität der Arbeitsstellen nicht gesichert ist.

Die Arbeitsumwälzungskosten – die Kosten der Unternehmen, Arbeitnehmer anzustellen und zu entlassen – verleihen den *Insiders* eine Machtposition im Arbeitsmarkt. Es sind die *Insiders* – nicht die *Outsiders* –, die bei Lohnverhandlungen teilnehmen. Sie haben meistens bevorzugte Stellen innerhalb einer Arbeitshierarchie und können aus diesen Positionen einen wichtigen Einfluß auf die Arbeitsmoral ihrer Kolle-

* Die Kommentare und Beiträge von Karl Ove Moene, Bernard und Kitty Snower sowie Herbert Walther verdienen besondere Würdigung.

gen ausüben. Es ist hauptsächlich ihnen überlassen, ob sie und ihre Kollegen gute Zusammenarbeit mit ihren Unternehmern suchen oder ob sie mangelnde Übereinstimmung durch Streiks, Dienst nach Vorschrift, Obstruktion oder Arbeitsabwesenheit zum Ausdruck bringen.

Diese Machtausübung ist den *Outsiders* – und besonders den Arbeitslosen – natürlich ganz vorenthalten. Die *Outsiders* haben nur einen indirekten Einfluß auf die Löhne und Arbeitssicherheit der *Insiders*. Dieser Einfluß ist darauf beschränkt, Rahmenbedingungen für die Lohnforderungen und Arbeitsbedingungsforderungen der *Insiders* zu stellen. Aufgrund der Arbeitsumwälzungskosten können die *Insiders* natürlich höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen fordern, als die Unternehmer es nötig hätten, den *Outsiders* zu bieten, um diese für die vorhandenen Stellen zu gewinnen und zu motivieren.

Die annehmbaren Forderungen der *Insiders* sind jedoch nicht unbegrenzt. Sollten ihre Lohnforderungen und Nebenkosten höher als die Summe der Arbeitsumwälzungskosten und die von den *Outsiders* beanspruchten Mindestlöhne und Nebenkosten sein, dann hätten die Unternehmer den Anreiz, die *Insiders* durch *Outsiders* zu ersetzen (1). Die *Insiders* sind sich dessen natürlich bewußt und beschränken deswegen ihre Forderungen auf ein Maß, daß es ihnen ermöglicht, gewinneinträglich als die *Outsiders* zu sein.

Dies ist der Einfluß der *Outsiders* auf die Löhne und die Beschäftigung im primären Sektor des Arbeitsmarktes. Weil die Arbeitsumwälzungskosten in vielen europäischen Ländern – Österreich einbezogen – beträchtlich hoch sind, kann dieser Einfluß nur ein sehr schwacher sein.

Die Annahme, daß es Arbeitsumwälzungskosten gibt, die von den Arbeitgebern getragen werden müssen, spielt eine zentrale Rolle in der Insider-Outsider-Theorie. Unvollständige Information auf dem Arbeitsmarkt und beschäftigungssichernde Gesetzgebung sind dafür verantwortlich, daß es den Arbeitgebern nicht immer möglich ist, diese Kosten vollkommen durch Lohnsenkungen an die Arbeitnehmer weiterzugeben. Arbeitgeber können nicht mit Gewißheit vorhersagen, wer und wann in ihren Unternehmen entlassen werden wird. Deswegen ist es den Unternehmern nicht möglich, die Entlassungskosten schon im vorhinein von jedem Arbeitnehmer durch Lohnsenkungen zu decken. Dies wird noch zusätzlich von verschiedenen Arbeitsgesetzen verboten.

Andere Arbeitsumwälzungskosten entstehen aus den Handlungen der *Insiders* am Arbeitsplatz. Die *Insiders* können sich z. B. gegen Lohnunterbietung der *Outsiders* schützen, indem sie Bereitschaft zeigen, mit anderen *Insiders*, aber nicht mit neu angestellten *Outsiders* zusammenzuarbeiten und ihnen bei ihrer Arbeit Hilfe zu leisten. Das resultierende Produktivitäts-Differential zwischen *Insiders* und *Outsiders* erzeugt Kosten für Unternehmer, bei der Ersetzung der *Insiders* durch *Outsiders*. Diese Kosten lassen sich nicht an die *Insiders* durch tiefere Löhne weitergeben, weil es unmöglich ist, Zusammenarbeit genug objektiv zu messen, um vereinbarte Löhne davon abhängig zu machen.

Dasselbe gilt für die persönlichen Beziehungen der *Insiders* zu ihren Kollegen. Die *Insiders* können die Wettbewerbsfähigkeit der *Outsiders* schwächen, indem sie bessere persönliche Beziehungen zueinander als zu neu angestellten *Outsiders* pflegen. Dies erzeugt ein Arbeits-Grenznutzen-Differential, welches auch Arbeitsumwälzungskosten mit sich bringt. Die persönlichen Beziehungen lassen sich auch nicht objektiv messen, und deshalb können die genannten Kosten auch nicht an die *Insiders* weitergegeben werden.

Es ist daher ersichtlich, daß die Arbeitsumwälzungskosten in der Insider-Outsider-Theorie eine zweifache Rolle spielen. Erstens geben sie den *Insiders* Verhandlungsmacht. Ohne diese Kosten könnten die Löhne ihr markträumendes Niveau nicht überschreiten. Müßten Unternehmer keine Kosten bei Anstellung und Entlassung ihrer Arbeitnehmer tragen, dann würden alle *Insiders*, die mehr als den markträumenden Lohn beanspruchen, entlassen werden. Zweitens machen die Arbeitsumwälzungskosten die Unternehmer bereit, die Machtausübung der *Insiders* bei Lohnverhandlungen zuzulassen. Lohnforderungen der *Insiders*, die über dem markträumenden Niveau liegen, können dennoch angenommen werden, weil die Alternative – die Ersetzung der *Insiders* durch *Outsiders* – noch kostspieliger wäre.

Die erste Annahme der Insider-Outsider-Theorie (daß es Arbeitsumwälzungskosten gibt, die auf die Arbeitgeber fallen) und ihre Schlußfolgerung (daß die *Insiders* aus diesen Kosten Verhandlungsmacht gewinnen), führen direkt zur zweiten Annahme, nämlich, daß die *Insiders* ihre Verhandlungsmacht mehr in ihrem eigenen Interesse als in dem der *Outsiders* ausüben.

Drittens wird noch angenommen, daß *Outsiders*, nachdem sie eine Stelle im primären Sektor gefunden haben, sich nach einer gewissen Zeit zu *Insiders* entwickeln können. Dies schließt natürlich extrem langfristige Arbeitsverträge aus, die es den Arbeitgebern ermöglichen würden, die *Outsiders* während ihrer ganzen Arbeitskarriere auf den markträumenden Lohn zu verpflichten.

Diese drei Annahmen – die in der Tat sehr plausibel sind – führen dazu, daß es in der Insider-Outsider-Theorie zu Lohnvereinbarungen, die das markträumende Niveau überschreiten, kommen kann.

Viertens wird angenommen, daß die Beschäftigungsentscheidungen in den Händen der Arbeitgeber liegen. Diese wichtige Annahme ermöglicht der Insider-Outsider-Theorie, den Schritt von nichtmarkträumenden Löhnen zu mangelnder Beschäftigung zu tun.

Die letzte Annahme ist, daß Lohnverhandlungen auf Betriebsebene stattfinden. Diese Annahme ist auf Österreich, Deutschland und andere europäische Staaten mit zentralistischen Verhandlungsstrukturen nicht unmittelbar anwendbar.

Diese Abweichung zwischen Theorie und Praxis soll jedoch nicht als Nachteil des Insider-Outsider-Ansatzes gesehen werden. Das Hauptziel der Theorie ist es, analytische Kriterien dafür zu identifizieren, womit sich die Tätigkeit der *Insiders* hemmend auf die Beschäftigung auswirkt.

Dies ermöglicht es Wirtschaftswissenschaftlern vorherzusagen, in welchen Ländern die vorhandenen Arbeitsumwälzungskosten zusammen mit der daraus folgenden Verhandlungsmacht der amtstragenden Arbeitnehmer sich besonders unvorteilhaft auf die Arbeitslosigkeit auswirken werden. Mit anderen Worten hängt die empirische Bedeutung der Insider-Outsider-Theorie nicht vom Zutreffen ihrer Annahmen ab, sondern von der Hypothese, daß es zwischen diesem Annahmensystem und der Arbeitslosigkeit, in ihrem Ausmaße und ihrer Beharrlichkeit, eine signifikante Beziehung besteht. Die Vorhersage, daß es in Ländern, in denen das Annahmesystem zutrifft, zu verhältnismäßig hoher und andauernder Arbeitslosigkeit kommt, als auch die Vorhersage, daß diese Arbeitslosigkeit weniger ausgeprägt ist, wo die eine oder die andere Annahme nicht anwendbar erscheint, sollte als Beitrag der Insider-Outsider-Theorie zur Einsicht in das Arbeitsmarktgeschehen gelten.

2. Arbeitsumwälzungskosten und Arbeitslosigkeit

Die Insider-Outsider-Theorie teilt Arbeitnehmer in drei Gruppen ein. Wenn ein *Outsider* eine Stelle im primären Sektor bekommt, dann wird er ein „eintretender Arbeitnehmer“, dessen Stelle noch nicht von signifikanten Arbeitsumwälzungskosten geschützt ist, aber Aussicht auf solche Sicherheit hat. Nachdem der eintretende Arbeitnehmer eine gewisse „Einweihperiode“ überstanden hat, wird er zu einem *Insider*. In der Einweihperiode gewinnt der eintretende Arbeitnehmer gesetzliche Rechte auf Beschäftigungssicherheit und auch die Erfahrung, Arbeitsumwälzungskosten zu manipulieren, sowie die Möglichkeit, den Lohn neu zu vereinbaren.

Obwohl diese dreifache Gliederung die theoretische Analyse vereinfacht, soll sie empirisch nicht genau genommen werden. In der Praxis gibt es viele Schattierungen der *Insiders* und *Outsiders*, abhängig von der Dauer ihres Standes. Je länger ein Arbeitnehmer seine Stelle im primären Sektor behält, desto mehr Erfahrung gewinnt er und desto größer ist die gesetzliche Absicherung dieser Stelle. Je länger ein Arbeitsloser arbeitslos bleibt, desto mehr Erfahrung und Kontakt zum Arbeitsplatz verliert er und desto unfähiger wird er, den *Insiders* Konkurrenz zu leisten.

Wie schon erwähnt, gibt es viele Arten der Arbeitsumwälzungskosten. Die sichtbarsten sind die expliziten Kosten, Arbeiter und Angestellte aufzunehmen, auszubilden, und zu entlassen (2). Die Kosten, die infolge differenzierter Zusammenarbeit oder unterschiedlicher persönlicher Beziehungen der *Insiders* entstehen, wurden schon beschrieben (3).

Eine weitere Form dieser Kosten entsteht aus der Leistungsreaktion der Arbeitenden auf die Arbeitsumwälzungsquote (4), d. h. die Geschwindigkeit, mit der *Insiders* durch *Outsiders* in einem Unternehmen ersetzt werden. Angenommen, daß sich die gegenwärtige Entlohnung meistens auf vorhergegangene Leistungen stützt, bedeutet ein Anstieg der Arbeitsumwälzungsquote (*ceteris paribus*) einen Rückgang der vor-

hergesehenen Entlohnung. Dieser Rückgang hat zwei Einflüsse auf die Arbeitsleistung. Der Substitutionseffekt verringert die Leistung, weil der Wert der Arbeit relativ zur Muße fällt. Der Einkommenseffekt stimuliert die Leistung, denn ein Rückgang des vorhergesehenen Einkommens bedeutet, daß der Arbeitnehmer sich weniger Muße leisten kann. Wenn der Substitutionseffekt dominiert, dann fällt die Leistung mit zunehmender Arbeitsumwälzungsquote, und dies erzeugt Arbeitsumwälzungskosten, die auf die Arbeitgeber fallen.

Es gibt natürlich noch andere Arten der Arbeitsumwälzungskosten, aber die oben genannten sind wahrscheinlich ausreichend, um ihre Mannigfaltigkeit darzustellen.

Um wahre Einsicht in die Insider-Outsider-Problematik zu gewinnen, müssen die diversen Arbeitsumwälzungskosten in zwei Kategorien gegliedert werden: produktionsbezogene und verhandlungsbezogene Kosten. Die produktionsbezogenen Arbeitsumwälzungskosten, wie z. B. die Kosten der Überprüfung und Ausbildung der Arbeitenden, sind notwendig, um Leute anzuwerben, auszubilden und zu motivieren. Die verhandlungsbezogenen Arbeitsumwälzungskosten sind für die Produktion nicht ausschlaggebend, sondern sind die Folge der gesetzlichen Beschäftigungssicherung und der Lohnverhandlungsstrategien der *Insiders*. Beispiele sind Abfertigungsgeld und Arbeitsumwälzungskosten, die durch Streik und verweigerte Zusammenarbeit zwischen *Insiders* und eintretenden Arbeitnehmern entstehen.

Aufgrund der verhandlungsbezogenen Kosten genießen die *Insiders* bessere Arbeitsbedingungen als die *Outsiders*. Diese Unterschiede können durch unterschiedliche Löhne und Beschäftigungschancen spezifiziert werden. Bei gleichen Löhnen und vergleichbarer Produktivität ist die Wahrscheinlichkeit, daß ein *Insider* in einer gewissen Produktionsbranche seine Stelle behält, beträchtlich größer, als daß ein *Outsider* eine Stelle bekommt. Bei gleichen Beschäftigungschancen kann ein *Insider* einen höheren Lohn erzielen als ein *Outsider*.

Auch wenn die Arbeitslosen bereit wären, einen Lohn anzunehmen, der weit genug unter dem Insider-Lohn liegt, um Insider-Outsider-Produktivitätsunterschiede und produktionsbezogene Arbeitsumwälzungskosten zu kompensieren, ist es dennoch möglich, daß sie keine Arbeit finden. Der Grund dafür ist, daß die verhandlungsbezogenen Kosten genügend hoch sind, um diese Arbeitskräfte unrentabel zu machen. In diesem Sinne ist die Arbeitslosigkeit der *Outsiders* „unfreiwillig“. Die *Outsiders* sind arbeitslos, weil sie weniger vorteilhaften Möglichkeiten am Arbeitsmarkt entgegensehen. Diese Benachteiligung der *Outsiders* ist auf die verhandlungsbezogenen Kosten zurückzuführen.

3. Implikationen für die Einkommensverteilung

Die Insider-Outsider-Theorie verschafft eine neue Einsicht in die Ursachen der Einkommensverteilung.

In den Rezessionen der letzten zwanzig Jahre hat sich in vielen OECD-Ländern feststellen lassen, daß die Einkommensverteilung zwischen Arbeitenden und Arbeitslosen ungleicher in wirtschaftlichen Abschwüngen und gleicher in Aufschwüngen wird. Das heißt, daß sich das Einkommen der Arbeitenden im Verhältnis zu den Einkommen der Arbeitslosen antizyklisch verhält.

Diese empirische Beobachtung läßt sich durch die herkömmlichen Theorien nicht nachvollziehen. Nehmen wir an, daß in wirtschaftlichen Aufschwüngen die Arbeitsnachfrage bei jeweils gegebenem Reallohn im Verhältnis zum Arbeitsangebot steigt. Im konventionellen analytischen Rahmen bedeutet dies, daß sich die abwärtsgeneigte Arbeitsnachfragekurve entlang der aufwärts gezeigten Arbeitsangebotskurve nach oben verschiebt. Unter markträumenden Bedingungen muß dann das Einkommen der Arbeitenden im Vergleich zu dem der Arbeitslosen steigen, im Widerspruch zur obigen empirischen Feststellung. Unter nicht markträumenden Bedingungen, wie denjenigen, die in den keynesianischen Rationierungsmodellen beschrieben werden, ist das antizyklische Verhalten des Arbeitseinkommens relativ zum Arbeitsloseneinkommen auch nicht begründet.

Die Insider-Outsider-Theorie bietet eine einfache Lösung zu diesem Problem. Wie schon erwähnt wurde, haben *Outsiders* nur einen beschränkten Einfluß auf die Lohnforderungen der *Insiders*, weil diese durch die Arbeitsumwälzungskosten vor dem Angebot im restlichen Arbeitsmarkt geschützt werden. Wenn daher der Lebensstandard der Arbeitslosen in einem wirtschaftlichen Abschwung fällt, so sinkt in der Regel das Einkommen der *Insiders* beträchtlich weniger (5). Sollten die dienstälteren *Insiders* die Arbeitsumwälzungskosten zugunsten ihrer eigenen Löhne beeinflussen können – so daß die weniger erfahrenen *Insiders* wie auch die neu eingetretenen Arbeitnehmer in Rezessionen entlassen werden –, ist es sogar theoretisch möglich, daß das absolute Niveau des Insiderekommens im wirtschaftlichen Abschwung steigt.

Bezüglich der Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital beruht der Ansatz der herkömmlichen allgemeinen Gleichgewichtstheorie unter vollständigem Wettbewerb auf der Annahme, daß die Entlohnung der Ressourcen jeweils gleich der Grenzproduktivität derselben ist. In diesem System ist die Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital durch die Beziehung zwischen der Ressourcennachfrage und den verbundenen Grenzprodukten erklärbar.

Die ausschlaggebende Frage lautet daher: Wenn die Beschäftigung relativ zum Kapitalstock um x Prozent steigt, um wieviel Prozent wird dann die Grenzproduktivität der Arbeiter gegenüber der des Kapitals fallen? Wenn die relative Grenzproduktivität der Arbeiter um mehr fällt als die relative Beschäftigung, dann fällt das relative Arbeitseinkommen (d. h. das Einkommen der Arbeiter relativ zum Einkommen der Kapitaleigentümer).

Die Beziehung zwischen der relativen Ressourcennachfrage und der relativen Grenzproduktivität hängt völlig von den Substitutionselasti-

zitäten zwischen den Ressourcen ab. Wenn die Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital mehr als eins beträgt, dann bewegt sich das relative Arbeitseinkommen antizyklisch. Mit anderen Worten, wenn es zu einem kurzfristigen wirtschaftlichen Aufschwung kommt, so daß die Beschäftigung bei konstantem Kapitalbestand steigt, dann fällt das relative Arbeitseinkommen. Andererseits, wenn die Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital weniger als eins beträgt, dann kommt es zu zyklischen Schwankungen des relativen Arbeitseinkommens.

In der allgemeinen Gleichgewichtstheorie unter unvollständigem Wettbewerb ist die Entlohnung der Ressourcen weniger als die Grenzproduktivität dieser Ressourcen. Die Differenz hängt von der Monopolmacht der Unternehmen auf dem Gütermarkt ab. Diese Monopolmacht ist ihrerseits erstens von der Preiselastizität der Güternachfrage, zweitens der Anzahl der Unternehmen auf dem Gütermarkt und drittens den Eigenschaften der Konkurrenz bei unvollständigem Wettbewerb (z. B. Cournot- oder Bertrand-Konkurrenz) abhängig. Es besteht kein Grund zur Annahme, daß sich diese verschiedenen Ursachen der Monopolmacht zyklisch bewegen (6). Deshalb bleibt die Substitutionselastizität weiterhin ausschlaggebend für das zyklische Verhalten des relativen Arbeitseinkommens.

Diese Implikationen decken sich jedoch nicht mit dem empirischen Tatbestand. Das relative Arbeitseinkommen bewegt sich antizyklisch in den USA, in Deutschland, Frankreich und Österreich; es bewegt sich zyklisch in Großbritannien und Italien. Es wäre höchst unplausibel, anzunehmen, daß es zwischen den USA, Deutschland, Frankreich und Österreich auf der einen Seite sowie Großbritannien und Italien auf der anderen Seite systematische Unterschiede in der Produktionstechnologie gibt, die durch verschiedene Substitutionselastizitäten gekennzeichnet sind. Außerdem zeigen verschiedene empirische Studien, daß das relative Arbeitseinkommen verhältnismäßig hoch ist in Ländern mit verhältnismäßig strengen beschäftigungssichernden Gesetzen. Dies kann innerhalb der herkömmlichen Theorien nicht erklärt werden.

Es ist schwer, der Vermutung zu entkommen, daß diese Theorien etwas Wichtiges übersehen. Beschäftigungssichernde Gesetzgebung, die Fähigkeit der erfahrenen Arbeitnehmer, die Arbeitsumwälzungskosten zu manipulieren, die Fähigkeit der Gewerkschaften, nach Zusammenbruch einer Lohnverhandlung die Produktions- und Handelsaktivitäten zu unterbrechen, und weitere verwandte Phänomene müssen zweifellos einen bedeutenden Einfluß auf die Einkommensverteilung haben. Was diese institutionellen Merkmale gemeinsam haben, ist ihre auf Arbeitsumwälzungskosten ruhende Grundlage. Sie haben alle das Ziel, diese Kosten zu erhöhen.

Obwohl diese Kosten auch in der herkömmlichen allgemeinen Gleichgewichtstheorie eingebaut worden sind, hat man sich dort primär auf deren Einfluß auf die Arbeitsnachfrage konzentriert. Die Arbeitsumwälzungskosten wurden hier einfach als eine Art der Beschäftigungsanpassungskosten interpretiert. Was in dieser Literatur fehlt, ist die Vorstel-

lung, daß diese Kosten auch ein entscheidendes Instrument sein können, womit Arbeitnehmer höhere Löhne bei gegebener Beschäftigung erzielen können. Genau diesen Beitrag liefert die Insider-Outsider-Theorie zur Bestimmung der Einkommensverteilung.

Anhand der Insider-Outsider-Theorie ist es leicht ersichtlich, daß eine Erhöhung der Arbeitsumwälzungskosten im allgemeinen zu einer Erhöhung des relativen Arbeitseinkommens führt. Dieser Effekt wird besonders signifikant, wenn „Fairneß“ in der Einkommensverteilung selbst ein Ziel der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber bei den Lohnverhandlungen ist (7).

Die Insider-Outsider-Theorie bietet auch eine Antwort auf die Frage, wieso die Einkommensverteilung nicht völlig von der Substitutionselastizität abhängt. Insbesondere erklärt die Theorie, daß Unternehmen völlig anderen Beschränkungen unterliegen, wenn sie Arbeitnehmer aufnehmen, als im Falle ihrer Entlassung oder wenn sie ihre ursprünglichen Beschäftigungsentscheidungen unverändert lassen. Innerhalb dieses theoretischen Systems kann bewiesen werden, daß die Substitutionselastizität nur unter unveränderten Beschäftigungsentscheidungen einen Einfluß auf die Einkommensverteilung hat. Wenn neue Aufnahmen oder Entlassungen im Gange sind, spielen die zyklisch schwankenden Arbeitsumwälzungskosten und die von den *Outsiders* geforderten Mindestlöhne auch eine wichtige Rolle. Deswegen hängt das zyklische Verhalten der Einkommensverteilung von einer Wechselwirkung zwischen der Substitutionselastizität, den Arbeitsumwälzungskosten und dem Mindestlohn der *Outsiders* ab.

In dieser Weise kann durch die Insider-Outsider-Theorie ein wesentlicher Schritt zur Erweiterung der herkömmlichen Einkommensverteilungstheorien unternommen werden.

Anmerkungen

- (1) Eine intuitiv einfache Erklärung dieser Verhältnisse ist in Lindbeck und Snower (1986) zu finden.
- (2) Die Implikationen dieser Kosten auf die Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind in Lindbeck und Snower (1987a) beschrieben.
- (3) Eine formale Analyse ist in Lindbeck und Snower (1988a) zu finden.
- (4) Die zugrundeliegende Theorie wird in Lindbeck und Snower (1988b) beschrieben.
- (5) Siehe u. a. Blanchard, Summers (1986) und Lindbeck, Snower (1987a, 1987b, 1988c, 1989).
- (6) Siehe Lindbeck und Snower (1993).
- (7) Siehe Snower (1993).

Literatur

- Blanchard, Olivier; Summers, Lawrence, Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: NBERMacroeconomicsAnnual 1 (1986) 15–77.
 Lindbeck, Assar; Snower, Dennis J., Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 76/2 (1986) 235–239.

- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis J., Union Activity, Unemployment Persistence, and Wage-Employment Ratchets, in: *European Economic Review* 31 (1987a) 157–167.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis, J., Strike and Lock-Out Threats and Fiscal Policy, in: *Oxford Economic Papers* 39 (1987b) 760–784.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis, J., Cooperation, Harassment, and Involuntary Unemployment, in: *American Economic Review* 78/1 (1988a) 167–188.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis, J., Job Security, Work Incentives, and Unemployment, in: *Scandinavian Journal of Economics* 90/4 (1988b) 453–474.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis, J., Long-Term Unemployment and Macroeconomic Policy, in: *American Economic Review* 78/2 (1988c) 38–43.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis, J., Macroeconomic Policy and Insider Power, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings* 79/2 (1989) 370–376.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis, J., How Are Product Demand Changes Transmitted to the Labor Market?, in: *Economic Journal*, forthcoming.
- Snower, Dennis J., Insider Power, Fairness, and the Distribution of Income (= unveröff. Manuskript, 1993).

Kommentar zu D. J. Snower

Herbert Walther

Snower stellt sich die Frage, welche Auswirkungen es hat, wenn individuelle Arbeitsanbieter, die als „Firmen-Insider“ über eine gewisse Verhandlungsmacht gegenüber dem Unternehmen verfügen, in ihre Überlegungen auch „Fairneß“-Gesichtspunkte in bezug auf die Verteilung des Gesamtproduktes einbeziehen. Snower leitet aus dem Bargaining-Verhalten und dem gewinnmaximierenden Verhalten der Arbeitsnachfrager simultan ein Gleichgewicht der funktionalen Einkommensverteilung und der Beschäftigung her. Es zeigt sich im Modell, daß hohe „turnover-costs“ (Entlassungs- und Wiedereinstellungskosten) die individuelle Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer stärken, die Lohnquote erhöhen und die Beschäftigung reduzieren. Obgleich eine explizite wohlfahrts-theoretische Analyse in der Arbeit fehlt, liegt die implizite normative Botschaft des Modells auf der Hand: Senkung der „turnover-costs“, also Flexibilisierung des Arbeitsvertrages könnte über niedrigere Löhne mehr Beschäftigung und höheren Output, somit gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne nach sich ziehen.

Nach diesem Kurz-Resümee seien einige kritische Anmerkungen gemacht, wobei ich mich vor allem auf drei Fragen konzentrieren möchte: auf das von Snower in seiner Arbeit verwendete Konzept der „Fairneß“, auf die Frage, ob der Verhandlungsprozeß zwischen individuellem Arbeitnehmer und individuellem Arbeitgeber korrekt modelliert wurde, und auf die kritische Rolle der „turnover-costs“ in Snowers Modell.

1. Die Frage der „Fairneß“

Im Gegensatz zu Keynes, Hicks, Akerlof und anderen, welche „Fairneß“ primär als ein Problem der Lohn-Lohn-Relationen sahen (der Ar-

beitnehmer will gleichen Lohn für gleiche Arbeit), geht Snower davon aus, daß aus der Sicht der Arbeitnehmer „Fairneß“ darin besteht, einen möglichst hohen Anteil am Volkseinkommen zu ergattern: Je höher der Lohnanteil (und je geringer der Gewinnanteil), desto „fairer“ und besser ist die Verteilung aus der Sicht dieser sehr klassenkämpferischen Arbeitnehmer, glaubt man der von Snower unterstellten Nutzenfunktion. Diese Annahme widerspricht meinem intuitiven Verständnis von „Fairneß“. „Fairneß“ schließt meines Erachtens irgendeine vage Vorstellung von Reziprozität in dem Sinne ein, daß ein Individuum bereit ist, sich auch in die Position des anderen hineinzudenken und ihm grundsätzlich „gleiche“ Rechte einzuräumen. Anders formuliert: Das Optimum der Verteilung liegt aus individueller Sicht nicht am extremen Rand, sondern irgendwo dazwischen; man gönnt – gottseidank – den anderen, und sogar den Unternehmern, auch etwas. Verteilungskonflikte müssen nicht auftreten; sie treten banalerweise erst dann auf, wenn die individuellen Vorstellungen davon, was eine „faire“ Verteilung ist, widersprüchlich sind.

Es würde sich zweifelsfrei lohnen, das Konzept der „Fairneß“ noch in andere Richtungen hin auszuweiten. Wir wissen beispielsweise aus der Finanzwirtschaft, daß der Steuerwiderstand der Bürger dann am größten ist, wenn der Steuerzahler vermutet, daß die aufgebrachten Mittel verschwendet oder nicht sinnvoll verwendet werden. Analoges läßt sich in bezug auf die Aufteilung von Löhnen und Gewinnen sagen. Hohe Gewinne werden in einem puritanischen Akkumulationskapitalismus, wo Unternehmer ihre produktiven Funktionen allseits sichtbar wahrnehmen, eher akzeptiert werden als in einem parasitären Playboy- oder Glücksritter-Kapitalismus.

Ein anderer Aspekt von „Fairneß“, der allerdings für die Insider-Outsider-Theorie nicht unproblematisch ist, kommt zum Tragen, wenn die Insider jene destruktiven Verhaltensweisen, welche die Insider-Outsider-Theorie zur Herleitung ihrer Ergebnisse unterstellen muß – Kooperationsverweigerung der „Insider“ gegenüber billigeren „Outsidern“ – aufgrund von Fairneß-Kriterien als abstoßend empfinden; oder, noch pointierter, wenn die Existenz unfreiwilliger Arbeitslosigkeit selbst von vielen Menschen als grober Verstoß gegen ein faires System angesehen wird und ihr individuelles Wage-Setting-Verhalten dadurch beeinflusst wird.

Generell läßt sich sagen, daß eine Einbeziehung der Bewertung von Verteilungszuständen in die Nutzenfunktionen der Individuen die orthodoxe Markttheorie realitätsnäher, aber auch wesentlich „weicher“ macht. Viele Schlußfolgerungen werden unschärfer, offener für verschiedene Interpretationen. Effizienzvergleiche verschiedener Zustände werden schwieriger, wenn nicht unmöglich. Ich halte das, wissenschaftlich betrachtet, für einen Fortschritt, für die Doktrinen des Laissez-faire allerdings katastrophal. Daher wird dieses Thema sehr rasch wieder von der Bildfläche verschwinden.

2. Zum Lohnverhandlungsprozeß

Snower modelliert den Verhandlungsprozeß zwischen Unternehmer und Arbeitnehmer auf der individuellen Ebene. Es handelt sich, dies ist ja der eigentliche „Clou“ der ganzen Insider-Outsider-Theorie, um kein Modell des „Gewerkschaftsverhaltens“, sondern um eines individueller Verhandlungen! In meinen Augen liegt hier die größte Schwäche des gesamten Insider-Outsider-Modells und damit auch der vorliegenden Arbeit: sie überzeichnet gewaltig die Macht des einzelnen, auf sich allein gestellten, nicht-gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmers.

Ich möchte dies wie folgt begründen: Die Insider-Outsider-Theorie benötigt prinzipiell – und nicht graduell (!) – die Annahme, daß der Unternehmer absolut keine Möglichkeit hat, destruktive, nicht-kooperative Aktivitäten der Insider gegenüber eintretenden, billigeren „Lohn-drückern“ eindeutig den dafür verantwortlichen Individuen zuzuordnen. Theoretisch würde aber bei unvollkommener Information des Unternehmers bereits eine Zuordnung von Verantwortlichkeiten innerhalb breiter Unsicherheitsgrenzen ausreichen, um ein wirkungsvolles Abschreckungsinstrumentarium in Form einer glaubwürdigen, also „teilspielperfekten“ Entlassungsdrohung bereitzustellen!

Der einzelne Arbeitnehmer muß nur den Eindruck haben, daß er zumindest die Wahrscheinlichkeit des Arbeitsplatzverlustes durch kooperatives Verhalten beeinflussen kann – und das Machtgleichgewicht verschiebt sich dramatisch zugunsten des Unternehmers! Streik, Dienst nach Vorschrift und Obstruktion zur Durchsetzung ihrer Interessen werden aus der Sicht des einzelnen Arbeitnehmers zu einem öffentlichen Gut, an dessen Bereitstellung er aus Angst nicht teilhaben wird! Dies gilt umso mehr, als auf realen Arbeitsmärkten die reine Einkommenseinbuße die Kosten eines plötzlichen Arbeitsplatzverlustes weit unterschätzt, so daß sich der Drohpunkt zugunsten des Unternehmers verschiebt. Es ist interessant, daß die Macht des Unternehmers in einer solchen Situation umso höher ist, je größer die Zahl seiner Beschäftigten ist, weil er durch „generalpräventive“ Strafstrategien gegenüber dem einzelnen umso mehr zu gewinnen hat! Dies kann meines Erachtens erklären, warum gerade in Großbetrieben Gewerkschaften zum Schutz des einzelnen Arbeitnehmers besonders wichtig sind.

In meinen Augen ist der „Naturzustand“ des Kapitalismus, ohne Gewerkschaften, keine Welt mit Insider-Outsider-Macht, schon gar keine des vollkommenen Wettbewerbs, sondern eine der ubiquitären monopsonistischen Ausbeutung von Arbeitnehmern. Gewerkschaften waren und sind die natürliche und selbstverständliche Notwehrreaktion auf solche Bedingungen.

Diese Einschätzung schließt allerdings nicht aus, daß unter sehr spezifischen technischen Bedingungen der Produktion und des Arbeitsprozesses die Insider-Outsider-Problematik in der von Lindbeck und Snower vertretenen Sichtweise relevant sein kann. Und sie bedeutet auch keineswegs, daß es nicht Situationen geben kann, wo gewerkschaftlich

organisierte Gruppeninteressen, wie andere Gruppeninteressen auch, dem gesamtwirtschaftlichen Interesse widersprechen.

3. Eine kritische Bemerkung zur Rolle der „turnover-costs“:

Snower zeigt im Rahmen seines Modells, daß hohe „turnover-costs“, wie sie beispielsweise durch extensive gesetzliche Bestandsschutznormen induziert werden können, die Verhandlungsmacht des individuellen Beschäftigten stärken. Dadurch sinkt die Gleichgewichtsbeschäftigung und steigt die Lohnquote. Dies ist natürlich Wasser auf die Gebetsmühlen der „Deregulierer“ und „Flexibilisierer“ des Arbeitsmarktes.

Meine Einschätzung ist etwas anders. Ich bestreite zwar keineswegs, daß Kündigungsschutz diese, von Snower in den Mittelpunkt gestellte, Funktion hat. Gleichwohl handelt es sich um eine recht reduzierte Sicht der vielfältigen Anreizfunktionen von Kündigungsschutzbestimmungen. So wird beispielsweise ignoriert, daß in den Vertragsbeziehungen zwischen Unternehmer und Arbeitnehmer aus Effizienzgründen Anreize enthalten sein sollten, um spezifische Investitionen für beide Seiten langfristig rentabel zu machen. Im besonderen handelt es sich dabei natürlich um betriebsspezifisches Humankapital, das nur durch kooperative Anstrengungen von Unternehmer und Arbeitnehmer in ausreichender Qualität gebildet werden kann.

Genauso, wie ein Wohnungsmieter keinerlei Anreiz hat, irgendwelche langfristig nutzbaren Investitionen in Wohnungssubstanz zu tätigen, wenn er weiß, daß ihn der Vermieter entschädigungslos jederzeit kündigen kann, so hat auch der Arbeitnehmer kein Interesse, Vorleistungen in Form von Ausbildungsanstrengungen zu erbringen, die sich möglicherweise erst langfristig für beide Vertragsseiten – und nur in dieser ideosynkratischen Beziehung – auszahlen können. Dieses Problem ist in der mikroökonomischen Vertragstheorie wohlbekannt.

Daraus folgt natürlich, daß Kündigungsschutznormen – selbstverständlich nur bis zu einem gewissen Grad – auch produktivitätssteigernde Wirkungen haben können. Das heißt, daß sich in Snowers Modell auch die „Arbeitsnachfragekurve“ – langfristig – nach rechts verschieben kann, so daß die Gesamtwirkungen auf Löhne und Beschäftigung ungewiß sind.

Ich meine, daß es eine Stärke – und nicht eine Schwäche – der mitteleuropäischen, der skandinavischen und der japanischen Volkswirtschaften war und ist, die Herausbildung einer qualifizierten Facharbeiterschaft mit einem hohen Grad an Betriebstreue nach Kräften zu fördern. Daß diese Gruppierungen auch das Rückgrat und die Säule der gewerkschaftlichen Traditionen darstellt, braucht man, glaube ich, nicht eigens betonen. Die Ökonomen allerdings sind so fasziniert von den Vorteilen des Marktes, der Konkurrenz und der Mobilität, daß sie die Vorteile, ja die Notwendigkeit langfristiger Kooperation auf betrieblicher wie überbetrieblicher Ebene sträflichst unterschätzen.

Allerdings, und dies ist ein tentativer Tribut an die Insider-Outsider-Theorie, gibt es auch Schattenseiten eines solchen Systems. Wer zum Beispiel aufgrund eines negativen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage- oder Angebotsschocks aus dem Netz von langfristigen Vertragsbeziehungen der Stammbeschafteten herausfällt, kommt sehr schwer wieder hinein: Die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit ist die häßliche Kehrseite eines Systems von Arbeitsvertragsbeziehungen, das hohe „turn-over-costs“ zuläßt.

Generell läßt sich sagen, daß die Beschäftigung in einem solchen System „träger“ auf Schocks reagiert. Dies mag bei kleineren Abweichungen von einem an sich stabilen Wachstumspfad ein Vorteil sein, was man gerne vergißt zu erwähnen. Bei größeren, langanhaltenden Störungen können die Nachteile dominieren, weil sich Arbeitslosigkeit verfestigt und eine Spaltung der Gesellschaft droht. In einer solchen Situation, in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft, halte ich jedoch eine gesamtwirtschaftlich verantwortungsbewußte Lohnpolitik der Gewerkschaften für die ungleich konstruktivere und erfolgversprechendere Strategie, als durch den Abbau von Bestandsschutzrechten eine hire and fire-, Job-Hopper- und Tagelöhner-Mentalität heranzuzüchten. Voraussetzung einer verantwortungsvollen Lohnpolitik ist natürlich, daß jene, die vergleichsweise sichere Arbeitsplätze haben, bereit sind, Solidarität zu üben. Es ist das Verdienst der Studie von Snower, aufgezeigt zu haben, daß dies nicht selbstverständlich ist.

Tendenzen der Kollektivvertragspolitik in Europa

Günter Köpke

1. Strukturelemente der Kollektivvertragspolitik

1.1 Bedeutung der Kollektivvertragsverhandlungen

Gewerkschaften und Kollektivvertragsverhandlungen hängen zusammen wie siamesische Zwillinge. Die Gewerkschaft legitimiert sich durch ihre Fähigkeit zu verhandeln. Eine Vereinigung ohne diese Verhandlungsfähigkeit ist keine Gewerkschaft. Als freie und demokratische Interessenvertretung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen haben die Gewerkschaften die vorrangige Aufgabe, die Rechte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz zu vertreten und in Wirtschaft und Gesellschaft für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen einzutreten. Dies setzt positiv das Koalitionsrecht der abhängig Beschäftigten voraus und negativ den Ausschluß von Praktiken des *union-busting*, der Gewerkschaftsverfolgung im Betrieb, wie teilweise in den USA, und den Ausschluß von gewerkschaftsfreien Zonen, deren Errichtung teilweise in Südostasien versucht wurde.

Kollektivvertragsverhandlungen haben sich als eines der wirksamsten Instrumente der Gewerkschaften erwiesen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Kollektivverträge und arbeits- und sozialpolitische Gesetze bilden das Fundament der Arbeitsbeziehungen, insbesondere in den Ländern Europas. Sie ergänzen einander, wobei Kollektivverträge spezifischer und flexibler sind.

Dabei gibt es jedoch strukturelle Unterschiede im Verhältnis zwischen der Bedeutung von Gesetzen und Kollektivverträgen zu beachten. In Ländern wie Großbritannien und Dänemark wie allgemein in den nordischen Ländern haben traditionell Kollektivverhandlungen ein größeres Gewicht im Vergleich zu gesetzlichen Regelungen. In Ländern wie Deutschland und Frankreich andererseits sind mehr Gegenstände der Arbeitswelt gesetzlich geregelt als durch Kollektivverträge. In den mei-

sten anderen Ländern Westeuropas ist das Verhältnis zwischen Gesetzen und Kollektivverträgen ausgeglichener. In allen Ländern wird das Verhältnis jedoch wesentlich mitbestimmt durch das Arbeitsbeziehungssystem zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung in seiner historischen Entwicklung wie in seiner Ausprägung unter spezifischen (partei-)politischen Konstellationen.

1.2 Einflußfaktoren auf die Verhandlungssituation

Die Verhandlungssituation der Gewerkschaften wird von vielen Faktoren beeinflusst. Ich nenne nur einige besonders wichtige: die Stärke und Einflußmöglichkeit der Gewerkschaften, die wirtschaftliche Lage und die Perspektiven, die politische Lage und Einstellung der Regierung, die Kampfbereitschaft der Mitglieder, die Strategie der Arbeitgeber, die Beeinflussung durch die Medien. Einen anderen bedeutenden Faktor bildet die Tarifvertragsstruktur in den verschiedenen Ländern.

1.3 Gewerkschaftlicher Organisationsgrad

Für die Stärke und Einflußmöglichkeit der Gewerkschaft in den Kollektivvertragsverhandlungen ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad ein bedeutender Indikator, wenn er auch nicht isoliert bewertet werden darf. In Zeiten der Wirtschaftskrise, steigender Massenarbeitslosigkeit und politischer Zwänge schwächt ein geringer gewerkschaftlicher Organisationsgrad besonders einschneidend die Verhandlungsposition, wie die Erfahrungen vor allem in Frankreich und Spanien belegen.

Mit durchschnittlich 40 Prozent liegt der gewerkschaftliche Organisationsgrad in Westeuropa höher als in anderen Ländern, insbesondere auch gegenüber den USA und Japan. Jedoch schwankt der Organisationsgrad erheblich zwischen den Ländern Westeuropas, von 12 Prozent in Frankreich bis zu 86 Prozent in Schweden. Gewöhnlich sind in kleineren Ländern die Beschäftigten stärker organisiert als in größeren Ländern, mit Ausnahme der Niederlande und der Schweiz. Einen Organisationsgrad von über 50 Prozent haben die nordischen Länder, Irland und Belgien. Zu Ländern mit mittlerem Organisationsgrad zwischen 30 und 50 Prozent zählen Deutschland, Großbritannien, Italien, Österreich und Luxemburg. Zur Gruppe der Länder mit einem unterdurchschnittlichen Organisationsgrad unter 30 Prozent gehören die Schweiz, die Niederlande, Spanien, Portugal, Frankreich, Griechenland und die Türkei.

In nahezu allen Ländern verloren die Gewerkschaften in den achtziger Jahren Mitglieder. Schwach gewerkschaftlich organisierte Länder verloren relativ mehr Mitglieder, während Länder mit hohem Organisationsgrad geringe Mitgliederverluste erlitten oder sogar Mitgliederzuwachs hatten, wie die nordischen Länder.

Andererseits stieg in den achtziger Jahren der gewerkschaftliche Organisationsgrad bei Frauen merklich an, besonders in den skandinavischen Ländern.

Diese Entwicklungen haben auch ihren Einfluß auf die Kollektivvertragspolitik.

1.4 Tarifvertragslandschaft Europas

Ein flüchtiger Blick auf die Tarifvertragslandschaft Europas zeigt sehr deutlich, daß die Tarifvertragsstrukturen und die Praxis der Tarifverhandlungen in den verschiedenen Ländern erhebliche Unterschiede aufweisen.

Der Geltungsbereich von Tarifverträgen in den westeuropäischen Ländern bezieht sich auf einzelne Betriebe oder Unternehmen, Branchen, Regionen oder auf das ganze Land. Grenzüberschreitende Tarifverträge sind bislang seltene Ausnahmen.

In allen Ländern gibt es eine große Anzahl von Tarifverträgen, die sich auf die unterschiedlichsten Bereiche erstrecken: Löhne und Gehälter, Arbeitszeit, Urlaub, Arbeitsbedingungen etc. In manchen Ländern wird über denselben Gegenstand auf zwei verschiedenen Ebenen verhandelt. So werden in Frankreich und Großbritannien in den Branchentarifverträgen oft nur Mindestlöhne vereinbart, während über die Höhe der Istlöhne auf Betriebs- oder Unternehmensebene verhandelt wird.

In den meisten Ländern Westeuropas werden Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern geführt und entsprechende Tarifverträge abgeschlossen (bilaterale Abkommen). In einigen Ländern galt in bestimmten Jahren der Vergangenheit die Praxis, daß auch die Regierung Verhandlungspartner war, wie z. B. in Italien, Spanien, Finnland und Schweden (sozialer Pakt, gesetzgeberische Versprechen, Steuerermäßigungen etc. in Form von trilateralen Abkommen).

In Italien bestand bis vor kurzem ein besonderes System der gegliederten Tarifverhandlungen. Zunächst wurden auf nationaler Ebene für alle Arbeitnehmer Tarifverträge (in der Regel Dreijahresverträge) abgeschlossen, dann folgten Verhandlungen in den einzelnen Branchen und schließlich wurde auf Unternehmensebene verhandelt. Dieses System wurde im Juli dieses Jahres radikal verändert.

Auch die Laufzeiten der Tarifverträge, insbesondere für Löhne und Gehälter, variieren von Land zu Land erheblich. In Großbritannien, Frankreich und Österreich galten im allgemeinen Einjahresverträge, in den nordischen Ländern in der Regel Zweijahresverträge, in Dänemark gab es sogar Vierjahresverträge. In Deutschland, wo bislang in der Regel Einjahresverträge üblich waren, wurden in den letzten Jahren selbst Dreijahresverträge abgeschlossen, z. B. in der Metallindustrie die Stufenabkommen zur Einführung der 35-Stunden-Woche und der Lohn- und Gehaltserhöhungen.

Ein weiteres Problem ist die Frage des Mandats zum Abschluß von Tarifverträgen. Dies ist ein rechtliches Problem oder auch ein gewerkschaftspolitisches Problem. Verfassungen, Gesetze oder die Statuten der Gewerkschaftsbünde bzw. der Mitgliedsgewerkschaften können das Mandat festlegen bzw. begrenzen.

Eine kürzlich durchgeführte Untersuchung des Europäischen Gewerkschaftsinstituts zeigt auf, daß in zehn der zwölf EG-Länder die Gewerkschaftsbünde grundsätzlich das Mandat für bestimmte Tarifverhandlungen haben, die Ausnahmen sind Großbritannien und die BR Deutschland. In diesen beiden Ländern liegt das Mandat für Tarifverhandlungen ausschließlich bei den Einzelgewerkschaften und nicht beim Gewerkschaftsbund. So haben der TUC in Großbritannien, der DGB in Deutschland, aber auch der SGB in der Schweiz kein Recht, Tarifverhandlungen zu führen.

Diese kurze Bestandsaufnahme, die zugegebenermaßen unvollständig bleiben muß, wirft ein Licht auf die unterschiedlichen Verhandlungsstrukturen, vor deren Hintergrund Tendenzen der Kollektivvertragspolitik in Europa zu beurteilen sind.

2. Aktuelle Tendenzen der Kollektivvertragspolitik in europäischen Ländern

Ich beabsichtige, auf dieser Grundlage einige aktuelle Tendenzen der Kollektivvertragspolitik in den europäischen Ländern herauszuarbeiten und darzustellen, die sich im letzten Jahr zeigten, in diesem Jahr abzeichnen. Dabei beziehe ich mich weitgehend auf den jährlichen Gesamtbericht des Europäischen Gewerkschaftsinstituts über die Tarifverhandlungen in Westeuropa 1992 und die Aussichten für 1993, der Mitte dieses Jahres veröffentlicht wurde.

2.1 Wirtschaftlicher Hintergrund der Verhandlungen

1992 war ein Jahr wirtschaftlicher Rückschläge und großer politischer Unsicherheiten. Die offiziellen Prognosen für das Wirtschaftswachstum in Westeuropa wurden wiederholt nach unten korrigiert, und das Ergebnis war schließlich eine Wachstumsrate von zirka nur einem Prozent. Dies führte zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit auf fast 10 Prozent im Durchschnitt in Westeuropa. Ein charakteristisches Merkmal der Entwicklungen in den vergangenen zwei Jahren ist auch der rapide Anstieg der Arbeitslosigkeit in verschiedenen EFTA-Mitgliedstaaten, insbesondere in Finnland und Schweden.

Die wirtschaftspolitische Reaktion auf diese Rückschläge wurde durch eine Reihe von Faktoren behindert. Nachdem die Regierungen mit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht ihren Wunsch zum Ausdruck gebracht hatten, in Richtung auf die Wirtschafts- und Währungsunion voranzukommen, handhabten sie einige Zeit lang den Wechselkursmechanismus des Europäischen Währungssystems in engen Grenzen praktisch wie eine einheitliche Währung und schlossen die Möglichkeiten einer Wechselkursanpassung aus. Damit wurde jede Flexibilität der Währungspolitik beseitigt. Die Bezugswährung, d. h. die

Deutsche Mark, stellte aufgrund der Schwierigkeiten (und der Fehler) bei der Finanzierung der Deutschen Einheit eine Hochzinswährung dar. Dies wiederum führte zu unangemessen hohen Zinsraten in ganz Westeuropa, die erst in jüngster Zeit schrittweise und viel zu langsam und zu spät gesenkt wurden.

2.2 Schwerpunkte der gewerkschaftlichen Forderungen

Die Tarifverhandlungen im Jahre 1992 gestalteten sich daher äußerst schwierig. Die gewerkschaftlichen Forderungen betrafen in erster Linie die Wahrung und dort, wo möglich, eine Verbesserung der Kaufkraft sowie den Erhalt der Beschäftigung. Obgleich es Beispiele für Verhandlungen über die Arbeitszeitverkürzung gab und Verkürzungen, die in den vorangegangenen Jahren ausgehandelt wurden, in Kraft traten, gab es weniger Druck als in den vergangenen Jahren, dies zu einer Verhandlungspriorität zu machen.

Hauptanliegen der Arbeitgeber war eine Kostenbegrenzung, einschließlich eines flexibleren Arbeitskräfteeinsatzes. Ihre Forderung lautete Flexibilisierung der Arbeitszeit, jedoch keine Arbeitszeitverkürzung.

Dieses gesamtwirtschaftliche Klima führte dazu, daß sich in einer großen Zahl von Ländern die Sozialpartner, oft unter Einschluß der Regierung, um ein Gesamtpaket bemühten, um die Kosten zu beschränken und die Beschäftigung zu sichern. Der soziale Dialog führte zu entsprechenden Rahmenvereinbarungen, die in Kraft treten bzw. bleiben, und zwar in Belgien, Irland, Italien, den Niederlanden, Portugal, Finnland, Island, Malta und Schweden. In einer Reihe anderer Länder bildeten auch Verhandlungen auf nationaler Ebene einen wichtigen Meilenstein. Gleichzeitig nahm der Druck im Hinblick auf die Dezentralisierung der Verhandlungen auf die Betriebsebene zu, insbesondere in Frankreich und Großbritannien.

2.3 Lohnverhandlungen 1992: Ergebnisse und Trends

Im Jahr 1992 fanden keine intensiven Lohnverhandlungen statt, und in vielen Fällen waren die Lohnentwicklungen zumindest teilweise das Ergebnis von Kollektivverträgen, die schon 1991 oder bereits 1990 unterzeichnet wurden (z. B. in Belgien, Dänemark, Italien und, in weniger großem Ausmaß, Spanien, Deutschland und Österreich).

In fast allen europäischen Ländern waren die Ergebnisse der Lohnverhandlungen 1992 niedriger als in den Vorjahren (siehe Tabelle 1). Im zweiten Halbjahr gingen die Zuwachsraten der Nominallöhne in Ländern wie Großbritannien und Italien merklich zurück, in anderen Ländern wurde eine Tendenz hin auf geringere Lohnsteigerungen im Jahr 1993 beobachtet (wie z. B. in Österreich, Belgien, den Niederlanden).

Tabelle 1:

Bruttostundenlöhne in der verarbeitenden Industrie Westeuropas
(Veränderungen im Vergleich zum Vorjahr in %)

Land	1990	1991	1992	1992 Verbraucher- preisindex (h)
Deutschland (g)	5,8	7,2	6,0	4,0
Österreich (a)	7,2	5,9	5,4	4,1
Belgien (b)	5,0	5,4	3,6	2,4
Dänemark	4,8	4,5	2,6	2,1
Spanien (c)	8,8	8,1	8,0	5,9
Finnland (a)	10,5	6,7	2,5	2,6
Frankreich (a, d)	4,9	4,5	4,0	2,3
Großbritannien (e)	9,4	8,2	6,8	3,7
Griechenland (f)	19,4	16,7	11,0	15,9
Irland	5,4	5,7	4,6	3,0
Italien (a, d)	8,3	8,4	5,4	5,3
Norwegen	6,0	5,3	3,1	2,4
Niederlande (d)	2,9	3,6	4,4	3,7
Schweden	9,4	4,6	4,3	2,2
Westeuropa (i)	6,9	6,8	6,0	4,2

Quellen: OECD Economic Outlook Nr. 52 (Dec. 92) und Economic Indicators
(March 1993)

Anmerkungen:

(a) alle Branchen

(b) Bergbau, verarbeitende Industrie und Transport

(c) alle Tätigkeiten, ausgenommen staatliche Verwaltung und Landwirtschaft

(d) Stundenlöhne

(e) Wochenlöhne

(f) Unternehmen mit 10 Personen und darüber

(g) Unternehmen mit 10 Beschäftigten und darüber

(h) Prozentuale Veränderung gegenüber dem Vorjahreszeitraum, nicht saisonbereinigt

(i) OECD-Europa, ausgenommen Türkei

Mit der Abschaffung des Lohnindexierungssystems, der sogenannten *scala mobile*, wurde in Italien der Lohnverhandlungsmechanismus grundlegend verändert. Als Folge davon gingen die jährlichen tariflichen Stundenlohnerhöhungen in der verarbeitenden Industrie bis September 1992 von rund 11 Prozent auf 4 Prozent zurück.

In einer Reihe von Ländern war Lohnmäßigung Bestandteil von einkommenspolitischen Vereinbarungen. In Irland begrenzt das „Programm für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt“ die Lohnerhöhungen von 1991 bis 1993. In Schweden sah die wirtschaftliche Stabilisierungsvereinbarung Lohnrichtlinien von 1991 bis März 1993 vor. In Finnland wurden durch die im November 1991 unterzeichnete einkommenspolitische

Vereinbarung die bestehenden Lohnabschlüsse bis Ende Oktober 1993 verlängert. In Portugal wurde im Februar 1992 eine dreiparteiliche einkommenspolitische Vereinbarung unterzeichnet. Zentrale Abkommen mit gemäßigten Lohnerhöhungen wurden auch in Norwegen und Island abgeschlossen. Im Rahmen der von der Regierung in Italien 1992 ergriffenen wirtschaftlichen Sparmaßnahmen wurden die Löhne im öffentlichen Sektor eingefroren, in Griechenland bereits zum zweiten Mal in Folge.

Die Bruttostundenlöhne (einschließlich Überstunden und anderer regelmäßig zu zahlender Zulagen und Prämien) in der verarbeitenden Industrie in Westeuropa erhöhten sich um durchschnittlich 6 Prozent, was eine merkliche Verlangsamung im Vergleich zu Steigerungsraten von fast 7 Prozent in den Jahren 1990 und 1991 darstellt. Dank der allgemein niedrigen Inflationsraten jedoch lag die Steigerung noch um ca. 1,8 Prozent über der Zunahme des Verbraucherpreisindex. Griechenland ist das einzige Land, in dem die Bruttostundenlöhne merklich unter der Inflationsrate blieben. In allen anderen Ländern glichen die Stundenlöhne die Preissteigerungsrate aus bzw. lagen darüber. Dies wird 1993 und 1994 nicht mehr der Fall sein.

Betrachtet man die realen Bruttostundenlöhne 1992, mußten lediglich die griechischen Arbeiter allgemeine Kaufkraftverluste hinnehmen. In einigen anderen Ländern konnte die Kaufkraft nicht für alle Arbeitnehmer erhalten werden: dies war der Fall bei den Arbeitnehmern des öffentlichen Sektors in Italien und den Niederlanden sowie für die meisten Vereinbarungen im Privatsektor der Schweiz. Es kann ferner gesagt werden, daß in den Ländern, in denen die Lohnverhandlungen üblicherweise auf Branchen- oder Unternehmensebene stattfinden (Frankreich, Großbritannien, Niederlande und insbesondere Italien), die Lohnergebnisse grundsätzlich merkliche Unterschiede zwischen Branchen und Arbeitnehmerkategorien aufweisen, so daß die Kaufkraft nicht im gleichen Ausmaß für alle Arbeitnehmer gewährleistet bzw. verbessert werden konnte.

Im Hinblick auf die realen Nettoeinkommen (nach Besteuerung) wurden starke Verluste in Finnland (-8 Prozent im Durchschnitt) verzeichnet, in Deutschland und Österreich sind 1992 keine Steigerungen bzw. sogar geringe Verschlechterungen eingetreten. In Norwegen und Schweden dagegen hatten die Reformen der Einkommensteuersysteme positive Auswirkungen auf die Reallöhne nach Besteuerung. Allgemein ist festzustellen, daß ausgenommen die vorher erwähnten Fälle die Kaufkraft in fast allen Ländern Westeuropas erhalten – und in den meisten Fällen verbessert – werden konnte.

Um Informationen über die wirklichen Einkommensniveaus zu erhalten und Vergleiche ihrer realen Kaufkraft vornehmen zu können, veröffentlicht Eurostat, das Statistische Amt der EG, jährlich Zahlen über die durchschnittlichen Stundenlöhne der Arbeiter in der verarbeitenden Industrie, konvertiert in Kaufkrafteinheiten. Die letzten verfügbaren Angaben liegen für April 1992 vor. Daraus geht hervor, daß im Land mit der

höchsten Kaufkraft, in Dänemark, ein Arbeiter mehr als dreimal so viel verdient (325 Prozent) wie ein Arbeiter in Portugal, dem Land mit der niedrigsten Kaufkraft (100 Prozent). 1980 betrug diese Kaufkraftrelation 323 : 100. Dies deutet darauf hin, daß die Unterschiede in der Kaufkraft zwischen den EG-Ländern nicht nur groß bleiben, sondern weiterhin steigende Tendenz aufweisen.

2.4 Trends in der Arbeitszeitverkürzung

Auf dem Gebiet der Arbeitszeitverkürzung in ihren verschiedenen Formen wurden während der vergangenen fünf Jahre erhebliche Fortschritte erzielt, insbesondere in der Wochenarbeitszeit, der Urlaubsdauer und der Herabsetzung des Rentenalters. Die tarifvertragliche Wochenarbeitszeit wurde in vielen Ländern reduziert und liegt gegenwärtig zwischen 35 und 40 Stunden, in den Ländern Westeuropas im Durchschnitt bei 38 Stunden (siehe Tabelle 2). Auch der tariflich bezahlte Jahresurlaub konnte in diesem Zeitraum in nahezu allen Ländern verlängert werden und beträgt gegenwärtig in vielen Ländern fünf bzw. sechs Wochen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 2:
Gesetzliche und/oder tarifliche Wochenarbeitszeit im Jahre 1992

Land	Gesetz	Tarifverträge
Deutschland	48	36 bis 40
Österreich	40	37 bis 40
Belgien	40	36 bis 39
Zypern	—	36 bis 40
Dänemark	—	35 bis 37
Spanien	40	37 bis 40
Finnland	40	35 bis 40
Frankreich	39	35 bis 39
Großbritannien	—	35 bis 40
Griechenland	41	35 bis 40
Irland	48	35 bis 40
Island	40	37 bis 40
Italien	48	36 bis 40
Luxemburg	40	37 à 40
Malta	40	40
Norwegen	40	33,6 bis 37,5
Niederlande	48	36 bis 40
Portugal	44	34 bis 48
Schweden	40	35 bis 40
Schweiz	45	40 bis 45

Quelle: EGI

Tabelle 3:
Gesetzlicher und/oder tariflicher bezahlter Jahresurlaub im Jahre 1992

Land	Gesetzliche Dauer	Tarifliche Dauer
Deutschland	3 Wochen	5½ bis 6 Wochen
Österreich	5 Wochen (6 Wochen nach 25jähriger Beschäftigungszeit)	s. Gesetz
Belgien	4 Wochen	5 Wochen
Zypern	—	21 bis 42 Kalendertage
Dänemark	—	5 Wochen
Spanien	30 Kalendertage	4½ bis 5 Wochen
Finnland	5 Wochen	5 bis 6 Wochen
Frankreich	5 Wochen	5 bis 6 Wochen
Großbritannien	—	4 bis 6 Wochen
Griechenland	4 Wochen	4 bis 5 Wochen
Irland	3 Wochen	± 4 Wochen
Island	4 Wochen 4 Tage	s. Gesetz
Italien	—	4 bis 6 Wochen
Luxemburg	5 Wochen	26 bis 30 Tage
Malta	26 Tage	s. Gesetz
Norwegen	4 Wochen 1 Tag	s. Gesetz
Niederlande	4 Wochen	4 bis 5 Wochen
Portugal	30 Kalendertage	4½ bis 5 Wochen
Schweden	27 Werktage	27 bis 40 Tage
Schweiz	4 Wochen	4 bis 6 Wochen

Quelle: EGI

Im Gegensatz zum Trend der Verkürzung der Wochenarbeitszeit und der Verlängerung des Urlaubs, beides vorwiegend Gegenstände der Kollektivvertragsverhandlungen, ist bei der Herabsetzung des Rentenalters gegenwärtig eine Wende zur langfristigen Erhöhung des Rentenalters auf gesetzgeberischem Wege in verschiedenen Ländern zu bemerken, insbesondere wegen der zukünftigen demographischen Entwicklung.

Es bleibt festzustellen, daß die Verkürzung der Arbeitszeit weiterhin eine der Hauptforderungen der Gewerkschaftsbewegung bleibt, dies auch in Japan, wo sich dieser Trend erheblich verstärkt hat. 1992 wurde über die Frage der Arbeitszeitverkürzung jedoch nur selten verhandelt. Die Gewerkschaften legten das Schwergesicht auf die Erhaltung und auch auf die Verbesserung der Kaufkraft und achteten darauf, daß die Errungenschaften bezüglich der Arbeitszeit erhalten bleiben.

2.5 Perspektiven 1993

Mit Blick auf die Entwicklung im Jahre 1993 ist es ganz deutlich, daß sich die Wirtschaftskrise in Westeuropa mit stagnierender oder gar sinkender Produktion fortsetzt. Auch in offiziellen Prognosen, die bisher

immer wieder an die sich verschlechternde Situation angepaßt wurden, wird jetzt, da die Zahl der Arbeitslosen in der EG auf 18 Millionen angewachsen ist, ein ungeschminktes Bild vom tatsächlichen Ernst der Lage gegeben. In diesem Klima muß man sich auf weitere ideologische Angriffe der Arbeitgeber gegen die Gewerkschaften, Tarifverhandlungen und annehmbare Arbeitsnormen gefaßt machen, die im Namen – oder auch unter dem Vorwand – von stärkerer Flexibilisierung und verbesserter Wettbewerbsfähigkeit geführt werden. In einem solchen Umfeld ist die Verhandlungspriorität der Gewerkschaften zwangsläufig die Sicherung von Löhnen und Gehältern und von Arbeitsplätzen.

Die Arbeitgeber beklagen sich weiterhin über zu hohe Kosten, dies sogar in den Ländern, deren Währungen abgewertet wurden. In manchen Fällen wird dies in unverhohlenen Angriffen auf die Arbeitsbedingungen enden, worauf die Gewerkschaften in traditioneller Weise reagieren dürften. In anderen Fällen werden die Arbeitgeber versuchen, den Druck der Lohnnebenkosten zu mindern, ohne daß dies einen Kaufkraftverlust zur Folge hat. Hier wird die Reaktion der Gewerkschaften entscheidend dadurch bestimmt sein, welche Änderungen im einzelnen vorgeschlagen werden. Und dort, wo die Arbeitgeber versuchen, die Wettbewerbsfähigkeit durch Innovation und Qualifikationsverbesserung zu fördern, werden sich die Gewerkschaften sicher kooperationsbereit zeigen.

3. Kollektivvertragspolitik und europäischer Verhandlungsraum

Ich habe versucht, mit den bisherigen Ausführungen einige Tendenzen in der Kollektivvertragspolitik in Europa aufzuzeigen, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Parallelität gewisser Entwicklungen zwischen verschiedenen Ländern. Angesichts der europäischen Integration und der wirtschaftlichen Verflechtung und Abhängigkeit müssen die Gewerkschaften in der längerfristigen Perspektive Kollektivvertragspolitik nicht nur nebeneinander in den Ländern betreiben, sondern verstärkt koordiniert miteinander.

3.1 Gründe für den europäischen Verhandlungsraum

In dem Maße, in dem die wirtschaftliche Integration voranschreitet, entwickelt sich gleichzeitig die objektive Notwendigkeit eines europäischen Verhandlungsraumes. Transnationale Kooperationen, Konzentrationen und Fusionen von Unternehmen erfordern transnationale Verhandlungsstrukturen. Der europaweite und globale Strukturwandel von zahlreichen Branchen macht ebenfalls transnationale Verhandlungsstrukturen notwendig, z. B. in der Textilindustrie und Automobilindustrie. Der freie Kapital- und Güterverkehr im Binnenmarkt ab Anfang 1993 führt zu weiteren Umstrukturierungen, Verlagerungen von Standorten und Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitsorganisationen und Arbeitsbedingungen.

Ein europäischer Verhandlungsraum ist indessen auch erforderlich, um dem Prinzip der kollektiven Verteidigung der Arbeitnehmerinteressen über die Grenzen hinweg zur Geltung zu bringen. Informationen und Verhandlungen dürfen den Arbeitnehmervertretern nicht deshalb verweigert werden, weil der Sitz eines Unternehmens oder Konzerns in einem anderen Mitgliedsstaat liegt. Die Grenzen, die mit dem Binnenmarkt für die Unternehmen fallen, dürfen für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften nicht fortbestehen. Es muß deshalb im europäischen Verhandlungsraum durch koordinierte und gemeinsame Schritte der Gewerkschaften verhindert werden, daß Löhne, Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsbedingungen zum wichtigsten Wettbewerbsvorteil bei den Kosten der Unternehmungen werden.

3.2 Rechtsgrundlagen für den europäischen Verhandlungsraum

Die Verankerung autonomer kollektiver Normsetzungsbefugnis (Tarifhoheit) europäischer Gewerkschafts- und Arbeitgebervereinigungen im Gemeinschaftsrecht wäre eine adäquate Rahmenbedingung für die praktische Ausgestaltung des europäischen Verhandlungsraumes auf dem Wege zu europäischen Kollektivverträgen. Diese Forderung, grenzüberschreitende Normsetzungskraft von Kollektivverträgen auf Gemeinschaftsebene auf dem Maastrichter Gipfel im Dezember 1991 im neuen EG-Vertrag zu verankern, ist nicht erfüllt worden.

Als Ergebnis des Maastrichter Gipfels wurde indessen eine andersartige Rechtsgrundlage geschaffen. Das von allen zwölf Mitgliedsstaaten unterzeichnete Protokoll über die Sozialpolitik, das dem EG-Vertrag beigefügt ist, ermächtigt die elf Mitgliedsstaaten (außer Großbritannien), zur Umsetzung des Abkommens die Organe, Verfahren und Mechanismen des EG-Vertrages in Anspruch zu nehmen.

Das vom EGB und den europäischen Arbeitgeberverbänden UNICE und CEEP am 31. Oktober 1991 abgeschlossene Abkommen wurde nahezu wortgleich in das Protokoll über die Sozialpolitik aufgenommen. Dieses Abkommen enthält unter anderem auch die Möglichkeit, zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf europäischer Ebene Abkommen abzuschließen. Diese Möglichkeit besteht jedoch im Rahmen des sozialen Dialogs, deren Förderung die Kommission der EG zur Aufgabe hat. Der mögliche Abschluß von Abkommen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen ist damit eingebettet in ein institutionelles Verfahren, an dem vorher die Kommission mit ihrem Vorschlagsmonopol beteiligt ist und nach Abschluß eines Abkommens verschiedenartige Verfahren für die Umsetzung möglich sind, wobei gegebenenfalls der Ministerrat beteiligt sein kann. Insofern sind diese Vereinbarungen kein Ersatz für autonom zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen abgeschlossene Abkommen.

Dennoch eröffnet das Protokoll über die Sozialpolitik im Artikel 4 die Perspektive eines europäischen Verhandlungsraumes. Wörtlich heißt es: „Der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Gemeinschaftsebene

kann, falls sie es wünschen, zur Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen.“

3.3 Europäisierung der Kollektivvertragsverhandlungen

Rechtsgrundlagen des europäischen Verhandlungsraumes sind eine notwendige Voraussetzung für europäische Kollektivvertragsverhandlungen, indessen noch keine hinreichende Bedingung für den Erfolg derselben. Die realen Bedingungen eines mehr oder weniger ausgewogenen Kräfteverhältnisses, wie sie in unterschiedlicher Form in den einzelnen Ländern bestehen, sind auf europäischer Ebene noch nicht entwickelt. Verhandlungen ohne Druck und Mobilisierung der gewerkschaftlichen Mitglieder, einschließlich von Streiks, hängen vorwiegend von der Kraft der Argumente und nicht von der Macht der Beteiligten ab. Daraus ergeben sich objektive Grenzen.

Eine Europäisierung der Kollektivvertragsverhandlungen muß daher ihren Ausgangspunkt in der Europäisierung der Kollektivvertragsverhandlungen in den einzelnen Ländern haben, der nationalen, regionalen, branchenweisen und betrieblichen Verhandlungen. Auch muß das Kräfteverhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den verschiedenen Ländern verändert werden im Hinblick auf Verhandlungen auf europäischer Ebene. Diese können als eine Ergänzung für nationale Verhandlungen nützlich sein. Europäische Kollektivverträge können kein Ersatz für nationale Verhandlungen sein. Der Abschluß von europäischen Kollektivverträgen sollte daher kein Selbstzweck sein, sondern eine Hilfe darstellen für eine transnationale Solidaritätsstruktur der Gewerkschaften.

3.4 Verhandlungsebenen und Verhandlungsziele

Vier europaweite Verhandlungsebenen bieten sich in der gegenwärtigen Phase an:

- branchenübergreifend für alle Arbeitnehmer und -innen;
- Branchen;
- interregional, besonders in Grenzregionen;
- transnationale Unternehmen und Konzerne in Europa.

Auf der branchenübergreifenden Ebene zwischen EGB und UNICE/CEEP, den europäischen Arbeitgeberverbänden, kämen Themen in Frage, die einer europaweiten Regelung bedürfen. Als Beispiele seien genannt:

- Festlegung von Mindestlöhnen nach einheitlichen Kriterien wegen der steigenden Zahl von Niedriglöhnern, prekären Arbeitsverhältnissen und des wachsenden Anteils der Bevölkerung, der vom Existenzminimum lebt;
- Gleichstellung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz;
- Schutz bei Bildschirmarbeit;
- Übertragbarkeit von betrieblichen Renten der Wanderarbeitnehmer von einem Land ins andere.

Europäische Kollektivverträge zwischen dem EGB und UNICE/CEEP können ihrem Wesen nach nur Rahmenabkommen darstellen, deren Inhalt deshalb auf nationaler und Sektorebene weiterverhandelt werden muß. Rahmenabkommen beinhalten insofern nur Grundsätze, Leitlinien und Eckwerte.

Die besten Aussichten auf Verhandlungen liegen im Bereich der Branchen und auf der Ebene transnationaler Unternehmen. Im Bereich der Branchen ergeben sich spezifische Besonderheiten und Probleme, die besonderer Lösungen bedürfen.

Auch wenn gegenwärtig die Europäischen Betriebsräte, dort wo sie bereits bestehen, im wesentlichen nur Informations- und seltener Konsultationsrechte haben, schließt diese Lage nicht aus, die Informationen durch ein abgestimmtes Verhalten der Gewerkschaften für die jeweiligen nationalen Verhandlungen zu nutzen.

Branchenspezifische Themen mit einer europäischen Dimension illustrieren die folgenden Beispiele:

- Einführung neuer Arbeitsorganisationen in der Automobilindustrie, z. B. *lean-production*;
- Verwendung von biotechnologischen Verfahren in der Nahrungsmittelindustrie;
- Leiharbeit in der Bauindustrie;
- Umweltschutz in der Chemieindustrie und Verbraucherschutz in der Pharmaindustrie;
- Ruhezeiten im Fernverkehr (LKW, Eisenbahn, Lufttransport);
- Kundenschutz bei Banken, Versicherungen, Reiseunternehmen;
- Sicherheitsstandards für die Beschäftigten in der Atomenergie.

3.5 Abschließende Bemerkung

Die recht unterschiedlichen Beispiele weisen auf die Perspektive der Verhandlungen über vorwiegend qualitative Aspekte hin, die auch infolge der engeren Verteilungsspielräume in der Zukunft allgemein eine größere Bedeutung erlangen werden.

Dies sind einige Thesen, die das Europäische Gewerkschaftsinstitut entwickelt hat und die eine Basis bildeten für die Strategie-Position des Europäischen Gewerkschaftsbundes. Mit der Verabschiedung der Stellungnahme des EGB-Exekutivausschusses über die Orientierungen für die Tarifverhandlungen und Perspektiven für die Entwicklung des Sozialen Dialogs im März dieses Jahres haben der EGB und seine Mitgliedsorganisationen einen Rahmen abgesteckt, der zu einer Umorientierung der traditionellen Kollektivvertragspolitik führen wird.

Es war ein weiter Weg vom ersten Kollektivvertrag bis zum heutigen Kollektivvertragssystem. Die Zeit für den schrittweisen Aufbau eines europäischen Kollektivvertragssystems drängt, wenn die Gewerkschaften die neuen Herausforderungen der europäischen Integration meistern wollen. Diese sind deshalb aufgerufen, die Tendenzen in der Kollektivvertragspolitik in Europa ständig zu überprüfen und die passenden Schlußfolgerungen daraus zu ziehen, um diese Utopie zu verwirklichen.

Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik in Westeuropa

Kommentar zu G. Köpke

Franz Traxler

1. Einkommenspolitik und Makrokonzertierung

Versucht man eine Bestandsaufnahme der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Westeuropa, so ist vor allem hervorzuheben, daß es zu keinem generellen Niedergang gesamtwirtschaftlich-konzertierter Einkommenspolitik gekommen ist. Dies ist deshalb bemerkenswert, weil es im Gegensatz zu den vorherrschenden Annahmen sozialwissenschaftlicher Analyse steht, die einen solchen Niedergang erwartet hat (1). Die genannten Gründe dafür schienen plausibel: Veränderungen in den ökonomischen, politischen und sozialen Rahmenbedingungen wie das Ende des Keynesianismus, die Schwächung (national)staatlicher Steuerungskapazität und die wachsende Heterogenität der Arbeitnehmer sollen zum Niedergang gesamtwirtschaftlicher Verhandlungssysteme und zur Erosion der Tarifverbände führen. Eine solche Entwicklung hat sich in den achtziger Jahren nur in Großbritannien vollzogen: Dort ist der Organisationsgrad der Gewerkschaften von 1980 auf 1988 von 56,3 Prozent auf 46,1 Prozent und jener der Arbeitgeberverbände im Zeitraum von 1980 auf 1990 von 25 Prozent auf 12,5 Prozent zurückgegangen (2); in einigen Sektoren haben die Arbeitgeberverbände ihre Tariffunktion verloren oder wurden sogar aufgelöst. An ihrer Stelle haben die Unternehmen selbst die Tariffunktion übernommen; nicht zuletzt wurden im Zuge dieser Entwicklung aber auch tarifvertraglose Bereiche geschaffen. Nach jüngeren Schätzungen sind mittlerweile die Arbeitsverhältnisse von weniger als 50 Prozent der Arbeitnehmer durch Tarifvertrag geregelt. Anfang der neunziger Jahre kam es in Schweden nach der Ankündigung des schwedischen Arbeitgeberverbandes (SAF), keine weiteren Lohnverhandlungen auf zentraler Ebene zu führen, zum Zusammenbruch der Makrokonzertierung. Die Entschlossenheit der SAF, einen „System-

wechsel“ in den Arbeitsbeziehungen herbeizuführen, zeigt auch ihr Beschluß, sich aus allen sozialpartnerschaftlichen Beiräten des Staates zurückzuziehen (3). Es bleibt allerdings abzuwarten, ob es im Zuge dieser Entwicklungen tatsächlich zur Disorganisierung (im Sinne einer Erosion jeglicher verbandlicher Regelung) kommt.

In Kontrastierung dazu läßt sich eine Reihe von Ländern nennen, in denen sich eine Neubelebung der Makrokonzertierung ergeben hat. So gelang es z. B. den Tarifparteien in den Niederlanden und Belgien, ihre Kompromißfähigkeit auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wiederzuerlangen (4); Portugal, Spanien und Frankreich verzeichneten Initiativen zur Makrokonzertierung (5).

Insgesamt besteht kein Zweifel darüber, daß nicht Konvergenz (in Richtung Disorganisierung), sondern fortbestehende und z. T. noch zunehmende Divergenz kennzeichnend für die Arbeitsbeziehungen Westeuropas ist. Divergenz besteht auch hinsichtlich der Erscheinungsformen einkommenspolitischer Makrokonzertierung.

Das diesbezügliche Spektrum reicht von gesamtwirtschaftlichen Orientierungsabkommen der Tarifparteien auf Initiative des Staates (Frankreich) über temporäre, tripartistische „Sozialpakete“ (Portugal, Spanien, Italien) bis zu institutionalisierten Formen des Korporatismus (wie in Österreich und den meisten skandinavischen Ländern).

Vielfalt in den Konzertierungspraktiken bedeutet keineswegs, daß alles beim alten geblieben ist. Tatsächlich ist es nur deshalb zu keinem generellen Niedergang gesamtwirtschaftlicher Einkommenspolitik gekommen, weil sich sowohl ihre *Funktion* als auch ihre *Form* im Zusammenhang mit den geänderten Rahmenbedingungen gewandelt hat. Die klassische *Funktion* der Einkommenspolitik, nämlich die Flankierung keynesianischer Fiskal- und Beschäftigungspolitik, gehört der Vergangenheit an. Es läßt sich eine Funktionsverschiebung von nachfrage- zu angebotskorporatistischen Arrangements beobachten, deren Quintessenz in der Abstimmung der Einkommenspolitik mit Erfordernissen internationaler Wettbewerbsfähigkeit liegt. Insofern ist es auch kein Zufall, daß sich gerade seit Ende der achtziger Jahre in einer Reihe von Ländern der EG eine Renaissance der Makrokonzertierung vollzogen hat. Den Anlaß dafür bildeten Bemühungen in den betreffenden Ländern, die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Volkswirtschaft am Vorabend der Vollenendung des Binnenmarktes zu stärken.

Auch in den Konzertierungsformen lassen sich Veränderungen erkennen. Während in der klassischen Phase der nachfrageorientierten Einkommenspolitik die Dachverbände der Tarifparteien (zumindest ihrem Anspruch nach) verbindliche Vereinbarungen für die nachgeordneten Ebenen (sektorale, betriebliche Akteure) schlossen, geht nun die Entwicklung in Richtung kontrollierter Dezentralisierung, d. h. daß auf gesamtwirtschaftlicher (aber auch sektoraler) Ebene nur Rahmenabkommen vereinbart werden, kraft derer gewisse Gestaltungskompetenzen (z. B. Optionen zur Regelung und Flexibilisierung der Arbeitszeit) an die nachgeordneten Ebenen übertragen werden. Die Ursache dafür ist, daß

angebotskorporatistische Arrangements notwendigerweise Fragen zum Gegenstand ihrer Regelung machen, die letztlich nur „vor Ort“, also in den Betrieben entschieden werden können.

Wie oben skizziert, ist ungeachtet dieses Gleichklangs in der Entwicklungsrichtung der Funktion und Form von Einkommenspolitik und Konzertierung die Vielfalt der konkreten Erscheinungsweisen beträchtlich. Obwohl es verfrüht ist, über die *Effektivität* dieser Konzertierungsbemühungen „neuen Typs“ ein abschließendes Urteil zu fällen, ist doch zu vermuten, daß auch diesbezüglich ein hohes Maß an Varianz gegeben sein wird. Dabei haben wahrscheinlich jene Länder in der „neuen“ Einkommenspolitik die größten Erfolgchancen, die schon in der klassischen Einkommenspolitik vergleichsweise erfolgreich gewesen sind.

2. Perspektiven einer europäischen Kollektivvertragspolitik

Was sind die Realisierungschancen europaweiter Kollektivverträge, die nunmehr zu einem zentralen Anliegen der Gewerkschaften geworden sind? Pointiert könnte man festhalten: Dem Interesse der Gewerkschaften an einer europäischen Kollektivvertragspolitik entspricht spiegelbildlich das Desinteresse der Unternehmer an einem solchen Projekt. Tatsächlich ist es in der Diskussion über ein europäisches Tarifrecht und ein europaweites System der Mitbestimmung zu keinen Fortschritten gekommen (6). Der Grund für die abwehrende Position der Unternehmer liegt darin, daß sie anders als die Gewerkschaften schon längst in der Lage sind, transnational zu agieren. Dies gibt ihnen einen strategischen Vorteil am Arbeitsmarkt, den europäische Kollektivverträge ein Stück aufheben würden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die allgemeine Frage: Was bringt die Unternehmer überhaupt dazu, sich auf kollektivvertragliche Regelungen der Arbeitsverhältnisse einzulassen, wo doch individuelle Regelungen sie in einer zweifelsfrei günstigeren Verhandlungsposition sehen? Insgesamt lassen sich vier Gründe benennen, die Unternehmer dazu veranlassen können, in kollektive Regelungen des Arbeitsverhältnisses einzutreten.

1) Kollektivverträge können zur Kartellierung des Arbeitsmarktes und damit zur Eindämmung der Konkurrenz unter den Unternehmen beitragen (7). Genau diese Funktion wird aber durch die europäische Integration und mehr noch durch die Globalisierung der Wirtschaft brüchig. Kartellierungsinteressen können demnach nur für gewisse Unternehmergruppen einen Anreiz zum Abschluß von Euro-Kollektivverträgen bilden, nämlich für jene Unternehmen, die entweder auch weiterhin in geschützten Märkten agieren können oder für exponierte Märkte in Hochlohnländern produzieren und aus irgendwelchen Gründen keine Produktionsstandorte in Niedriglohnländern errichten wollen bzw. können. Für solche Gruppen wären Euro-Kollektivverträge als Vehikel zur Angleichung der Lohnstandards (auf hohem Niveau) attraktiv. Auszuge-

hen ist allerdings davon, daß solche Interessenlagen nicht das typische bzw. vorherrschende Moment innerhalb der Unternehmerschaft darstellen.

2) Ein Interesse der Unternehmer an europäischen Kollektivvertragsabschlüssen könnte sich aus dem Bedarf an einer Einkommenspolitik auf europäischem Niveau ergeben. In seiner „klassischen“ Variante wäre ein solcher Bedarf im Fall der Entwicklung einer eurokeynesianischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen eines eurokorporatistischen Kooperationssystems gegeben (8). Ein solches Programm hat kaum Realisierungschancen. Selbst wenn man die dafür erforderlichen Budgetmittel aufbringen sollte, fehlt es an jeglicher Infrastruktur, die für die erfolgreiche Implementierung eines solchen Programms unabdingbar ist. Wie die komparative Analyse zeigt, war korporatistische Einkommenspolitik im Kontext keynesianischer Beschäftigungspolitik nur in kleinen, homogenen Ländern erfolgreich, in denen singuläre, zentralistische Tarifverbände mit hoher interner und externer Kompromiß- und Verpflichtungsfähigkeit bestehen. Keine dieser Voraussetzungen ist auf europäischer Ebene gegeben (9).

3) Ein Interesse der Unternehmer an angebotskorporatistischer Konzertierung auf Europaebene: Generell beruht die Geschäftsgrundlage dieser „neuen“ Variante der Konzertierung auf der Überlegung, daß die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und vor allem der Strukturwandel in Richtung auf Produkte mit hoher Wertschöpfung nicht ohne Kooperation mit den Gewerkschaften zu bewerkstelligen ist. Zu bezweifeln ist allerdings, ob die gesamteuropäische Ebene eine geeignete Operationsbasis für ein solches Unternehmen abgibt. Wie bereits oben dargestellt, bedürfen angebotskorporatistische Regelungen vor allem unternehmens- bzw. betriebsnaher Lösungen. Es ist daher zu bezweifeln, ob sich durch die europäische Ebene ein Zugewinn an Steuerungskapazität ergibt.

4) Wie die historische Entwicklung der Arbeitsbeziehungen zeigt, sehen sich die Unternehmer veranlaßt, Regelungen über das Arbeitsverhältnis auf jenem Aggregatniveau abzuschließen, auf dem die Gewerkschaften bereits Handlungsfähigkeit erlangt haben. Dem liegt der Umstand zugrunde, daß jene Partei, die das größere Segment des Arbeitsmarktes kontrolliert, sich dadurch strategische Vorteile verschafft. Als der strukturell schwächeren Partei muß den Gewerkschaften daran gelegen sein, ein tendenziell größeres Arbeitsmarktsegment zu kontrollieren; die Unternehmer können sich in der Regel darauf beschränken, mit den Gewerkschaften diesbezüglich gleichzuziehen.

Da aus den genannten Gründen die ersten drei Ansätze für kollektive Regelungen auf europäischer Ebene kaum greifen, kommt allein dieser vierte Punkt als Katalysator für eine europäische Kollektivvertragspolitik in Frage, nämlich die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaft auf europäischer Ebene. Aber von dieser Handlungsfähigkeit sind die Gewerkschaften aus organisationsstrukturellen Gründen gegenwärtig weit entfernt. Vor allem angesichts der disparaten Organisationsgrenzen der na-

tionalen Fachgewerkschaften dürfte zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Abschluß von Branchenkollektivverträgen auf Europaebene erhebliche Schwierigkeiten bereiten. Wie die Geschichte gewerkschaftlicher Organisationsreformen auf nationaler Ebene erkennen läßt, ist der Versuch einer vereinheitlichenden Reorganisation der nationalen Gewerkschaftssysteme wohl eher ein aussichtsloses Unterfangen. Eine realistischere Alternative ist, in den einzelnen Ländern unter den betreffenden Fachgewerkschaften Verhandlungskartelle so zu bilden, daß in allen Ländern die gleichen Branchen durch diese Kartelle abgedeckt werden. Wenn es den Gewerkschaften gelingt, für diese standardisierten Branchen Kollektivverträge auf nationaler Ebene abzuschließen und diese Abschlüsse in relevanten Fragen europaweit zu akkordieren, wäre das Tor zur europäischen Kollektivvertragspolitik (wenn schon nicht tarifrechtlich, so doch *de facto*) geöffnet. Denn in diesem Fall würde die Unternehmerseite nicht zögern, analoge Verhandlungsstrukturen aufzubauen.

Angesichts der beträchtlichen Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau und in den Sozialstandards der Länder Westeuropas bedarf es keiner näheren Erläuterung, daß europäische Kollektivverträge kaum mehr als Mindeststandards regeln können. Die Verhandlungen *innerhalb* der einzelnen Staaten werden daher auf unabsehbare Zeit die entscheidende Arena der Kollektivvertragspolitik bleiben.

Anmerkungen

- (1) Zum Beispiel Lash, Urry (1987), Visser (1990).
- (2) Traxler (1993).
- (3) Pestoff (o. J.).
- (4) Vilroxx, Van Leemput (1992); Visser (1992).
- (5) Barreto (1992), Lucio (1992), Goetschy, Rozenblatt (1992).
- (6) Zum Beispiel Keller (1993).
- (7) Müller-Jentsch (1983).
- (8) Marterbauer (o. J.).
- (9) Schmitter, Streeck (1990).

Literatur

- Barreto, Jose, Portugal: Industrial Relations Under Democracy, in: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe* (Oxford 1992) 445–481.
- Goetschy, Janine; Rozenblatt, Patrick, France: The Industrial Relations System at a Turning Point? In: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe* (Oxford 1992) 404–444.
- Keller, Berndt, The Social Dimension of the Single Market. A Euro-pessimistic View (= Paper presented at the Fifth Annual International Conference of the Society for the Advancement of Socio-Economics [SASE], March 26–28, New York 1993).
- Lash, Scott; Urry, John, *The End of Organized Capitalism* (Oxford 1987).
- Lucio, Miguel M., Spain: Constructing Institutions and Actors in a Context of Change, in: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), *Industrial Relations in the New Europe* (Oxford 1992) 482–523.

- Marterbauer, Markus, Vollbeschäftigung ist machbar – Bedingungen und Maßnahmen einer beschäftigungspolitisch orientierten Wirtschaftspolitik in Österreich und Europa, in: GPA, Der Countdown läuft (o. O., o. J.) 45–66.
- Müller-Jentsch, Walther, Versuch über die Tarifautonomie, in: Leviathan 11 (1983) 118–150.
- Pestoff, Victor A., Towards a New Swedish Model of Collective Bargaining. Erscheint in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), Organisations in the Market Economy: Do They Have a Future?
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Philippe, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market (= unveröff. Manuskript 1990).
- Traxler, Franz, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz? (= unveröff. Manuskript 1993).
- Vilroxx, Jacques; Van Leemput, Jim, Belgium: A New Stability in Industrial Relations? In: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), Industrial Relations in the New Europe (Oxford 1992) 357–392.
- Visser, Jelle, In Search of Inclusive Unionism (Deventer 1990).
- Visser, Jelle, The Netherlands: The End of an Era and the End of a System, in: Ferner, Anthony; Hyman, Richard (Hrsg.), Industrial Relations in the New Europe (Oxford 1992) 323–356.

Privatisierungen in Westeuropa: der französische Weg mit einem Vergleich der britischen Privatisie- rungen und einigen Rückschlüssen auf Österreich

Georg Turnheim, Wilhelm Hanisch

1. Vorbemerkungen

Die von der Balladur-Regierung im Frühjahr 1993 angekündigten und teilweise schon eingeleiteten Privatisierungen bedeuten eine Wiederaufnahme der nach der Wahlniederlage der Konservativen im Jahre 1988 unterbrochenen Privatisierungswelle der Jahre 1986/87.

Institutionell findet dies darin seinen Ausdruck, daß das 1986 etablierte Privatisierungsgesetz in seinen Grundmodalitäten wieder herangezogen und bloß durch Modifikationen und Ergänzungen an den neuen Bedarf angepaßt wurde.

Die *Privatisierungen* der nahen Zukunft finden allerdings in einem wesentlich *veränderten industriellen und wirtschaftspolitischen Umfeld* statt, was mit veränderten Akzenten und Motiven verbunden ist.

Waren Ende der siebziger und während der achtziger Jahre die Privatisierungsmotive in Westeuropa stark von der behaupteten Überlegenheit privater Verfügungsrechte i. S. des „statischen“ Kontroll-Effizienz-Kriteriums bestimmt und viele Privatisierungsaktivitäten auch als Flankierung von Austerität-Politiken zur mittelfristigen Budgetsanierung gedacht, so erscheint die heutige Situation einerseits weniger ideologisch behaftet, andererseits aber tatsächlich weitaus komplexer.

In den meisten westeuropäischen Ländern ist zwar die Notwendigkeit zu Budgetkonsolidierungen – nicht zuletzt aufgrund der zumindest fiktiv weitergeltenden Maastricht-Kriterien – gegeben (was vorwiegend Privatisierungsmotiven wie der Minimierung eines ausgabenwirksamen staatlichen Kapitalverlustrisikos oder der Erzielung von Privatisierungserlösen zugunsten von Budgeteinnahmen Auftrieb verleiht); andererseits ist der Staat aufgrund der gegenwärtigen „Struktur“rezession, die man auch als „dynamisches Marktversagen“ interpretieren kann,

unversehens wieder stärker als in der langen Aufschwungphase der achtziger Jahre in seiner dynamischen strukturpolitischen Kompetenz gefordert (von Auffangmaßnahmen über temporäre Sanierungen bis zu entsprechend gezielten Strukturförderpolitiken, Beteiligungsfinanzierungen i. S. von Teilrisiko-Übernahmen usw.). Gleichzeitig hat die allgemeine Rezession erneut das Problem angemessener Verkaufserlöse selbst für gesunde Staatsunternehmen aufgeworfen.

Als weiterhin unangefochten gilt die Auffassung, daß der Staat in grundsätzlich marktwirtschaftlich organisierbaren Sektoren Eigentümerfunktion bzw. Kontrollrechte nur vorübergehend – v. a. im Zuge von Sanierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen – ausüben soll. Sobald die Marktkompetenz und Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens wiederhergestellt bzw. gegeben ist, soll sich der Staat als Eigentümer zurückziehen und die Beschaffung neuer Finanzierungsmittel dem Kapitalmarkt bzw. privaten Investoren überlassen.

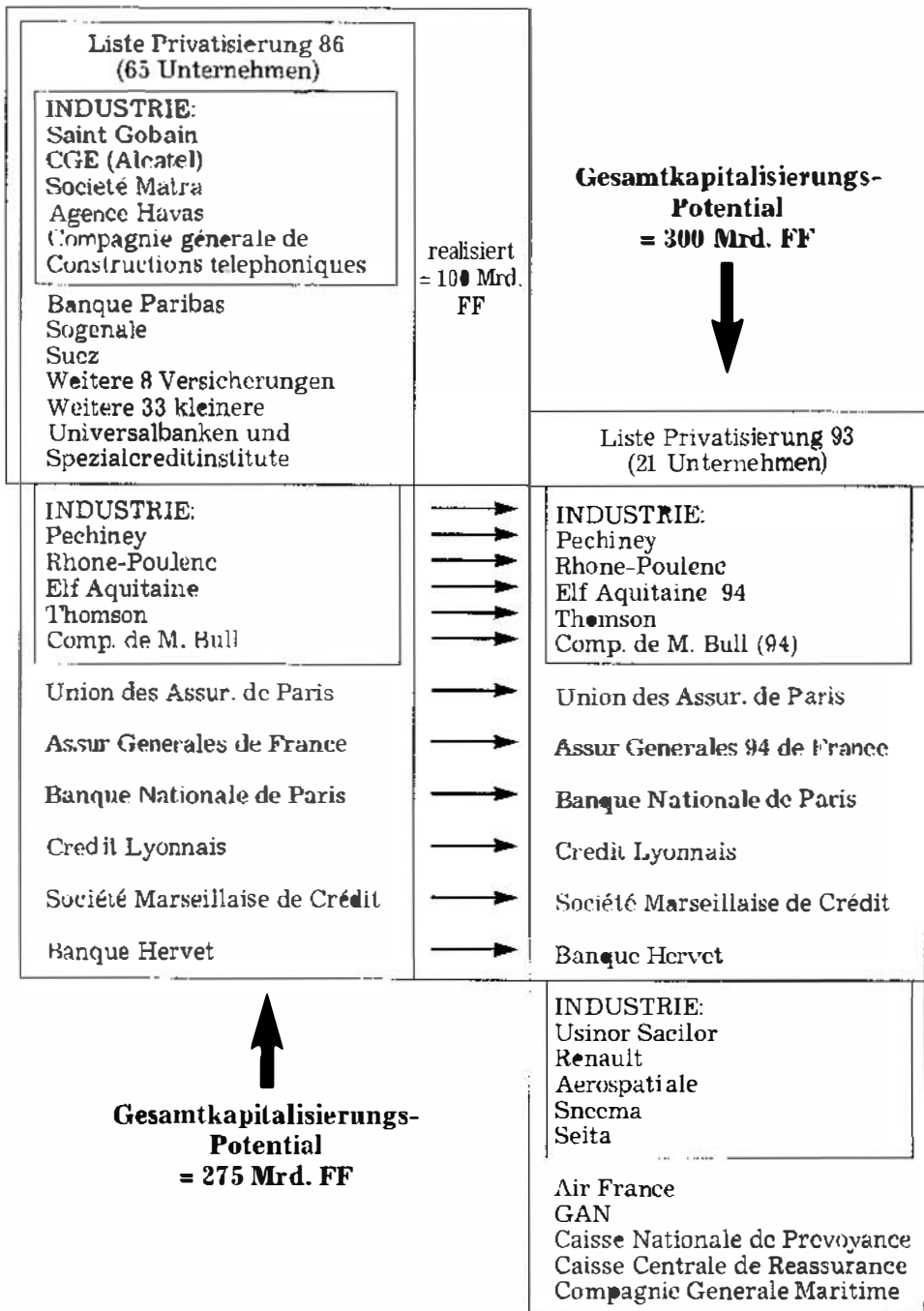
Ein Problem von Staatseigentum in der westeuropäischen Industriestruktur besteht weiterhin darin, daß der Eigentümer oft mit den Führungs- und Kapitalmanagementproblemen in teilweise wenig attraktiven oder zumindest sensiblen Industriebranchen (Grundmetalle, Werften, Chemie, neuerdings Elektronik) konfrontiert ist, die noch dazu in vielen Fällen mit regional bedeutenden Standortkonzentrationen einhergehen. Solche Unternehmen haben bis heute die Tendenz, im Fall von staatlichen Verlustabdeckungen beharrlich den gesamteuropäischen Wettbewerb zu stören. Dies führte dazu, daß die EG-Organen Privatisierung heute zunehmend zu einer Forderung im Rahmen der Wettbewerbspolitik erheben. Wettbewerbspolitik ohne industriepolitische Rückkopplung ist andererseits in der gegenwärtigen Situation ebenso wenig denkbar.

Deswegen ist *Privatisierung gegenwärtig ebenso ein Thema der Industriepolitik*. Bei Privatisierungsschritten über einer gewissen kritischen Größe ergibt sich für den staatlichen Eigentümer in seiner übergeordneten struktur- und regionalpolitischen Verantwortung der neunziger Jahre oft ein Gebot einer Vernetzung des zu privatisierenden Unternehmens hin zu höherwertigen nachhaltigen Kompetenzstrukturen, im Sinne der Erhaltung von Wertschöpfung an den betroffenen Standorten. Dies bedeutet bezüglich der Eigentümerstruktur, daß Privatisierungen mit der Festlegung von Ausbau oder Erhaltung „nationaler“ oder regionaler Kompetenzen, industrieller Kerne und ihrer „nationalen“ Verflechtung mit horizontalen oder vertikalen Strukturen einhergehen. Dafür scheint das französische Modell, trotz mancher Mängel, ein beachtenswertes Beispiel abzugeben.

Schließlich zeichnet sich eine Tendenz ab, Privatisierungen durch Maßnahmen der Kapitalmarktbelebung (meist in Form steuerlicher Anreize für ein breites Publikum) zu begleiten. D. h. daß bei größeren Privatisierungsprogrammen, v. a. wenn diese beabsichtigen, den Risikokapitalmarkt bzw. die Börse in Anspruch zu nehmen, der Staat zunehmend eine kapitalmarktorganisierende Rolle übernimmt.

Tabelle 1:

Privatisierungen in Frankreich



Quelle: Pressecommuniqué (Anhang) d. franz. Wirtschaftsministeriums

Insgesamt wird heute mitten in einer Strukturrezession eine der größten Privatisierungswellen dieses Jahrhunderts in West- und Osteuropa angekündigt. Diese Privatisierungsaktivitäten umfassen sowohl Industrie- als auch Dienstleistungsstrukturen und bedeuten somit einen gewaltigen Kapitalbedarf, der zu einer in einer Rezession bisher nicht vorstellbaren Belebung des Aktienmarktes führen wird. In diesem Umfeld der Neugestaltung Europas, der Strukturrezession und damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit, wird auch in Österreich die in der zweiten Republik größte industrielle Privatisierungsaktivität im Konsens der wichtigsten politischen Parteien stattfinden. Es geht somit heute nicht um das Problem ob privatisiert werden soll, sondern um das „Wie“ unter Beachtung der schwierigen Umfeldbedingungen. Der volkswirtschaftliche Erfolg wird somit von den industriepolitischen Rahmenbedingungen, der Struktur und Organisation der Privatisierung abhängig sein, unter anderem auch inwieweit es gelingt, nationales und internationales Kapital für die Erlangung von Eigentumsanteilen an den privatisierten Industrie- und Dienstleistungsunternehmen zu investieren.

2. Volumen, Struktur und Zeitablauf der französischen Privatisierungen

Während die Privatisierungsliste des Jahres 1986 – 65 Unternehmen (darunter allerdings rund 40 kleinere Banken und Versicherungen) aufwies, finden sich im Privatisierungsprogramm 1993 bloß 21 – allerdings durchwegs bedeutende – Unternehmen. Eine Darstellung beider Privatisierungslisten findet sich in Tabelle 1: Vom Gesamtkapitalisierungspotential des Jahres 1986 in der Höhe von 275 Mrd. FF wurde bis 1977 rund 100 Mrd. FF realisiert, wobei das tatsächliche Privatisierungsgeschehen in der Industrie beschränkt war (i. W. Saint Gobain und Compagnie Générale d'Electricité – der französische Teil von „Alcatel“), so daß sich damals zur Privatisierung vorgesehene wichtige Industrieunternehmen wie der Alu-Konzern „Pechiney“, die Öl/Chemie-Unternehmen „Elf-Aquitaine“ und „Rhône-Poulenc“ sowie des Elektronikbereichs erneut auf der nunmehrigen Privatisierungsliste finden. Die 1993 neu hinzugekommenen Industrieunternehmen, wie der größte europäische Stahlkonzern „Usinor-Sacilor“ oder „Renault“, die wichtige Teile der französischen Schwer- bzw. Schlüsselindustrie darstellen und erst 1982 aus Sanierungsgründen verstaatlicht worden waren, blieben 1986 explizit von der Privatisierungsabsicht ausgeschlossen. Man wollte sich auf die ertragreichen und entsprechende Erlöse versprechenden Unternehmen konzentrieren.

In Tabelle 2 findet sich eine detaillierte Aufstellung der im neuen Privatisierungsprogramm enthaltenen 21 Industrie- und Dienstleistungsunternehmen mit Angaben über ihre Umsatzgröße, den Wertansatz, sowie zur gegenwärtigen Ergebnissituation. Die Wertansätze sind einer Studie der britischen Broker-Firma „Morgan & Stanley“ (1) entnommen

und repräsentieren entweder (im Fall von bereits erfolgten Teilprivatisierungen) die Börsenwerte zu Stichtagen der Jahre 1990/91 oder sind aus Bilanzbewertungen abgeleitet. Sie können also nur als sehr vage Anhaltspunkte dienen, zumal sie z. T. unter anderen Börsenverhältnissen ermittelt sind.

Demnach enthält das gegenwärtige französische Privatisierungsprogramm 21 Unternehmen mit einem Wert der staatlichen Beteiligungen von rund 600 Mrd. öS. Darunter 10 Industrieunternehmen mit einem Gesamtumsatz von rund 1.700 Mrd. öS und 11 Dienstleistungsunternehmen mit einem Umsatz von 900 Mrd. öS. Das Verhältnis der Beteiligungswerte Industrie zu Dienstleistungen beträgt jedoch 1 : 1 (rund 300 Mrd. öS je Sektor).

Die Relation Unternehmenswert/Umsätze ist ebenfalls wegen der bereits erwähnten Bewertungsproblematik nur mit Vorbehalt anzuwenden, v. a. auch da in einigen Fällen (wie Usinor-Sacilor, Pechiney, Thomson) die gegenwärtige Performance sicherlich niedriger liegt als zum damaligen Bewertungszeitpunkt. Trotzdem ergeben sich bezüglich des Branchen-Quervergleichs ganz gute Anhaltspunkte: So liegt gewöhnlich die Wert/Umsatz-Relation in der Ölindustrie erheblich über der der übrigen Schwerindustrie, die Technologiebereiche einiges über derjenigen der Grundstoffindustrien.

Die Schätzungen des effektiven Privatisierungspotentials der nächsten fünf Jahre liegen aus heutiger Sicht aufgrund der Branchenabschläge in der Industrie (aber auch vermutlich bei Air France) wesentlich unter den errechneten Beteiligungswerten (rund 350–450 Mrd. öS), wobei die verbleibenden Nettoeinnahmen natürlich noch einmal Abhängige der notwendigen Sanierungskosten und Entschuldungsmaßnahmen der schwachen bzw. kapitalbedürftigen Unternehmen sind bzw. sein werden (welche sich gegenwärtig stärker auf den Technologiesektor konzentrieren). Ob die bis jetzt diskutierten Sanierungskosten bzw. Kapitalforderungen der schwächsten Glieder des Privatisierungsprogramms (u. a. Bull, Air France, Aerospatiale, Pechiney, Thomson) von 40 bis 50 Mrd. öS die zu erwartenden Abzüge von den Bruttoerlösen adäquat widerspiegeln, ist zweifelhaft.

Bedeutendste Einzelbranche (gemessen am Umsatz) ist der Öl/Chemie-Bereich, der mit Elf Aquitaine das größte zu privatisierende Unternehmen enthält. Bei den Dienstleistungen überwiegt bei weitem der Versicherungsbereich, gemessen am Beteiligungswert ergeben sich hier mit rund 180 Mrd. öS die stärksten Ergebniserwartungen.

Die besten Chancen (sowohl für Kursgewinne der Anleger als auch für gute Preis-Realisierungen) werden der Banque Nationale de Paris, den Versicherungsunternehmen Assurance Générale de France, GAN sowie Elf Aquitaine und dem Chemie-Konzern Rhone-Poulenc sowie einigen weiteren Versicherungen eingeräumt, deren Notierungen mit Bekanntgabe der Privatisierungspläne teils massiv gestiegen sind. Die Privatisierung der Banque National de Paris ist bereits erfolgt, es kam zu Überzeichnungen um das 5fache, der Börsenkurs übertraf den Emissionskurs

Tabelle 2:

Privatisierungsplan Frankreich
(gemäß Unternehmensliste Privatisierungsgesetz)
Werte 1992

Branche Unternehmen	Umsatz Mrd. ATS	Unterneh- menswert ¹⁾ Mrd. ATS (Hochrechn.)	Wert in % vom Umsatz	Staats- anteil 1992 in %	Beteiligungs- wert (gesch.) Mrd. ATS	Netto- ergebnis Mrd. ATS (in % v. Ums.)	Privati- sierungs- ergebnis
INDUSTRIE							
ÖL/CHEMIE							
Elf Aquitaine	416,4	193,3	46,4	50,8	98,2	12,9	(3,1)
Rhone-Poulenc	169,6	74,9	44,0	43,0	32,2	4,6	(2,7)
SUMME	586,0	268,2	45,8	–	130,4	17,5	(2,9)
GRUNDMETALLE							
Usinor-Sacilor	180,0	48,0	26,7	80,0	38,4	– 5,0	(–2,8)
Pechiney	135,6	27,9	20,6	75,0	20,9	0,4	(0,3)
SUMME	315,6	75,9	24,0	–	59,3	– 4,6	(–1,5)
AUTOMOBIL							
Renault	372,7	78,0	20,9	80,0	62,4	11,8	(3,2)
TECHNOLOGIE							
Thomson	148,1	52,0	35,1	59,2	30,8	– 1,1	(– 0,8)
Aérospatiale	108,7	N. V. (22,0)	– (20)	74,0	– (16)	– 4,9	(– 4,5)
Bull	62,7	N. V. (9,5)	– (15)	88,0	– (8)	– 9,8	(–15,6)
Snecma	47,4	9,5	20,0	95,0	9,0	– 1,6	(– 3,5)
SUMME	366,9	93,0	25,3	–	63,8	–17,4	(– 4,7)
TABAK (SEITA)	27,8	N. V. (6,5)	– (23)	100,0	– (6,5)	0,8	(– 2,7)
GESAMT INDUSTRIE	1.669,0	515,1	30,1	–	315,9	–	

BANKEN								
Credit Lyonnais	101,6	50,0	49,2	52,0	26,0	– 3,7	(–3,7)	56
Banque Nationale de Paris	82,9	76,5	92,2	73,0	56,0	4,6	(5,5)	
Societe Marseillaise	8,2	N. V. –	–	100,0	–	– 0,5	(–5,5)	
Banque Hervet	2,3	N. V. –	–	55,0	–	– 0,2	(–8,7)	
SUMME	195,0	126,5	ca. 65,0	–	82,0	– 7,6	(3,9)	
VERSICHERUNGEN								
Union de Assurances de Paris (UAP)	262,8	90,5	34,4	75	68,0	2,3	(0,9)	
Assurances Generales de F. (AGF)	123,4	73,0	57,5	75	53,0	3,1	(2,5)	
GAN	91,4	35,0	38,5	79	28,0	0,8	(0,9)	
Caisse Nationale de Prevoyance (CNP)	87,3	N. V. (30,5)	– (35)	100	– (30,5)	2,3	(2,6)	
Caisse Centrale de Reassurance	6,4	N. V. (2,0)	– (35)	100	– (2,0)	0,4	(6,3)	
SUMME	571,3	229,0	40,1	–	181,5	8,9	(1,6)	
VERKEHR								
Air France	118,8	31,5	26,4	99,4	31,0	– 6,8	(–5,7)	
Compagnie Generale Maritime (Reederei)	15,4	N. V. (2,5)	(15)	99,0	N. V. (2,5)	– 1,5	(–9,7)	
SUMME	134,2	34,0	25,3	–	33,5	– 8,3	(–6,2)	
SUMME DIENSTLEISTUNGEN	900,5	389,5	43,3	–	297,0	–		

¹⁾ Bewertung der staatlichen Beteiligung vor der Privatisierung (gemäß Morgan & Stanley-Studie), hochgerechnet auf 100%. Der Bewertung von Morgan & Stanley liegen Börsen- bzw. Bilanzwerte zugrunde, sie weichen demgemäß von effektiven Marktwerten ab.
Quellen: Morgan & Stanley, Wirtschaftswoche, AMC

bereits nach wenigen Tagen um 25 Prozent. Bis Ende 1993 ist weiters die Privatisierung von Rhone-Poulenc angekündigt. Elf Aquitaine und AGF sollen im ersten Halbjahr 1994 folgen.

Nach Beendigung des jetzt angelaufenen Privatisierungsprogrammes wären die gesamte französische Industrie sowie fast der gesamte Finanzdienstleistungssektor wieder in privatem Eigentum. In Zukunft sind Privatisierungsabsichten anzunehmen bei einer Reihe von weiteren Dienstleistungsunternehmen – wie Aeroports de Paris, France Telecom (das zunächst bis 1996 in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden soll) sowie wesentlichen Teilen der zentralisierten öffentlichen Versorgungsunternehmen wie GAZ de France oder Electricité de France. Das Gesamtvolumen dieses Privatisierungspotentials außerhalb der jetzigen Kampagne würde nochmals rund 350 Mrd. öS betragen.

3. Politische Motive und Umfeldsituation der beiden Privatisierungsprogramme

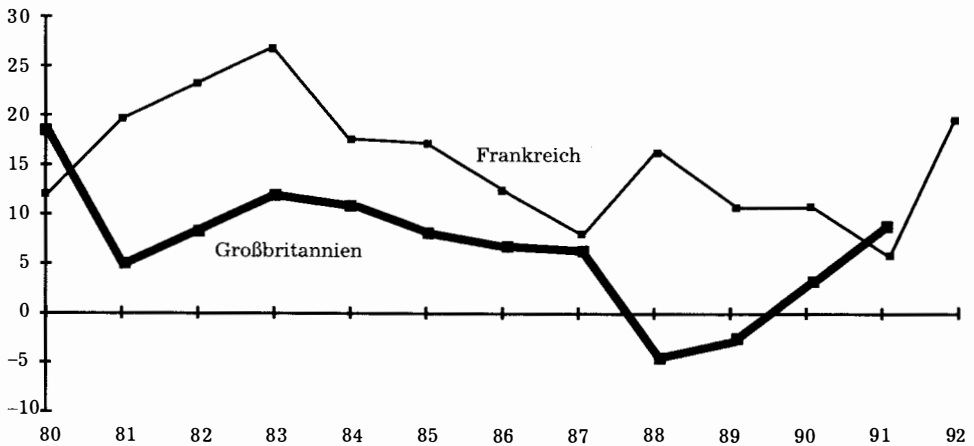
Vorrangiges Motiv der Privatisierungen 1986 war sicherlich der Gegenschlag gegen die Verstaatlichungen des Jahres 1982, in deren Folge Frankreich den größten Staatsanteil im marktwirtschaftlichen Sektor unter den westlichen Industrieländern (rund 30 Prozent des Bruttoproduktionswerts in der Sachgüterproduktion, 25 Prozent der Beschäftigten) erreichte. Vor allem galten die verstaatlichten Großbanken zusammen mit den vom Industrieminister besetzten Verwaltungsräten der Industriekonzerne als Machtfaktor der Linksregierung. Wichtiges Motiv der Konservativen unter Chirac war demgemäß die Entstaatlichung im Sinn einer Rückführung bedeutender Unternehmen des marktwirtschaftlichen Sektors an einflußreiche Aktionärsgruppen (Grundstein für die Politik der „Harten Aktionärskerne“), die v. a. bei der Privatisierung der beiden bedeutenden Kommerzbanken Paribas und Suez auch geradlinig exerziert wurde (heute sind die Aktien beider Banken zu 40 bzw. 50 Prozent in den Händen des Managements).

In der politischen Diskussion wurde das relative Zurückbleiben der französischen Wirtschaft nach 1982, ausgedrückt durch die Franc-Krise 1983, die Wachstumsschwäche zwischen 1982 und 1986, die höheren Inflationswerte sowie die überdurchschnittliche Dynamik der Staatsverschuldung in der ersten Hälfte der achtziger Jahre (siehe Abbildung 1) mit den Verstaatlichungen bzw. den wirtschaftlichen Problemen des Staatssektors in Zusammenhang gebracht.

Schließlich lag ein weiteres Privatisierungsmoment in der traditionell unter dem europäischen Durchschnitt liegenden Börsenkapitalisierung Frankreichs (und damit Eigenkapitalrekrutierung der französischen Industrie), die vor den Privatisierungen rund 20 Prozent betrug. Dabei war das Börsenkapitalisierungs-Potential Frankreichs aufgrund des hohen Anteils der Staatsindustrie an sich höher als beispielsweise für die Bundesrepublik Deutschland. Die schließliche Realisierung des Privatisie-

Abbildung 1:

**Verschuldungsdynamik Frankreich/Großbritannien
(jährliche Zuwachsraten der Verschuldung des Zentralstaats)**



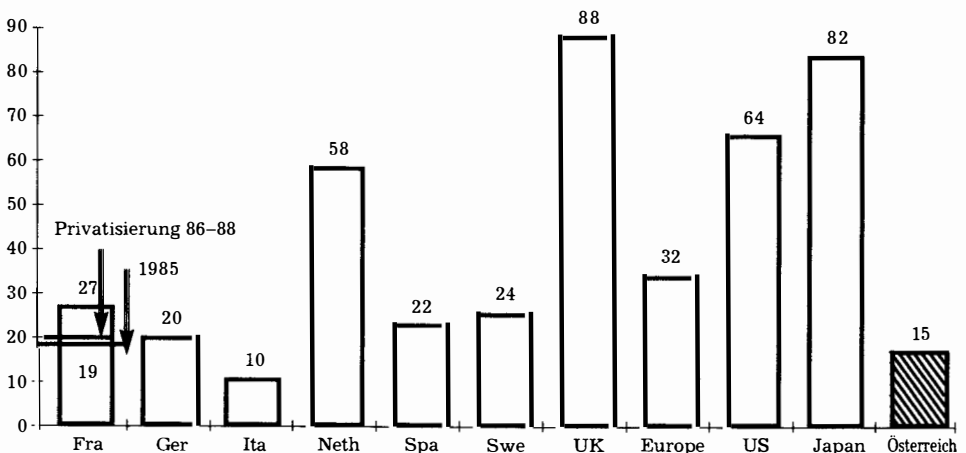
Quelle: ÖPSK, Staatsschuldenberichte

rungspotentials von rund 100 Mrd. FF führte zu einer Hebung der Börsenkapitalisierung um rund 2 Prozentpunkte (siehe Abbildung 2).

Die Situation des Jahres 1993: Das Diskussionsklima zur Privatisierungsfrage am Vorabend der noch vom konservativen Wahlbündnis für den Fall eines Wahlsiegs angekündigten Wiederaufnahme der Privatisierungen läßt sich rückblickend so zusammenfassen:

Abbildung 2:

**Börsenkapitalisierung in % des BIP
1992**



Quellen: Morgan Stanley Research, AMC

- Die allgemeinen Rahmenbedingungen sind erneut durch zunehmende Budget- und Währungsprobleme gekennzeichnet (Nettodefizitquote 1992 – 4,5 Prozent des BIP, die Neuverschuldungsdynamik durch die laufende Rezession wieder stark wachsend).
- Durch die Stillhalte-Politik der Sozialisten seit 1988 von im großen und ganzen „Weder Verstaatlichen noch Privatisieren“ seien wichtige, v. a. expansive Unternehmen des Dienstleistungssektors, durch die restriktive Kapitalausstattungspolitik des Eigentümers behindert worden und von einer großzügigen Inanspruchnahme der Börse abgeschnitten (2).
- Gleichzeitig ist das Potential zur weiteren Erhöhung der Börsenkaptalisierung in Frankreich gegeben. Nachfrageseitig wird das mittelfristige Aufnahmepotential des französischen Kapitalmarktes für Aktien der Privatisierungskandidaten auf rund 450 Mrd. ATS (nach einer Shearson & Lehman Studie) geschätzt (siehe auch Tabelle 3). Frankreich verfügt somit – im Gegensatz etwa zu Italien – über ein für das Privatisierungsvorhaben angemessenes Reservoir an Mitteln aus nationaler Kapitalbildung.

Tabelle 3:

Kapitalflußrechnung der französischen Privatisierung
(Mrd. ATS)

Bedarf	1993	1994	1995
Privatisierungen	60	100	100
Kapitalaufstockungen und Aktienemissionen	60–200	60–100	60–100
	120–160	160–200	160–200
Ressourcen			
geförderte Aktiensparpläne (PEAS) + Privatanleger	30	40	40
begünstigte Umwandlungsaktionen aus den SICAV-Geldmarkt- und -Anleihefonds	60	100	100
Pensionsfonds/Versicherungen	10	20	30
Auslandskapital	40	40	40
	140	200	210

Quelle: Morgan & Stanley

- Staatliches Eigentum habe seinen Instrumental-Charakter zur Sicherung von Arbeitsplätzen längst verloren: allein zwischen 1988 und 1991 gehen im Gesamtsektor der öffentlichen Wirtschaft Frankreichs 40.000 Arbeitsplätze verloren (Saldo aus Industrie- und Dienstleistungssektor).
- Eine weitere Kritik der konservativen Opposition und nunmehrigen Regierung betraf die seit 1988 von den Sozialisten eingeschlagene Politik von Teilprivatisierungen und Minderheitsabgaben bei einigen Unternehmen der Staatsindustrie (2):

Diese hätten v. a. der Geldbeschaffung für andere Zwecke gedient und seien nicht für Eigenkapitalstärkungen verwendet worden (so der Fall bei der Plazierung von 14 Prozent von Rhone Poulenc Anfang 1993). Andere Beispiele für Kritik an unzulänglicher strategischer Koordination von Privatisierungsschritten betrafen die Abgabe des Haushaltsbereichs von Thomson an Elfi (zur Kapitalbeschaffung für die notleidende Mutter), die strategisch äußerst umstrittene Minderheitsbeteiligung von NEC und IBM an Bull sowie die Teilprivatisierung von Pechiney zum Zweck des umstrittenen Erwerbes von American National Can.

Auf der anderen Seite sprächen die Beispiele der Privatisierungspolitik 1986/1988 – v. a. im Industriebereich – für sich: Die 1987 privatisierte CGE (später Alcatel-Alsthom) und die weiterhin staatliche Thomson fanden sich Mitte der achtziger Jahre in einer vergleichbaren Ausgangssituation. Während Alcatel durch eine erfolgreiche internationale Vernetzungs- und Joint-Venture-Strategie europäische Führungspositionen auf den Gebieten der Telekommunikationsausrüstung (ITT und SEL-Erwerb) und der Verkehrstechnik (Joint Venture mit der britischen GEC) aufbauen konnte und auch gegenwärtig eine starke Performance aufweist (ohne dabei seinen Charakter als französischer „nationaler Multi“ zu verlieren), hat Thomson selbst in seinen Kernbereichen Einbrüche hinnehmen müssen (Abgabe der Haushaltsgeräte sowie großer Teile der Medizintechnik) und operiert gegenwärtig in der Verlustzone.

- Ein weiteres, für die Popularisierung nicht wenig geeignetes Motiv, war der hohe Bedarfszuwachs der Sozialbudgets, der zum Jahreswechsel 1992/93 deutlich wurde: zur Dotierung von außerordentlichen Sozialausgaben allein im Jahr 1993 wurden rund 32 Mrd. FF veranschlagt und über eine Anleihe finanziert, darunter 8 Mrd. Zuschüsse an die Pensionsfonds. Ein Großteil der für das Jahr 1993 erwarteten Privatisierungseinnahmen sind auf diese Weise über eine 40 Mrd.-FF-Anleihe vorfinanziert und gleichzeitig für Sozialausgaben verplant worden, indem diese Anleihe im Rahmen von Wandeloptionen zum begünstigten Erwerb von Privatisierungsaktien verwendet werden kann. Da zu den Zeichnern der Wandelanleihe bzw. der Aktienemissionen in erheblichem Ausmaß auch die französischen Pensionsfonds gehören, sind auf diese Weise mit der Privatisierung von Staatsunternehmen auch Umschichtungen im Generationenvertrag verbunden.

4. Vorgangsweise und Zielrichtung der beiden französischen Privatisierungsprogramme (Privatisierungsgesetze)

Zielrichtung des 86er-Privatisierungsprogrammes war die Vollprivatisierung der im Abschnitt 2 genannten Staatsunternehmen in einem zunächst nicht näher fixierten Zeitraum.

Grundsätzliche Basis (3) und für alle Maßnahmen des Privatisierungsprogrammes bildeten zwei Gesetze. Das im Juli 1986 verabschiedete „Übertragungsgesetz“ enthielt die Liste der zu privatisierenden Unternehmen sowie eine Verpflichtung enthielt, innerhalb von 6 Monaten ein „Modalitätengesetz“ zu erlassen. Dieses Gesetz über die Modalitäten wurde schließlich kurz danach, Anfang August 1986 verabschiedet. Es enthielt als wichtigste Bestimmungen:

- Weitgehende Ermächtigungen an den Wirtschaftsminister, die Kapitalstruktur der zu privatisierenden Unternehmen zu beeinflussen. Der Minister konnte nach Avis des Privatisierungsvorhabens an die Privatisierungskommission ein Staatsdekret erwirken, in welchem „Off-market“-Übertragungen fixiert wurden. Diese Ermächtigung bildete die gesetzliche Grundlage für die „Politik der stabilen Aktionärskerne“ (Art. 4 des Gesetzes).
- Bildung einer Kommission aus sieben Mitgliedern (Wirtschafts-, Finanz- und Rechtsexperten) (Art. 3), nominiert durch Ministerdekret für fünf Jahre, deren wesentliche Funktion in der Festsetzung eines Minimalkurses unter Beachtung objektiver Bewertungsregeln, abgestimmt auf Börsenkurs, sowie gängige Bewertungsverfahren, bestand (deswegen im 86er-Gesetz „Evaluierungskommission“). Der Angebotspreis (gleich ob für Marketplacements – „Offers public“ oder Off-market-Operationen) wurde jedoch vom Minister per Erlaß, aufbauend auf der Preisempfehlung der Kommission, festgesetzt. Es besteht eine gesetzliche Unvereinbarkeitsklausel – die Mitglieder der Kommission dürfen nicht Organmitglieder einer Kapitalgesellschaft sein.
- Das Gesetz enthielt explizit eine 20-Prozent-Grenze für Ausländerbeteiligungen, diese Grenze konnte im Fall nationaler Interessensprioritäten herabgesetzt werden, sowie eine „Golden share“-Möglichkeit: über Ministererlaß konnte nach Anrufung der Kommission eine Aktie mit spezifischen Rechten ausgestattet werden. Mit dieser „Golden share“ konnte der Minister über ein Zustimmungsrecht in der Hauptversammlung allgemeine Anteilsbeschränkungen auf 10 Prozent (Einzel- oder Konsortial) durchsetzen. Die „Golden share“-Rechte waren auf fünf Jahre beschränkt (Art. 10).

Ebenfalls im Privatisierungsgesetz wurden grundsätzliche Förderungsbestimmungen zugrundegelegt:

- Bis zu einem bestimmten Ausmaß konnten Swaps vorgenommen werden (Staatsanleihen gegen Erwerb von Aktien – Art. 5 und 6).
- Mitarbeiterbeteiligung: bis 10 Prozent des Privatisierungsvolumens konnte den Mitarbeitern zu begünstigten Bedingungen (Rabatte und Teilzahlungen auf maximal 3 Jahre) angeboten werden. Einzelzutei-

lungen waren mit dem Fünffachen der jährlichen Sozialversicherungsbeiträge limitiert. Die Rabatte betrugen maximal 20 Prozent vom normalen Subskriptionspreis, im Fall von Rabatten über 5 Prozent bestand ein zweijähriges Veräußerungsverbot. Außerdem wurden Gratisaktien (1 Aktie pro gekaufter) verteilt. Der Inhaber war zu einer mindestens einjährigen Behaltefrist ab der Übertragbarkeit (abhängig vom Rabatt) verpflichtet (Art. 11 und 12).

Darüber hinaus gab es in der 86er-Privatisierung keine besondere Förderung des breiten Aktienbesitzes (Steuerbegünstigungen, Kleinanlegerschutz). Dies wurde in der Zwischenzeit nach entsprechender Kritik im neuen Privatisierungsprogramm verändert (siehe weiter unten).

4.1 Die Praxis der 86er-Privatisierung (4)

Das Standardschema der Kapitalstruktur der zu privatisierenden Unternehmen stellte sich folgendermaßen heraus:

- 10 Prozent Mitarbeiteranteile (d. h. die gesetzlichen Mitarbeiterbeteiligungsoptionen wurden effektiv ausgeschöpft),
- 15 Prozent Ausländer,
- 50 Prozent breite Plazierung,
- 25 Prozent entfielen auf bis zu zehn größere Share-Holders (= „Stabile Aktionärskerne“).

Vom zunächst ansehnlich anmutenden Anteil der Streuplazierungen wurden innerhalb von zwei Jahren wiederum zwanzig bis dreißig Prozentpunkte an Hauptaktionäre abgestoßen. Dadurch kam es in Frankreich letzten Endes im Gegensatz zur britischen Privatisierung nur zu einer geringfügigen Verbreiterung des Aktienbesitzes in der Bevölkerung (von 1,5 Mio. auf 1,6 Mio. Haushalte).

Der Ausgabekurs lag im allgemeinen 5 bis 10 Prozent über dem von der Privatisierungskommission ermittelten Minimalkurs, doch in der Regel unter dem Marktpreis (in einigen Fällen bis zu 30 Prozent).

Im Gegensatz zur britischen Privatisierungspraxis wurden Tendersverfahren bzw. tranchenweise Privatisierungen vermieden. Die Pakete an die stabilen Aktionärskerne wurden mit 5 Prozent Aufschlag sowie einer zweijährigen Bindungsfrist vergeben. Gleichzeitig wurde den Aktionärspartnern ein gegenseitiges Vorkaufsrecht eingeräumt.

Der Minister übte – abgesehen von der Bestimmung über die Aktionärskerne bei „Off-market“-Operationen – auch sehr weitgehenden Einfluß auf die Managerbestellungen aus. Zusammen mit der Bildung der Aktionärskerne wurden die Verwaltungsräte neu besetzt, sodaß die Managerbestellungen (die bei den Banken oft gleichzeitig Hauptaktionäre wurden) als Teil der „Off-market“-Operationen angesehen werden können.

Die „Golden share“-Regelungen wurden kaum in Anspruch genommen, nachdem sich im französischen Unternehmensrecht bzw. in den Statuten der bedeutenden Unternehmen ohnedies vielfältige Vorkehrun-

gen gegen unerwünschte Veränderungen der Kapitalstruktur finden (so v. a. im Kreditsektor sowie in der Rüstungsindustrie).

Die Praxis der 86er-Privatisierung erwies sich schließlich als Beispiel einer ziemlich interventionistischen Vorgangsweise, dient aber gerade dadurch als Modellfall dafür, wie der Staat prinzipiell die Einbindung von Verfügungsrechten in den Marktzusammenhang koordinierend steuern und für wirtschaftspolitische Zwecke instrumentalisieren kann.

Sicher teilweise aufgrund von Kritik an der mangelnden Transparenz der 86er-Privatisierung, im wesentlichen aber aus Gründen der Anpassung an das veränderte Umfeld, wurden bei der gesetzlichen Fundierung des 93er-Privatisierungsprogrammes wesentliche Modifikationen vorgenommen.

4.2 Akzente und gesetzliche Basis des Privatisierungsprogrammes 1993

Die parlamentarischen Begleitkommentare zur Präsentation des 93er-Privatisierungsvorhabens der konservativen Regierung lassen keinen Zweifel, daß beim französischen Weg selbst massive Privatisierung nicht gleichzusetzen ist mit dem Ende industriestrategischer Einflußmaßnahme des Staates im nationalen Interesse. Dazu sei eine Stelle aus dem Regierungsbericht zur Gesetzesnovelle zitiert (5):

„Wenn sich der Staat aus einer Pseudo-Gesellschafterrolle, die er nicht erfüllen kann, zurückzieht, so wird das nur zugunsten vitaler wirtschaftspolitischer Aktionsspielräume geschehen: *seine Rolle bleibt unangefochten in den Grundzügen der Forschungspolitik*, wo er anbeachtets der langfristigen Unsicherheiten weiterhin die *Ausrichtung der industriellen Investitionsströme* (Hervorhebungen W. H.) zu gewärtigen hat. Das wird auch weiterhin über die staatlich koordinierte sowie teilweise finanzierte Vergabe von (industriellen) Großprojekten an (spezifische nationale) Wirtschaftsakteure geschehen, als Beispiele seien zitiert: das zivile Nuklearprogramm, Ariadne, TGV und das HDTV).“

Im Vorfeld der ersten Privatisierungsschritte wurden überdies sogleich Beispiele der Sicherung nationaler Interessen bei volkswirtschaftlich bedeutenden Unternehmen diskutiert:

Im Fall der bereits teilprivatisierten Elf-Aquitaine wurden von Baladur auch nach der Vollprivatisierung weiterhin strategische Einflußnahme und Mitgestaltung der Eigentümerstruktur durch den Staat angekündigt. Elf ist bereits eine starke aktive Internationalisierung und Vernetzung über Beteiligungen eingegangen (Cepsa, Occidental Petroleum, Amoco, Minol, Explorationen in der Ex-Sowjetunion, über eine Pharma-Tochter – Yves Saint Laurent usw.). Eine der ersten Maßnahmen nach Bekanntgabe des Privatisierungskonzeptes war die Besetzung des Generaldirektorpostens mit einem Vertrauten Ballardurs. Als mögliche Struktur der Aktionärskerne ist neben der Aufstockung der bisherigen Eigentümergruppen Générale des Eaux und UAP eine Beteiligung des belgischen Fianciers A. Frère gegen einen Aktientausch seiner 28 Pro-

zent Beteiligung an der belgischen Petrofina im Gespräch sowie einer Hereinnahme der Suez als zweiten Petrofina-Großaktionär. Sonstiger nennenswerter unerwünschter Auslandseinfluß wird mit Sicherheit abgewehrt werden.

Die Banque Nationale de Paris, die auf internationaler Ebene bereits seit längerem eine Kooperation mit der Dresdner Bank eingegangen ist und bereits bisher zu 11 Prozent in der Hand des Versicherungskonzerns UAP war, soll abseits der Publikumsplazierung eine Erweiterung des harten Kerns erhalten: Neben der Beteiligungserhöhung der UAP auf 15 Prozent sollen Pechiney, Saint Gobain und Compagnie Générale des Eaux Hauptaktionäre werden.

4.3 Die Novelle des Privatisierungsgesetzes 1993

Mit dem neuen Privatisierungsgesetz werden zentrale Punkte des 1986er-Gesetzes, darunter vor allem die Rolle der Privatisierungskommission sowie das Anreizsystem, neu geregelt.

Die Befugnisse der Evaluierungskommission (umbenannt in „Privatisierungskommission“) wurden durch den sogenannten „avis conforme“ erweitert: Zusätzlich zur Bewertung und Festsetzung eines Mindestkurses muß sie nun im Fall von „Off-market“-Operationen eine Stellungnahme zur Auswahl der Eigentümer sowie über die Höhe der jeweiligen Beteiligungen treffen. Der Minister ist an diese Stellungnahme gebunden, was verwaltungsrechtlich nicht unumstritten war. Grundsätzlich wird dadurch aber die Politik der stabilen Aktionärskerne rechtlich stärker abgesichert sowie mit stärkeren Berufungsmodalitäten und Publizität versehen.

Auch die „Golden share“-Regelung wurde aufgewertet und stärker an das britische System angepaßt: so soll per Ministerdekret für jedes der 21 Unternehmen festgelegt werden, ob die Wahrung nationaler Interessen eine spezifische Aktie erfordert. Wenn ja, dann können zeitlich unlimitierte „Golden share“-Rechte definiert werden, die im wesentlichen ein Zustimmungsrecht seitens des Wirtschaftsministers bei Überschreitung von dekretierten Anteils- bzw. Stimmrechtsbeschränkung, ein Vetorecht gegen Kapitalumschichtungen, die nationale Interessen gefährden können, Offenlegungspflichten im Fall vermuteter, gegen die Stimmrechtsbeschränkungen erfolgter Erwerbe sowie die Ernennung von maximal zwei Verwaltungs- bzw. Aufsichtsratsmitgliedern ohne Stimmrecht beinhalten. Per Gesetz gibt es nunmehr keinerlei Minimum für eine „Golden shares“-kontrollierte Stimmrechtsbeschränkung (früher: 10 Prozent), so daß theoretisch jede beliebige Konzentration verhinderbar wäre.

Die wichtigste Maßnahme im Bereich der Anreize und Förderungsinstrumente betrifft die Einführung einer generellen Teilzahlungsmöglichkeit (neuer Artikel 5) für alle Erwerbsgruppen von Privatisierungsaktien (nicht nur wie früher der Mitarbeiter). Die maximale Zahlungsfrist ist mit drei Jahren bei unbeschränkten Verfügungsrechten (= Weiterver-

kaufsrecht ohne Behaltefrist) beschränkt. Der Staat hat sich allerdings im Fall von Säumigkeit ein striktes Einzugsrecht mit Verwertungsrecht vorbehalten, wenn aufgrund der erwarteten Parallelnotierungen der Teilzahlungspapiere Hebelausschläge nach unten zu Zahlungsverweigerungen führen würden.

Die Bedingungen für den begünstigten Erwerb von Mitarbeiteraktien bleiben weitgehend gleich. Es wurden nur zusätzliche Teilzahlungskonditionen gegenüber dem Markt angekündigt. Das zweijährige Veräußerungsverbot im Fall zusätzlicher Rabattgewährungen bleibt allerdings aufrecht.

Die steuerlichen Anreize für den Erwerb von Privatisierungspapieren wurden dagegen erweitert: Neben der generellen Steuerfreiheit für die Vorteile aus Rabattgewährung, Gratisaktien bei den Mitarbeiterbeteiligungen sowie der Teilzahlungsmodalitäten an das allgemeine Anlegerpublikum, wurde der steuerbegünstigte Anleihenerwerb im Rahmen der sogenannten SICAV-Fonds erweitert, die speziell für die spätere Umschichtung in Privatisierungsaktien gedacht sind, die Steuerbefreiung für Kursgewinne bei Wahrnehmung der Aktientauschoption eingeführt so wie die steuerbegünstigten Aktienkäufe im Rahmen der „Plans d'Eparqne Actions“ (PEA) forciert.

Außerdem wurden diesmal Bemühungen für verstärkten Kleinanlegerschutz und spezifische Reduzierungen bei den Depot-Gebühren angekündigt.

5. Ein vergleichender Überblick der britischen Privatisierungen

Vor den Privatisierungen der Thatcher-Ära betrug der Anteil der staatlichen Wirtschaftsunternehmen an der britischen Volkswirtschaft rund 10 Prozent (BIP-Leistungsanteil) mit einem Beschäftigtenstand von 1,7 Millionen. Davon sind bis heute rund 25 Großunternehmen privatisiert, die schätzungsweise einen BIP-Anteil von 6 bis 7 Prozent darstellen. Die Tabelle 4 gibt einen Überblick über Branchenstruktur, Zeitplan, Privatisierungserlöse, Erlös in Prozent vom anteiligen Umsatz und Haupteigentümer der wichtigsten privatisierten Unternehmen. Aus den Zahlen über die tranchenweise Privatisierung von großen Unternehmen wie z. B. British Petroleum oder British Telecom ist ersichtlich, wie stark der erzielte Unternehmenswert von der Börsensituation bzw. den allgemeinen wirtschaftlichen und Branchen-Bedingungen und natürlich der Performance des Unternehmens abhängig ist. Für 31,5 Prozent der BP-Aktien wurde beispielsweise 1987 ein 6,5mal höherer nomineller Betrag erzielt als für zusammengekommen 27 Prozent der drei Tranchen 1979 bis 1983.

Zum Nettoergebnis der britischen Privatisierung von geschätzten 35 bis 40 Milliarden Pfund (= 600–700 Mrd. öS zum heutigen Wechselkurs) trugen die großen Dienstleistungs- und Versorgungsunternehmen am meisten bei (nämlich rund 30 Mrd. Pfund oder rund 80 Prozent). Darun-

ter entfielen allein auf die zwischen 1989 und 1991 privatisierten Unternehmen der zentralen öffentlichen Versorgungswirtschaft rund 18 Mrd. Pfund.

Gefolgt werden diese vom Ergebnis des Öl-/Gassektors mit 15 Mrd. Pfund. Vor allem aufgrund der hoch rentablen British Gas und Nordsee-Unternehmen sowie des Erfolges der letzten Tranche der British Petroleum dürfte dieses Ergebnis „brutto für netto“ verbucht worden sein.

Die übrige Industrieprivatisierung, also British Steel und die Unternehmen des Technologie- und Fahrzeugsektors wie British Aerospace, Jaguar und Rolls Royce, ist netto zu Lasten des Budgets gegangen, Bruttoerlösen von zusammen rund 5 Mrd. Pfund stehen Sanierungskosten und Entschuldungen von schätzungsweise 8–10 Mrd. Pfund gegenüber. So kostete die Entschuldung von British Steel als Voraussetzung zu seiner Privatisierung im Jahr 1988 allein rund 2,5 Mrd. Pfund (ohne die Kapitalzuführungen und Sanierungsaufwendungen früherer Jahre). Und im Technologiebereich betrugen allein die Kosten für die notwendige Entschuldung von Rover – als Voraussetzung zur Übernahme durch British Aerospace – rund 3 Mrd. Pfund.

Das angesprochene Nettoergebnis wurde in zwölf Jahren erzielt und entspricht bloß dem gegenwärtigen Budgetdefizit (von rund 5 Prozent des BIP). Die Privatisierung der Stahlindustrie und sonstiger Teile der verstaatlichten Schwerindustrie war aufgrund der vorherigen Sanierung sicher ein Beitrag zur Verringerung der weiteren Verschuldungsdynamik aus dem Titel weiterer Verlustabdeckungen. Andererseits sind in der Netto-Rechnung auch die Kosten entgangener Ertragspotentiale jener Unternehmen anzusetzen, denen eine expansive Entwicklung so gut wie sicher war: Die Gasindustrie, die Nordseeöl-Unternehmen, v. a. aber die Telekommunikationsunternehmen British Telecom und Cable & Wireless wurden in die zu erwartende enorme Expansion „hineinprivatisiert“ (Cable & Wireless hat z. B. in den achtziger Jahren seinen Umsatz vervierfacht). Ohne Zweifel wurde hier auch ein Teil der Konsumentenrente aufgrund von Monopolstellungen an die Anleger transferiert, was zunächst abgesehen von unerwünschten Verteilungseffekten auch der Popularisierung der Privatisierungsideologie zugute kam.

Das verbleibende britische Privatisierungspotential wird nochmals auf ein Volumen von über 100 Mrd. öS geschätzt. Es besteht neben weiteren Energieunternehmen insbesondere aus den restlichen noch nicht verkauften 22 Prozent der British Telecom.

Hinsichtlich der grundsätzlichen Vorgangsweise ist daran zu erinnern, daß die Privatisierungen der Thatcher-Ara ohne eigentliches Rahmengesetz, in welchem wirtschafts- oder industriepolitische Orientierungen der Privatisierung vorgegeben worden wären, abgewickelt wurden. Ein übergeordnetes Gesetz bezog sich lediglich auf die Umwandlung der Public Corporations in Kapitalgesellschaften, als Voraussetzung für eine Börsenprivatisierung. Die Unternehmen wurden Fall für Fall über Regierungsbeschlüsse und deren parlamentarische Behandlung privatisiert. Politisch bestand die Privatisierung ausschließlich in der Umset-

Tabelle 4:

**Britische Privatisierung
(Werte in Mio. £)**

Unternehmen	Zeitpunkt	privatisierter Anteil	Umsatz	Bruttoerlös	Bruttoerlös in % vom Umsatz	Haupteigentümer
British Petroleum	11/79 6/81 9/83 10/87	5% 15% 7% 31,5%	18 Mrd.	290 293 566 7.240		KIO 10% Morgan Guaranty Trust 10% Prudential 4%
Summe	1979-87	59%	18 Mrd.	8.389	47%	
Britoil	11/82 8/85	51% 48%		549 449		1987 von BP übernommen
Summe	1982-85	99%		998	deutl. über 100%	40% ROS
Enterprise Oil	6/84	100%	270	392	145% (50% ROS)	Elf 25% Norwich Ins. 8%
British Gas	12/86	100%	7.700	5.434	71% (17% ROS)	breite Streuung
BRITISCHE ÖL-/GASBRANCHE	1977-86	100%		15.213		KIO 10%
British Steel	1988	100%	2.000	2.500	Entschuldung v. British Steel 4-5 Mrd. £	Fidelity Int. FMR Corp. zus. 5,11%
British Aerospace						Barclays-B. 4% Providential Mutual 3%
87/88: Übernahme v. Rover	2/81 5/85	50% 50%	2.100	150 551		
3 Mrd. £ Entschuldung	1981-85	100%	2.100	701	33%	
Jaguar	7/84	100%	ca. 700	294	42%	≥ Ford Motor Comp.
Rolls Royce	5/87	100%	2.059	1.363	66%	Schroder

Amersham Int. (Diagnosegeräte Medizinbedarf)	2/82	100%	100	71	71%	div. Funds
TECHNOLOGIE GESAMT	1981-87	100%		2.429		
British Telecom	11/84 1991	50% 50%	10.000	3.920 5.403		breite Streuung
	1984-91	100%	10.000	9.323	93%	
Cable & Wireless	10/81 12/83 12/85	49% 22% 29%	670	224 275 933		div. Investmenthäuser - Nutraco, BNY, Prudential je 4-5%
	1981-85	100%	670	1.432	213% (ROS 40%)	
Associated British Ports	2/83 4/84	51,5% 48,5%	110	22 52		div. Investmenthäuser Mercury 9,2%
	1983/84	100%	110	74	67%	
British Airways	2/87	100%	3.300	900	27%	Prudential 4%, Abu Dhabi Investm. 3%
British Airport Authority	7/87	100%	440	1.225	278% (!) (ROS 15-30%)	ADT (3,4%) R. Flemings H. (5,6%)
DIENSTLEISTUNGEN/VERKEHR	1981/91	100%		12.954		
Wasserversorgungsgesellschaften	1989			5.113		
reg. Elektrizitätsgesellschaften	1990			5.182		
Central Electricity Generation	1991			2.228		
Schott. Elektrizitätsgesellsch.	1991			5.403		
VERSORGUNGSUNTERNEHMEN	1989-91			17.926		
DIENSTLEISTUNG/VERSORGUNG	1981-91			30.880		

Quellen: Handelsblatt, Price Waterhouse C.H.B., AMC

zung des diesbezüglichen konservativen Manifests, sie bildete auch über lange Zeit eine Art „programmatischer Klammer“ für die Regierungspartei und hat in mehreren Situationen die Rolle eines Einigungsvehikels gespielt, ohne daß die Opposition oder sonstige gesellschaftliche Kräfte in dem Geschehen eine bestimmende Rolle gespielt hätten (6).

Von vornherein wurde eine breite Marktplazierung auf der entwickelten, ohnedies national orientierten, Londoner Börse angestrebt. Anders als in Frankreich wurde auch eine erhebliche Verbreiterung des Aktienbesitzes erreicht. Es gab keine explizite Einflußnahme und Steuerung der Eigentümerstruktur, selbst so bedeutende Unternehmen wie British Steel, British Aerospace, Cable & Wireless oder British Telecom verfügen nur über *Major Shareholders* mit Beteiligungen von wenigen Prozenten.

Allerdings kennt die britische Privatisierung die Inanspruchnahme von „Golden share“-Rechten zum Schutz nationaler Interessen. Die britische „Golden share“-Regelungen ermöglichen einen Einfluß der Regierung auf die Zusammensetzung der Organe, namentlich auf die Staatsbürgerschaft des Generaldirektors und des Aufsichtsratspräsidenten, die Wahrnehmung von gestaffelten Beteiligungs- und Stimmrechtsbeschränkungen, einen spezifischen Einfluß auf die Kapitalverwendungsstruktur, Stimmrechte bei Liquididierungsproblemen sowie Teilnahme an den Verwaltungsräten. „Golden shares“ existieren heute bei British Aerospace, Jaguar, den Nordsee-Ölfirmen, Cable & Wireless, Sealink, British Telecom.

Als wesentliches Anreizsystem bei den Publikumsplazierungen dienten die Plazierungsdiskonte, die unter den teilweise außerordentlich guten Börsenbedingungen die Anleger zu wahren Kaufstürmen hinrissen. Laut einer bei Morgan & Stanley zitierten Studie der London Business School stieg die langfristige Kursperformance des gesamten Privatisierungsportfolios 50 Prozent über den Durchschnitt der Londoner Börse (7).

Davon entfielen rund $\frac{1}{3}$ (somit rund 15 Prozentpunkte) auf den kurzfristigen Diskont-, und $\frac{2}{3}$ auf den (längerfristig realisierten) Effekt der besseren Kontrolleffizienz aufgrund der privaten Verfügungsrechte.

Bemerkenswert ist somit, daß bei der britischen Privatisierung die Abschläge vom Marktwert zum Zeitpunkt der Privatisierung jedenfalls nicht höher zu liegen kamen als im Fall der französischen Privatisierung, einer „regulierten“, bei welcher Mindestpreise festgesetzt wurden, und wo die Ausgabekurse trotz eines Aufschlages – wie bereits oben erwähnt – um 5 bis 30 Prozent unter den Marktwerten lagen.

6. Schlußfolgerungen

Bei einem Vergleich des französischen mit dem britischen Weg und möglichen Schlußfolgerungen für anstehende Privatisierungsmodelle in Österreich ist folgendes zu bedenken:

Im Gegensatz zum französischen Modell wurden die Unternehmen in Großbritannien über einen längeren Zeitraum ohne unmittelbare Ein-

flußnahme auf künftige Eigentümerstrukturen verkauft (obwohl nationale Interessen sehr wohl durch „Golden share“-Rechte geschützt wurden).

Im Endergebnis ist neben der Gewinnung eines breiten Aktienpublikums und damit der Umschichtung von Sparkapital in unmittelbares Produktivkapital die weitgehende Überlassung der Erfolgssteuerung der privatisierten Unternehmen an die Rentabilitätsanforderungen der Börse zu bemerken. Inkaufgenommen wurde damit zwar ein scharfer Strukturwandel mit Rückzug und Arbeitsplatzvernichtung in manchen Sparten der Schwerindustrie, insgesamt ist aber die Arbeitslosenquote in Großbritannien während der intensivsten Privatisierungsperiode (Ende der achtziger Jahre) sogar gesunken, die Effizienz des britischen Unternehmenssektors (v. a. auch der privatisierten Unternehmen) gestiegen. Die rezessiven Probleme der vergangenen Jahre werden gegenwärtig vielmehr der verfehlten Geldpolitik zugeschrieben.

Dieser Privatisierungsweg erfordert jedoch ein ganz spezifisches institutionelles und wirtschaftspolitisches Umfeld, das in Kontinentaleuropa, weder in Frankreich noch in Österreich gegeben scheint, wie – entsprechende Kapitalmarktstrukturen mit einer stark entwickelten Börse (lange vor der Privatisierung lag der Anteil der Aktienfinanzierung in Großbritannien deutlich über dem des Kontinents), einen viel früher vollzogenen Übergang zu Dienstleistungsstrukturen, verbunden mit einem relativen Rückzug des Staates aus Industrie-, Struktur- sowie Forschungspolitik und v. a. eine stark entwickelte Kultur der Managerverantwortung gegenüber dem (auch anonymen) Eigentümer am Kapitalmarkt mit ihren Eigenheiten einer Dynamik von Eigentümerwechsel, Übernahmedrohungen und schnelles Auswechseln von Managern im Fall des Mißerfolges.

Solche institutionellen Voraussetzungen scheinen in Österreich, Frankreich oder auch Italien viel weniger gegeben. Dazu kommt noch die höhere Bedeutung und Verantwortlichkeit sozialpartnerschaftlicher Strukturen mit ihrer notorischen Einbindung in gesamtwirtschaftliche und wirtschaftspolitische Weichenstellungen (in Frankreich auch noch die spezifischen Themen der „Cohabitation“).

Würden die jetzigen Eigentümer der ÖIAG-Gruppe zur Meinung gelangen, „wir verkaufen die ÖIAG-Gruppe so schnell wie möglich, egal an wen, hauptsächlich wir haben sie los“, so wäre dies im Prinzip der Thatcher-Weg ohne die spezifischen Voraussetzungen. Damit wäre die Gefahr eines Ausverkaufs – quasi „vorbei“ am unterentwickelten nationalen Kapitalmarkt, nicht von der Hand zu weisen.

7. Einige Rückschlüsse auf die Privatisierung der ÖIAG-Gruppe

Die ÖIAG-Gruppe stellt gegenwärtig etwa 9 Prozent des BIP und somit im europäischen Wirtschaftsraum eine der größten nationalen Privatisierungen einer Volkswirtschaft dar. Das zu privatisierende Portfolio

der ÖIAG-Gruppe besteht im wesentlichen aus einer Öl-/Gas-/Chemie-/Petrochemiegruppe (ÖMV AG), einer Stahl- und Aluminiumgruppe (VOEST ALPINE, BÖHLER UDDEIOLM und AUSTRIA METALL) und einer Technologiegruppe (ANLAGENBAU, ENERGIE- und UMWELTECHNIK, SERVICES). Die Kapitalattraktivität der ÖIAG-Gruppe mit rund 300–400 Einzelunternehmen, an denen der Staat mehr als 50 Prozent Eigentumsrechte besitzt, ist sehr unterschiedlich. Insgesamt lag die Kapitalrendite (Return on investment) im Jahre 1992 als Durchschnittswert unter 2 Prozent. Ungeachtet dessen gibt es innerhalb der ÖIAG-Gruppe eine Reihe von sehr attraktiven, trotz Rezession – mit hoher Kapitalrendite tätigen Unternehmen, wie z. B. die sich bereits in der Privatisierung befindlichen VA-Eisenbahnsysteme, AMS, SGP-Verkehrstechnik oder das bereits verkaufte Umweltunternehmen ASA.

Neben dem Problem der Kapitalattraktivität der ÖIAG-Gruppe besteht in den nächsten Jahren auch eine erhebliche europäische Privatisierungskonkurrenz. Gerade in den Branchen Öl und Stahl sollen massive Privatisierungen stattfinden. Allein bei den Energieunternehmen werden voraussichtlich ca. 200–250 Mrd. öS an Unternehmenswerten zur Privatisierung angeboten (Tabelle 5). Im Bereich Stahl wird trotz schwieriger Branchensituation die Privatisierung von USINOR SACLOR, ILVA und der ostdeutschen Stahlindustrie (EKO-Stahl) vorbereitet.

Tabelle 5:

**Privatisierung in Europa
Bereich: Öl/Energie**

Frankreich:	ELF AQUITAINE	ca. 100 Mrd. öS für ca. 50%
Italien:	AGIP	ca. 60 Mrd. öS für ca. 100%
Spanien:	REPSOL	ca. 35 Mrd. öS für ca. 41%
Norwegen:	NORSK HYDRO	ca. 15 Mrd. öS für ca. 51%
Finnland:	NESTE	ca. 18 Mrd. öS für ca. 30%
Österreich:	ÖMV	ca. 13 Mrd. öS für ca. 50%

Privatisierungsvolumen: ca. 200–250 Mrd. öS

Quelle: Morgan & Stanley, AMC

Somit wird die vorgesehene größte Privatisierung in der Geschichte der zweiten Republik unter hohem europäischen Konkurrenzdruck stattfinden, woraus folgt, daß eine erfolgreiche und schnelle Privatisierung nur dann wahrscheinlich sein wird, wenn durch industriepolitische und finanzpolitische Rahmenbedingungen ausreichende Anreize für das nationale und internationale Kapital zum Erwerb der österreichischen Staatsunternehmen geschaffen werden. Derartige industrie- und finanzpolitische Rahmenbedingungen und damit verbundene Ziele und Organisationsgrundsätze der Privatisierung der ÖIAG-Gruppe sollten in An-

lehnung an das ÖIAG-Gesetz von 1986 in einem neuen österreichischen Privatisierungsgesetz verankert werden. Ein österreichisches Privatisierungsgesetz könnte unter anderem folgende grundsätzliche Feststellungen enthalten:

- Beschreibung der industriepolitischen Rahmenbedingungen für die neue Eigentümerstruktur der ÖIAG-Gruppe, insbesondere Rahmenbedingungen zur Wahrung nationaler Eigentümerrechte sowie der Sicherung und des Ausbaus „nationaler Kompetenz“ (als Maß der Markt- und Innovationsstärke der Unternehmen und deren Einbindung in die nationalen Wirtschaftsstrukturen) (8).
- Festlegung finanzpolitischer Rahmenbedingungen zur Förderung des nationalen Kapitals bei der Erlangung von Eigentumsanteilen an den Unternehmen der ÖIAG-Gruppe, wie:
 - die Bildung von nationalen Aktienfonds,
 - die Bildung von harten Aktionärskernen,
 - gesetzliche Grundlagen für „Golden shares“,
 - gesetzliche Grundlagen für Mitarbeiterbeteiligungen. (Für den begünstigten Erwerb über den gegenwärtigen Rahmen hinaus.)
- Festlegung der geänderten Aufgabenstellung für die ÖIAG (die gegenwärtig auf der Grundlage des ÖIAG-Gesetzes von 1986 als Konzern mit Weisungsrecht gegenüber seinen Unternehmungen fungiert), insbesondere die Aufgabenstellung der Privatisierung, der Auswahl der Eigentümer, die Festlegung der Höhe der jeweiligen Beteiligungen u. a. m. in Anlehnung an die Befugnisse der französischen Privatisierungskommission und/oder deutschen Treuhandanstalt.

In Anbetracht des schwierigen wirtschaftspolitischen Umfeldes, insbesondere der Probleme der strukturellen Arbeitslosigkeit und unter Beachtnahme auf die positiven Erfahrungen Österreichs mit der sozialpartnerschaftlichen Entscheidungstradition ist die bewußte Einbindung der Sozialpartner in die Organisation und Vorgangsweise der Privatisierung sinnvoll.

Neben der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine geregelte Privatisierung der ÖIAG-Gruppe sollte aufgrund der volkswirtschaftlich einmaligen Größenordnung der Kapitalumschichtung sowie in Anbetracht der Erfahrungen der Privatisierung in England, Frankreich oder in jüngster Zeit Deutschland berücksichtigt werden, daß die Privatisierung der ÖIAG-Gruppe auch infolge der schwierigen Unternehmenssituationen längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Würde man ausreichende finanzielle Anreize für das nationale Kapital zum Erwerb der Unternehmen der ÖIAG-Gruppe schaffen, bestünde trotzdem eine hohe Konkurrenz zu anderen gleichzeitig in der jeweiligen Branche stattfindenden Privatisierungen in anderen europäischen Staaten. Durch diese Konkurrenzierung sind die ständige Pflege und der Ausbau der Performance und damit der Attraktivität der zu verkaufenden Unternehmungen wichtig, was somit eine entsprechende Führungsstruktur (siehe Erfahrungen der deutschen Treuhandanstalt) erfordern wird. Es werden sich somit Verkaufs-, Sanierungs- und Kooperationsaktivitäten

überlappen und dies voraussichtlich über einen Zeitraum von sechs bis acht Jahren.

Am Ende dieser Periode sollte der Anteil der dann privatisierten Unternehmen am Bruttoinlandsprodukt in etwa gleich geblieben sein und nicht vielleicht auf den um zwei Drittel niedrigeren Anteil der Landwirtschaft von heute abgesunken sein. Dieses worst-case-Szenario ist deshalb nicht von der Hand zu weisen, weil zum Unterschied zur englischen Privatisierung die gegenwärtige Privatisierung in einem wesentlich schwierigeren Umfeld stattfinden wird, da man mit großer Sicherheit davon ausgehen kann, daß der Übergang aus der Industriegesellschaft in die postindustriellen Strukturen erhebliche strukturelle Veränderungen gerade in den Branchen verursachen wird, in denen die ÖIAG-Gruppe ihre Hauptaktivitäten hat. Die industriepolitische Stoßrichtung der Privatisierung der ÖIAG-Gruppe kann somit nicht die Budgetentlastung sein, sondern in erster Linie die Wahrung und nach Möglichkeit der Ausbau der österreichischen Wertschöpfung und der österreichischen Know-how-Potentiale, die in den industriellen und Dienstleistungsstrukturen der ÖIAG-Gruppe verankert sind.

Anmerkungen

- (1) Unter „Strukturrezession“ verstehen wir hier eine das Konjunkturtief überlagernde Periode sehr schwacher Auftriebskräfte, verbunden v. a. mit Verzögerungen des Investitionszyklus. Diese Auftriebskräfte sind nicht in der Lage, eine effektive Wachstumserholung im Sinn des gewohnten zyklischen Konjunkturaufschwungs herbeizuführen und eng mit den gegenwärtigen Strukturproblemen und Unsicherheiten der europäischen Industrie verbunden (Überkapazitäten in Schlüsselindustrien, Ende der Binnenmarktkräfte, schwache Wettbewerbs- (= Produktivitäts)position am Weltmarkt, Ostöffnungs-Schock). Wir nehmen an, daß diese Periode der Strukturrezession auch einen Trendbruch des Wachstums an einer wichtigen Schwelle des Übergangs von der Industrie- in die Dienstleistungsgesellschaft bedingt.
- (2) Davidson (1993).
- (3) Rapport (1993) 17 f.
- (4) Rapport (1993) und Projet de Loi (1993).
- (5) Bauer (1989).
- (6) Rapport (1993) 9.
- (7) Heald (1989) 36 f.
- (8) Davidson (1993) 15.
- (9) Der Begriff der „nationalen Kompetenz“ wurde zugrundegelegt und definiert in einer Studie der AMC „Privatisierungskonzept Teil 1: ÖIAG-Gruppe“ an das Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr, Wien 1993.

Literatur

- Assemblée Nationale (Hrsg.), Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de privatisation, adopté par le sénat après déclaration d'urgence, mit Anlagen (Paris 1993).
- Bauer, Michael, The Politics of State-Directed Privatisation: The Case of France, 1986–88, in: Vickers, John; Wright, Vincent (Hrsg.), The Politics of Privatisation in Western Europe (London 1989) 49–60.

Davidson, Richard, Global Strategy & Economics – European Privatisation (= Morgan Stanley, International Investment Research, M. S. International 1993).

Heald, David, The United Kingdom: Privatisation and its Political Context, in: Vickers, John; Wright, Vincent (Hrsg.), The Politics of Privatisation in Western Europe (London 1989) 31–48.

Ministère de l'économie, Communiqué de presse „Projet de loi de privatisation présenté par M. Edmond Alphandery, Ministre de l'Economie au Sénat, le 10 juin 1993“ mit Anhang (Paris 1993).

The Price Waterhouse European Companies Handbook 1992 (London 1992).

Verschiedene Artikel in:

Handelsblatt: 9. August 1993, 23. August 1988, 24. August 1988.

Wirtschaftswoche: 2. Juli 1993, 17. September 1993, 22. Oktober 1993.

Presse: 28. September 1993.

Neue Zürcher Zeitung: 28. September 1993.

The Economist: 21. August 1993.

Wohnbauförderung – aktuelle Probleme und Lösungsmöglichkeiten

Franz Köppl

1. Problemstellung

Neben der Mietpreisregelung für Mietwohnungen im privaten Altbestand hat vor allem die Wohnbauförderung dazu beigetragen, daß sich im wesentlichen alle Teile der Bevölkerung – mit Ausnahme der ausländischen Haushalte – eine dem jeweiligen allgemeinen Wohlstandsniveau angepaßte Wohnung leisten können.

In den letzten Jahren sind in der Wohnungsversorgung allerdings Probleme aufgetreten. Die Wohnungsnachfrage stieg entgegen allen Prognosen am Ende der achtziger Jahre kräftig an. Geburtenstarke Jahrgänge kamen in die Haushaltsgründungsphase, die Haushaltsgrößen verringerten sich weiter. Dazu kam eine nicht unbeträchtliche Zuwanderung, die besonders in Wien die Nachfrage weiter steigerte. Während aber auf der einen Seite die Nachfrage ständig zunahm, sank auf der anderen Seite die Neubauproduktion. Neuere Bedarfsberechnungen zeigen, daß eine Neubauleistung von 50.000 bis 60.000 Wohnungen pro Jahr, und das rund zwanzig Jahre lang, nötig ist, um das bestehende Defizit und den zukünftigen Bedarf zu decken (1). Da der Großteil der wohnungssuchenden Familien sich eine Neubauwohnung ohne Förderung nicht leisten kann, muß angesichts der knappen öffentlichen Budgets die Effizienz der österreichischen Förderung verbessert werden, um den steigenden Bedarf finanzieren zu können. Im folgenden sollen generell Prinzipien der österreichischen Wohnbauförderung dargestellt und Möglichkeiten der Veränderung und Anpassung an neue Gegebenheiten diskutiert werden.

2. Die österreichischen Förderungsaufwendungen im internationalen Vergleich

Czerny (1990) meint in einem 1990 erschienenen Gutachten des österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung über eine Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich, daß „im Vergleich zu anderen europäischen Ländern die Wohnbauförderung in Österreich überdurchschnittlich hoch ist“ (2). Es wurden jedoch nur die direkten Budgetausgaben für den Wohnbau des Bundes mit den direkten Budgetausgaben des Bundes in der Schweiz und in der BRD im Jahre 1987 verglichen. Weitet man den Vergleich auf andere direkte und indirekte Aufwendungen für den Wohnbau und auf andere vergleichbare europäische Staaten aus, so zeigt sich, daß zum damaligen Zeitpunkt die staatlichen Aufwendungen in Österreich gemessen als Anteil am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt nicht überdurchschnittlich hoch waren (Tabelle 1).

In den Niederlanden und in Schweden war der Anteil am Bruttoinlandsprodukt ungefähr doppelt so hoch wie in Österreich. In Dänemark dürften die Anteile unter Berücksichtigung der Steuerverzichte ebenfalls höher gewesen sein als in Österreich. In der BRD war der Anteil der Wohnbauförderungsaufwendungen zum damaligen Zeitpunkt von allen angeführten Ländern am niedrigsten. Der Unterschied gegenüber Österreich ist jedoch unter Einbeziehung der indirekten Aufwendungen und der Aufwendungen der Bundesländer wesentlich geringer, als dies im WIFO-Gutachten zum Ausdruck kommt (3).

Deutlich wird jedoch, daß die angewandten Förderungsinstrumente sehr unterschiedlich waren. Nur in den Niederlanden spielte die direkte Objektförderung eine ähnlich dominante Rolle wie in Österreich. In Schweden, in Frankreich und in der BRD dominierte die steuerliche Förderung für Eigenheime und Eigentumswohnungen.

Wie bereits angeführt, bezieht sich der Vergleich in Tabelle 1 auf das Jahr 1988. Neuere Daten stehen mit Ausnahme Deutschlands derzeit nicht zur Verfügung. Es sei jedoch angemerkt, daß etwa in Schweden die steuerliche Förderung deutlich reduziert wurde und daß auch eine deutliche Kürzung der direkten Objektförderung aus budgetären Gründen diskutiert wird. Auch in den Niederlanden wird aus budgetären Gründen eine Reduktion der gesamten Wohnbauförderungsausgaben insbesondere durch eine Kürzung der direkten Objektförderung überlegt. In Deutschland hingegen wurde die direkte Objektförderung des Bundes in den letzten Jahren wieder aufgestockt.

3. Schwerpunkt der Wohnbauförderung in Österreich ist die Objektförderung

Nahezu alle Wohnungen, die nach 1945 errichtet worden sind und die als Hauptwohnsitz dienen, wurden mit Hilfe staatlicher Förderung ge-

Tabelle 1:
Wohnbauförderungsaufwendungen in europäischen Staaten im Jahre 1988, jeweils in Landeswährung

Förderungsart	Österreich ¹⁾ Mrd. S		BRD Mrd. DM	Dänemark Mio. Kronen	Frankreich Mio. Francs	Schweden Mio. Kronen	Niederlande Mio. Gulden
	Bund	Bund, Länder	Bund, Länder	Zentral- staat	Zentral- staat	Zentral- staat	Zentral- staat
Objektförderung	15,98	22,66	5,95 ²⁾	3,17	25,67	14,30	8,60
Subjektförderung		1,97	3,69	4,30	18,08	8,10	1,79
Bausparprämie	1,41	1,40	0,84	–	–	–	–
steuerliche Förderung (Steuerverzicht)	3,30	3,30	11,70	keine Daten	31,01	16,50	5,57
Summe	20,69	29,33	22,18	7,47	74,76	38,90	15,96
Anteil am BIP in %	1,32	1,87	1,05		1,30	3,50	3,55

¹⁾ Die erste Spalte berücksichtigt nur Bundesüberweisungen an zweckgebundenen Steueranteilen, die zweite Spalte beinhaltet auch die an die Länder fließenden Rückflüsse und das Landessechstel.

²⁾ Davon rund 2,4 Mrd. DM direkte Förderungsausgaben des Bundes.

Quellen: Österreich: Institut für Stadtforschung (1990).

BRD: Subventionsberichte, Sozialberichte, Finanzberichte der Bundesregierung.

Übrige Länder: Papa (1992), 133.

baut. Die österreichische Wohnbauförderung besteht derzeit im wesentlichen aus drei Arten: der direkten Förderung nach den Wohnbauförderungsgesetzen (Subjekt- und Objektförderung), der Objektförderung über subventionierte Bausparkassendarlehen und der steuerlichen Subjektförderung durch die Absetzbarkeit der Annuitätenzahlungen als Sonderausgaben. Häufig erfolgt eine Kombination dieser Förderungsformen. Insbesondere im Eigentumssektor kommen alle drei Formen zur Anwendung. Der Hauptanteil an den staatlichen Förderungsaufwendungen entfällt jedoch auf die direkte Objektförderung im Rahmen der Wohnbauförderungsgesetze der Bundesländer.

Tabelle 2:**Aufwendungen des Bundes für die Wohnbauförderung 1991**

Förderungsart	Mrd. S	Anteil in %
Objektförderung für den Neubau ¹⁾	15,20	55,60
Objektförderung für die Sanierung ¹⁾	4,40	16,20
Subjektförderung ¹⁾	1,40	5,10
Bausparprämie	2,10	7,70
Steuerverzicht		
für Neubau:	3,60	12,80
für Sanierung:	0,70	2,60
Summe	27,40	100,00

¹⁾ Objekt- und Subjektförderung finanziert aus den Überweisungen des Bundes an die Länder nach Wohnbauförderungszweckzuschußgesetz

Quelle: Verbindungsstelle der Bundesländer, Finanzministerium

4. Generationenausgleich als Finanzierungsprinzip

Das Mittelaufkommen für die direkte Wohnbauförderung erfolgt durch zweckgebundene Steueranteile. Nach dem seit 1989 geltenden Wohnbauförderungszweckzuschußgesetz werden jährlich 9,233 Prozent der Lohn-, Einkommen-, Körperschaft- und Kapitalertragsteuer und 80,55 Prozent des Wohnbauförderungsbeitrages dafür bereitgestellt. Der Wohnbauförderungsbeitrag beträgt 1 Prozent der Löhne und Gehälter bis zur Höhe der Höchstbeitragsgrundlage der Krankenversicherung und wird je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern getragen. Insgesamt bedeutet dies, daß rund zwei Drittel der jährlich aus Steuergeldern bereitgestellten Mittel von Arbeitnehmern finanziert werden.

Tabelle 3:**Mittelaufkommen nach dem Wohnbauförderungszweckzuschußgesetz 1991**

Mittelaufkommen aus	Mrd. S	Anteil in %
Einkommensteuer	3,080	15
Lohnsteuer	10,58	53
Kapitalertragsteuer	0,261	1
Körperschaftsteuer	1,415	7
Wohnbauförderungsbeitrag	4,683	23
Insgesamt	20,02	23

Quelle: Finanzministerium

Dieses Finanzierungsprinzip und die Konzentration auf hohe Neubaulleistungen durch das Instrument der direkten Objektförderung läßt aber auch darauf schließen, daß die Umverteilung zwischen den Generationen (horizontale Umverteilung) das wesentliche Umverteilungsziel des österreichischen Systems der Wohnbauförderung ist. Die bereits wohnversorgten älteren und auch besser verdienenden Einkommensbezieher tragen über ihre Steuern zur Errichtung von Wohnungen für die jüngere Generation bei (4). Die Leistbarkeit der Wohnungen – insbesondere bezüglich der Eintrittszahlungen – orientiert sich dabei im wesentlichen am Einkommen der Mittelschicht. Wegen der Zugangsbeschränkungen durch relativ hohe Eintrittszahlungen (Grund- und Baukostenbeiträge) und der Eintrittsrechte der Kinder bei geförderten Mietwohnungen bzw. der Weitervererbung bei geförderten Eigenheimen oder Eigentumswohnungen ist die Umverteilung zwischen den einzelnen Einkommenschichten einer Generation (vertikale Verteilung) relativ gering (5).

5. Kontinuität des Mittelaufkommens als Voraussetzung für stabile Wohnbauleistung

Die enge Koppelung an das Steueraufkommen bringt jeweils mittelfristig relativ konstante Mittel für die Wohnbauförderung. Dies hat den Vorteil, daß der österreichische Wohnbausektor gegenüber Kapitalmarkt- und Konjunkturschwankungen weniger störanfällig ist. Da der Wohnbau eine große gesamtwirtschaftliche Bedeutung hat, wird damit auch ein Beitrag zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft geleistet.

Diese stabilisierende Funktion der Wohnbauförderung zeigt sich gerade auch angesichts der derzeitigen Wachstumsschwäche. In der Bauwirtschaft ist es der Wohnbau, der die Einbrüche in der Beschäftigung abfängt.

Tabelle 4:**Überweisungen des Bundes an die Länder für Wohnungsneubau und Sanierung**

Jahr	Mrd. S	Anteil in %
1986	17	
1987	17	+ 2,9
1988 ¹⁾	20	+15,6
1989	17	-16,5
1990	18	+ 6,6
1991	20	+11,8
1992	22	+ 9,5
Durchschnittliche jährliche Zunahme:		+ 3,4

¹⁾ In diesem Jahr flossen einmalig rund 4,2 Mrd. S zusätzlich aus der „Fondsverwertung“ an die Länder. Die „Bundesleistung“ betrug rund 15,7 Mrd. S (10% Reduktion gegenüber dem Vorjahr).

Quelle: Finanzministerium

Als Nachteil dieser Koppelung von Steueraufkommen und Wohnbauförderungsmittel gilt, daß dabei das Mittelaufkommen nicht am tatsächlichen Bedarf orientiert ist. Kurzfristige Bedarfsschwankungen könnten nicht berücksichtigt werden. Da aber die Wohnungsproduktion wegen der aufwendigen und langen Produktionsdauer ohnehin nicht kurzfristig auf Nachfrageänderungen reagieren kann, ist eine derartige kurzfristige Reaktion in der Wohnungsfertigstellung auch nicht möglich. Die Bindung der Wohnbauförderungsmittel an das Steueraufkommen läßt aber mittelfristigen Planungen genug Flexibilität, um auch den Mittelbedarf an neue Gegebenheiten anzupassen.

6. Möglichkeiten der Anpassung der Wohnbauförderung an neue Gegebenheiten

Die in Österreich bestehende direkte Objektförderung hat den Vorteil, daß die Förderungsmittel unmittelbar an Bauträger zur Errichtung von Wohnungen vergeben werden. Von der Öffentlichkeit bereitgestelltes Geld fließt dabei ohne Umweg in den Wohnungsneubau und erhöht im beabsichtigten Ausmaß das Wohnungsangebot. Im Gegensatz dazu wirkt ein Förderungssystem, das nahezu ausschließlich auf eine individuelle vom Einkommen abhängige Wohnbeihilfe abstellt, über die dadurch gesteigerte Kaufkraft der individuellen Haushalte nur indirekt angebotssteigernd. Dabei kann ein beachtlicher Teil der staatlichen Transferzahlungen insbesondere bei fehlender Preisregelung durch Miet- bzw. Preissteigerungen von den Wohnungsanbietern abgeschöpft werden. Ökonomisch schwächeren Haushalten würde erst recht wieder der Zugang zu

entsprechenden Wohnungen verwehrt sein. Diese Gefahr besteht vor allem bei einem zu geringen Wohnungsangebot. Die Wohnbeihilfe würde dann zwar sozial treffsicher vergeben werden, aber sie könnte kaum zu einer Verbesserung der Wohnungsverorgung gerade der ärmeren wohnungssuchenden Haushalte beitragen.

Untersuchungen des deutschen IFO-Wirtschaftsforschungsinstitutes über die Effizienz einzelner Wohnbauförderungsinstrumente in Deutschland zeigen auch, daß die direkte Objektförderung zum Bau von Wohnungen der Subjektförderung durch Wohnbeihilfen insbesondere in einer Situation mit hohem Neubaubedarf deutlich überlegen ist (6).

Die bisher in Österreich praktizierte Form der Objektförderung muß sich aber den Vorwurf gefallen lassen, daß sie eine zu geringe soziale Treffsicherheit hat und einkommensschwächeren Haushalten ebenfalls keine ausreichende Wohnversorgung bietet. Unteren Einkommensgruppen ist vor allem durch hohe Eintrittszahlungen der Zugang zu geförderten Wohnungen erschwert. Auf der anderen Seite sind jedoch durch Einkommensobergrenzen kaum Zutrittsbeschränkungen für gut verdienende Haushalte gegeben. Durch Eintrittsrechte der Kinder bzw. durch Vererbung werden die Förderungsvorteile bei älteren Wohnungen zudem noch ohne jede Einkommensprüfung bzw. Einkommensbegrenzung für die zukünftigen Nutzer weitergegeben. Verstärkt wird diese Tendenz einer weitgehend einkommensunabhängigen Förderung in den meisten bisherigen Förderungsgesetzen noch dadurch, daß die Wohnkostenbelastung zu wenig dem Einkommensverlauf der jeweiligen Einzelhaushalte angepaßt ist. Ist der Förderungsaufwand pro Wohnung sehr hoch, ergeben sich dadurch hohe Mitnahmeeffekte.

Im folgenden sollen einige Maßnahmen aufgezählt werden, durch die angesichts knapper öffentlicher Budgets die Liquiditätsprobleme in der Finanzierung der zusätzlich nötigen Wohnbauleistung verringert, Mitnahmeeffekte reduziert und die soziale Treffsicherheit gesteigert werden könnten.

6.1 Verringerung der Förderungsintensität im Neubau: Beispiel Wien

Die derzeitige Situation in der Wohnversorgung in Wien ist durch einen starken Nachfrageüberhang gekennzeichnet. Verschiedene Bedarfsberechnungen ergeben eine jährliche Neubauleistung zwischen rund 7.000 und 11.000 Wohnungen, die im nächsten Jahrzehnt nötig ist (7), wovon rund 8.000 bis 10.000 Wohnungen gefördert werden. Die jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für die Förderung des Wohnungsneubaus in Wien stammen zum überwiegenden Anteil aus den Bundesmitteln, die nach dem Wohnbauförderungszweckzuschuß-Gesetz vergeben werden, zu einem geringen Anteil aus den Rückflüssen früher vergebener Darlehen. Im Jahre 1991 standen daraus in Wien insgesamt etwas über 6 Mrd. Schilling (davon Rückflüsse: 860 Mio. Schilling) zur Verfügung. Aber nicht die Gesamtheit dieser Mittel ist für den Einsatz in der Neubauleistung disponibel. Es müssen daraus die Erfordernisse für die

Wohnhaussanierung abgedeckt werden (1991: rd. 1,4 Mrd.), ebenso wie die Verpflichtungen an Annuitätenzuschüssen für alte Förderungsjahrgänge (1991: rd. 806 Mio.) und die Subjektförderung (1991: Wohnbeihilfe: 296 Mio; Eigenmitteldarlehen: 204 Mio.). Nach Abzug dieser Größen sind von diesem Förderbudget rd. 3,5 Mrd. (Wert 1991) geblieben, die im Neubau einsetzbar waren. Stellt man dem den jährlich erforderlichen Bedarf für eine Bauleistung von 9.000 Wohnungen gegenüber, so ergibt dies bei Quadratmeter-Baukosten von S 17.000,- und einer Durchschnittsgröße von 80 m² eine Baukostensumme von 12,2 Milliarden Schilling. Da die monatliche Mietennettobelastung pro m² und Monat im ersten Jahr rund S 38,- betragen soll, ist bei dem derzeitigen Wiener Förderungssystem (Hauptschiene der Förderung) für Mietwohnungen eine Quadratmeter-Subventionsleistung von rund S 8.100,- (verlorener Zuschuß) nötig. Bei 9.000 Wohnungen entspricht das einer Summe von etwa 5,8 Milliarden Schilling jährlich. Unter den getroffenen Annahmen würden die Bundesmittel für die Wiener Wohnbauförderung nicht ausreichen, um die angestrebte Neubauleistung zu finanzieren. Die Finanzierungslücke müßte aus dem Landesbudget gedeckt werden. Da die Fördermittel in den letzten Jahren nicht zur Gänze vergeben wurden, kann die Differenz noch aus vorhandenen Rücklagen finanziert werden.

Bei einer Verringerung der nach dem derzeit aktuellen Wiener Förderungsgesetz vorgesehenen Objektförderung pro Mietwohnung (Hauptschiene der Förderung) durch eine Anhebung der Rückzahlung auf S 45,-/m² und Monat würde jedoch mit gleichem Mittelaufwand eine um rund ein Fünftel höhere Anzahl geförderter Mietwohnungen finanziert werden können. Wie aus der Modellrechnung in Tabelle 5 hervorgeht, würden sich bei Baukosten von S 17.000,-/m² der verlorene Zuschuß pro Wohnung (à 80 m²) um rund 16 Prozent reduzieren. Mit einer Milliarde Schilling Förderungsaufwand könnten damit um rund 19 Prozent mehr Wohnungen gefördert werden.

Tabelle 5:

**Modellrechnung: Wirkung der Senkung der Förderungsintensität
bei der „Normalförderung“ in Wien**

Annuitätenbelastung für Mieter im 1. Jahr (indexiert mit 3,5%)	38,-	45,-
Baukosten	17.000,-	17.000,-
Eigenmittel (12,5%)	2.125,-	2.125,-
Hypodarlehen (Kletterdarlehen mit 6,7% Anfangsannuität)	6.806,-	8.060,-
Laufzeit (bei 8,5%)	29 Jahre	29 Jahre
verlorener Zuschuß	8.070,-	6.815,-
Förderleistung mit 1 Mrd. S	1.550	1.840
	Wohnungen	Wohnungen

Eine Reduktion der Förderungsintensität bedeutet natürlich eine Anhebung der laufenden Belastung der Nutzer. Entspricht die Belegung der geförderten neuerrichteten Wohnungen in etwa der Neubelegung in den letzten Jahren, wäre eine Anhebung der Rückzahlungsbelastung insbesondere bei den Mietwohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen auch zumutbar. Aus einer empirischen Stichprobe von Bauer/Kaufmann (8) aus dem Jahre 1988 über die Einkommen von Wiener Haushalten, die geförderte Neubauten in den Jahren 1985 bis 1987 erstmals bezogen haben, geht hervor, daß bei Mietwohnungen gemeinnütziger Bauvereinigungen das damalige durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen bei S 20.000,- und damit deutlich über dem mittleren Einkommensniveau lag.

Die Reduktion der Objektförderung würde zwar zu einem gewissen Anstieg in den Ausgaben für die Wohnbeihilfe führen, der aber bei einer gleichbleibenden Verteilung der geförderten Wohnungen auf die einzelnen Einkommensgruppen die Ersparnisse bei weitem nicht egalisieren würde. Mittelfristig würden sich die Ersparnisse noch verstärken, da die Wohnbeihilfe bei steigenden Einkommen entsprechend reduziert wird, während die Förderungsvorteile der Objektförderung nach Bezug der Wohnung unabhängig von der Einkommensentwicklung dem Nutzer verbleiben. Die sogenannten Mitnahmeeffekte würden sich jedenfalls deutlich verringern.

Tabelle 6:

**Haushaltseinkommen von Familien in geförderten Wiener
Genossenschafts- und Gemeindewohnungen bei Erstbezug
(1985 bis 1987) (erhoben 1987)**

Haushaltsnettoeinkommen	Gemeinde- wohnungen	Miet- wohnungen
unter S 15.000,-	54%	29%
über S 27.000,-	3%	21%
Durchschnittseinkommen	14.900,-	20.200,-
Wohnbeihilfenbezieher	34%	19%

Quelle: Bauer, Kaufmann (1990)

6.2 Erhöhung der Refinanzierungsquote

Die Aufbringung der öffentlichen Mittel für die direkte Wohnbauförderung orientiert sich am Prinzip der horizontalen Umverteilung (Generationenausgleich). Dies erfolgt jedoch derzeit im wesentlichen nur durch Umverteilung über das Steuersystem und nur in geringem Ausmaß durch Umverteilung über die Rückzahlung erhaltener Förderungen. Der Anteil der Rückflüsse ist relativ gering.

Tabelle 7:**Anteil der Rückflüsse am gesamten WBF-Mittelaufkommen**

Jahr	Anteil in %
1985	12
1986	12
1987	13
1988 ¹⁾	19
1989 ²⁾	23
1990	13

¹⁾ 1988 stieg dieser Anteil der um zwei Drittel reduzierten Landesmittel durch Einnahmen aus vorzeitiger Rückzahlung.

²⁾ 1989 gab es eine Erhöhung durch die Fondsverwertung. Diese brachte rund 4,2 Mrd. S. Quellen: Institut für Stadtforschung, Prognosen zur Wohnbauförderung bis 2000, Wirtschaftsministerium

Das bedeutet auch, daß in Zukunft die Objektförderung so gestaltet werden soll, daß die Rückflüsse weitgehend wertgesichert sind, auch wenn dies erst mittel- bis langfristig die Refinanzierung verbessert. Besteht doch ein Teil der derzeitigen Finanzierungsprobleme im geförderten Wohnbau aus den weit unter der Inflationsrate liegenden Verzinsungen früherer Darlehen.

Dem Prinzip der horizontalen Umverteilung sollte aber auch durch eine Erhöhung der Rückflüsse aus älteren Förderungsdarlehen aus den fünfziger und sechziger Jahren besser entsprochen werden. Eine Anhebung des deutlich unter der Inflationsrate liegenden Zinssatzes und/oder der Tilgung früherer Förderungsdarlehen auch bei laufenden Verträgen könnte mehrere Milliarden Schilling Mehreinnahmen bringen. Dies wäre auch gegenüber einer Fehlbelagsabgabe bzw. einer generellen Mietzinsanhebung nur bei geförderten Mietwohnungen gemeinnütziger Bauträger sozial gerechter, da dabei nicht nur Nutzer von Mietwohnungen belastet würden, sondern auch die Nutzer geförderter Eigenheime oder Eigentumswohnungen. Letztere haben in der Vergangenheit die bei weitem höchsten Förderungsdarlehen pro Wohnung erhalten (9).

Das Argument, daß verfassungsrechtliche Gründe derartigen Eingriffen in laufenden Verträgen entgegenstehen, wird durch das neue steirische Wohnbauförderungsgesetz teilweise widerlegt. Im neuen steirischen Wohnbauförderungsgesetz wird durch eine Anhebung der Tilgung älterer Wohnbauförderungsdarlehen – und damit durch einen Eingriff in laufende Verträge – zumindest ein rascherer Rückfluß der Darlehen bewirkt. Die Tilgungsrate wird bei den älteren Darlehen (Wohnbauförderung 1954) auf 3 Prozent bei den jüngeren Darlehen (Wohnbauförderung 1984) auf 0,25 Prozent, erhöht. Im Schnitt führt diese Tilgungserhöhung zu einer Erhöhung der laufenden Wohnkostenbelastung von etwa S 5,-/m² und Monat. Bei den Wohnbeihilfenbeziehern wird diese Er-

höhung durch die Wohnbeihilfe abgedeckt. Diese Erhöhung der Wohnbeihilfenzahlungen verringert jedoch die zusätzlichen Mehreinnahmen durch die raschere Tilgung im ersten Jahr nur um rund 20 Prozent.

6.3 Verbesserung der horizontalen Umverteilung nötig

In den beiden WIFO-Gutachten (10) wird der direkten Wohnbauförderung Ineffizienz vor allem auch im Zusammenhang mit der geringen vertikalen Verteilungswirkung vorgeworfen. (Die Förderung über Bausparkassendarlehen und auch die steuerliche Subjektförderung wurden diesbezüglich keiner Effizienzprüfung unterzogen.) Allerdings war eine forcierte vertikale Umverteilung bisher auch kein Ziel der Wohnbauförderungspolitik. Die Subjektförderung, die dafür das effizienteste Instrumentarium ist, spielte – im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern – immer nur eine geringe Rolle. Ziel der Wohnbauförderung war und ist vor allem die Schaffung eines hohen Wohnbauvolumens, dessen Leistbarkeit sich an der Mittelschicht orientiert. Daran hat sich auch nach der Verlängerung 1989 wenig geändert.

Tabelle 8:

**Anteil der Wohnbeihilfe an den Wohnbauförderungsausgaben
Bundesüberweisungen nach Wohnbauförderungsgesetz 1991**

Bundesland	Anteil an den Ausgaben in %
Burgenland	0,18
Kärnten	2,60
Niederösterreich	2,61
Oberösterreich	12,99
Salzburg	7,24
Steiermark	9,38
Tirol	5,71
Vorarlberg	4,86
Wien	8,30
Österreich insgesamt	6,89

Quelle: Verbindungsstelle der Bundesländer

Besonders angesichts der derzeitigen Wohnversorgungssituation, unter der vor allem untere Einkommensgruppen leiden, muß jedoch auch die Wohnbauförderung verstärkt unmittelbar zur Versorgung einkommensschwächerer Haushalte beitragen.

Allerdings kann – wie bereits angeführt – eine komplette Umstellung der Förderung auf eine Subjektförderung in der derzeitigen allgemeinen

Wohnungsmangelsituation nicht das Problem der mangelnden Wohnversorgung einkommensschwächerer Haushalte lösen. Individuelle einkommensabhängige Wohnbeihilfen als einzige Förderung würden nämlich nur in sehr geringem Ausmaß das Wohnungsangebot erhöhen. Preissteigerungen im Bestand würden ökonomisch schwächere Haushalte den Zugang zu entsprechenden Wohnungen erst recht wieder verhindern. Aber auch eine ausschließliche Objektförderung, die nur zum Bau von Neubauwohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen eingesetzt wird, wäre wenig sinnvoll, da dies zu einer ausgeprägten Ghattobildung führt.

Um das bestehende Förderungssystem jedoch auch stärker als bisher einkommensschwächeren Haushalten zugänglich zu machen, müßten vor allem die Einmalbeträge – insbesondere die Grundkostenbeiträge –, die bei Bezug einer geförderten Wohnung zu bezahlen sind und die als starke Zugangsbarriere wirken, gefördert werden. Dies könnte ohne allzuviel Abweichung vom System durch die Förderung des Grundkostenbeitrages durch einkommensabhängige Eigenmittellersatzdarlehen erfolgen. Eine Möglichkeit wäre auch, die Bauträger zu veranlassen, die Grundkosten bei Mietwohnungen auf die monatliche Miete – wie etwa bei Wiener Gemeindewohnungen – umzulegen. Allerdings müßte auch dieser Mietzinsbestandteil durch eine einkommensabhängige Wohnbeihilfe gefördert werden können. Das ist derzeit nicht der Fall.

Gemeinnützige Wohnbauträger müßten aber auch verpflichtet werden, geförderte Wohnungen früherer Förderungsjahrgänge verstärkt für einkommensschwächere Haushalte zu reservieren.

6.4 Statt steuerlicher Subjektförderung mehr Objektförderung

Neben der Förderung von Neubauten über die Wohnbauförderungsgesetze werden die Neubauwohnungsnutzer auch steuerlich gefördert. Bei einem Großteil der bereits objektgeförderten Wohnungen können Annuitätenzahlungen zusätzlich als Sonderausgabe steuerlich geltend gemacht werden und zwar dann, wenn diese Wohnung als Eigentumswohnung oder Eigenheim errichtet wird bzw. bei einer geförderten Mietwohnung, wenn der Bauträger eine gemeinnützige Bauvereinigung oder eine Gebietskörperschaft ist. (Annuitätenzahlungen geförderter Mietwohnungen privater, nicht gemeinnütziger Bauträger können nicht als Sonderausgaben geltend gemacht werden. Auch Mieter in Altbauten können nur Kredittilgungen für Sanierungsinvestitionen vom zu versteuernden Einkommen absetzen.) Diese Absetzbarkeit kann die Steuerleistung des einzelnen Wohnungsnutzers beträchtlich verringern. Dabei gilt: Je höher das Einkommen ist, umso höher ist diese individuelle steuerliche Subjektförderung. Insgesamt hat diese steuerliche Subjektförderung im Neubau (ohne die Absetzbarkeit von Sanierungsausgaben) dem Bund im Jahre 1991 rund 3,6 Mrd. S an Steuerausfällen gekostet und damit deut-

lich mehr als der Aufwand für die direkten Subjektförderung zugunsten der einkommensschwächsten Haushalte. Diese steuerliche Förderung löst auch nur in geringem Ausmaß zusätzliche Wohnbauinvestitionen aus. Damit ist diese Förderung in zweierlei Hinsicht relativ ineffizient. Der Aufwand dafür sollte deshalb zukünftig für die direkten Förderungen verwendet werden. Ein derartiger Vorschlag wurde im übrigen bereits in einer Studie des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen aus dem Jahre 1981 von der Arbeitnehmerseite gemacht. Dort heißt es: „Die steuerliche Begünstigung soll daher für zukünftige Fälle nicht mehr gewährt werden. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Einnahmen müßten den Wohnbauförderungsmitteln zugeschlagen werden und könnten eine höhere Förderungsleistung vor allem für einkommensschwächere Wohnungswerber ermöglichen.“ (11)

7. Fondslösung bei gemeinnützigen Bauträgern

Bei der Beurteilung des Gesamtausmaßes der Refinanzierung aus Rückflüssen (Tilgung und Verzinsung) der Objektförderung ist auch zu berücksichtigen, an welche Bauträger die Förderungsmittel vergeben werden. Werden die öffentlichen Darlehen und Zuschüsse an private Bauträger von Mietwohnungen, „Häuslbauer“ und Wohnungseigentümer vergeben, ist jedenfalls bei einer unter der Inflationsrate liegenden Verzinsung der öffentlichen Darlehen oder bei verlorenen Zuschüssen die damit verbundene Subvention für die zukünftige Wohnungsproduktion großteils verloren.

Gehen jedoch die Förderungsmittel an gemeinnützige Bauträger zum Bau von Mietwohnungen, so entstehen mittelfristig Gewinne bei diesen Bauträgern, da sie nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz auch nach Tilgung der Förderungsdarlehen und Kapitalmarktdarlehen eine Miete, die der jeweils höchsten Annuitätenzahlung entspricht, einheben dürfen. Diese Gewinne werden als Entschuldungsgewinne bezeichnet. Nach dem Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz müssen diese Gewinne – im Gegensatz zu privaten Bauträgern – wieder für den Wohnungsneubau verwendet werden.

Generell läßt sich daraus ableiten, daß in den Bundesländern, in denen Förderungsmittel überwiegend für den Bau von gemeinnützigen oder kommunalen Mietwohnungen eingesetzt werden, die Refinanzierung des Förderungssystems aus den Einnahmen geförderter Wohnungen höher ist als in Bundesländern, in denen ein Großteil der Förderungsmittel an private Bauträger, an Eigenheimbesitzer oder an Eigentumswohnungsbesitzer vergeben wird. Voraussetzung dafür ist allerdings ein Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz, das garantiert, daß die durch die Förderung bedingten Gewinne der gemeinnützigen Bauträger wieder für den Mietwohnungsbau zu verwenden sind.

Tabelle 9:
Förderungszusicherung nach Rechtsverhältnis 1991

	Mietwohnungen		Eigentums- wohnungen		Eigenheime	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Burgenland	270	28	7	0	701	72
Kärnten	803	41	202	10	952	49
Niederösterreich	652	8	1.387	18	5.862	74
Oberösterreich	2.046	32	830	13	3.451	55
Salzburg	696	35	758	38	547	27
Steiermark	711	13	904	17	3.771	70
Tirol	356	13	1.166	44	1.162	43
Vorarlberg	744	36	417	20	894	44
Wien	4.052	92	219	4	236	4
Österreich	11.230	100	5.890	100	17.396	100

Quelle: Verbindungsstelle der Bundesländer, Wohnbaustatistik 1991

Die Entschuldungsgewinne sind umso höher, je geringer der Rückfluß der Objektförderung an den Förderungsgeber ist. Verzichtet die öffentliche Hand weitgehend auf die Rückzahlung der Förderung für Mietwohnungen, indem etwa nur verlorene Zuschüsse als Objektförderung vergeben werden, profitieren Bauträger am stärksten. Dies ist bei der derzeitigen Förderungspraxis insbesondere in Wien der Fall. In Wien werden bei der derzeitigen Normalförderung nach etwa fünfzig Jahren real rund die Hälfte der verlorenen Zuschüsse der Stadt als Gewinne bei den gemeinnützigen Bauträgern anfallen. Das bedeutet auch, daß die Entscheidung über die weitere Verwendung dieser Mittel den einzelnen gemeinnützigen Bauträgern im Rahmen des Wohnungsgemeinnützigkeitsetzes überlassen ist.

Im Gegensatz dazu sind die Entschuldungsgewinne beim geförderten Mietwohnungsbau in der Steiermark nachzeitigem Wohnbauförderungsgesetz relativ gering, da die Förderungsvorschriften eine wertgesicherte Rückzahlung von öffentlichen Darlehen an das Land vorsehen. In diesem Fall entscheidet die Landesregierung, wieviel von diesen Rückflüssen in welcher Region und für welche Wohnform verwendet wird.

Für alle gemeinnützigen Wohnbauträger werden sich jedoch durch die Novelle des Wohnungsgemeinnützigkeitsetzes, die mit Jänner 1994 in Kraft tritt, die Entschuldungsgewinne kumulativ erhöhen, da bei Neuvermietungen und Eintritten der Kinder in das Mietverhältnis der Eltern unabhängig von den tatsächlichen Kosten jedenfalls der Kategoriezins nach Mietrechtsgesetz verlangt werden darf (11).

Mittelfristig kann ein Förderungssystem und ein Wohnungsgemeinnützigkeitsetz, die hohe Entschuldungsgewinne ermöglichen, zu

beträchtlichen Ineffizienzen in der Wohnungspolitik führen. So könnten einzelne Wohnbauträger in Gebieten, in denen nur mehr geringer Bedarf an Wohnungsneubauten besteht, trotzdem nach wie vor hohe Entschuldungsgewinne aus geförderten Wohnungen lukrieren, während dieses Geld in anderen Gebieten fehlt. Probleme ergeben sich auch dann, wenn ein gemeinnütziger Bauträger nicht mehr baut und trotzdem Einnahmen aus Entschuldungsgewinnen hat. Aber auch die Entscheidung, ob mit diesem aus der Förderung für Mietwohnungen entstandenen Gewinnen wieder soziale Mietwohnungen oder teurere Eigentumswohnungen gebaut werden, bleibt derzeit den Bauträgern überlassen. Um derartigen Ineffizienzen zu begegnen, wäre es sinnvoll, zumindest länderspezifische Fonds einzurichten, in die gemeinnützige Bauträger einen Teil ihrer Entschuldungsgewinne einzubringen haben. Über die Verwendung dieses Fonds sollte die öffentliche Hand gemeinsam mit den gemeinnützigen Bauträgern entscheiden. Diese Fonds könnten auch selbst als Kapital-sammelstelle zu günstigeren Bedingungen als Banken Finanzmittel für den Mietwohnungsbau bereitstellen.

In den Niederlanden und in Dänemark sind derartige von den jeweiligen Gewinnen der Genossenschaften gespeiste Fonds teilweise zur Risikoabdeckung, teilweise zur Finanzierung neuer Wohnbauten schon lange eingerichtet.

8. Zusammenfassung

Das österreichische Förderungssystem mit seinem Schwerpunkt auf der direkten Objektförderung ist prinzipiell ein effizientes Instrument, die Wohnversorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Eine Anpassung des Förderungssystems sollte jedoch in folgenden Bereichen erfolgen.

- Um die nötige hohe Wohnbauleistung in den nächsten Jahren ohne große zusätzliche budgetäre Belastung erfüllen zu können, sollte die Förderungsintensität der Objektförderung pro Wohnung sowohl im Bestand als auch im Neubau gesenkt werden. Im Bestand sollten durch Änderungen in den Darlehensbedingungen die Rückflüsse erhöht bzw. beschleunigt werden. Im Neubau sollte die Objektförderung pro Wohnung reduziert werden. Für einkommensschwächere Haushalte müsste die Verteuerung durch eine einkommensabhängige Wohnbeihilfen abgefedert werden. Dadurch werden gleichzeitig auch unerwünschte Mitnahmeeffekte durch die steigenden Einkommen der Wohnungsnutzer verringert.
- Die steuerliche Subjektförderung, die kaum angebotssteigernd wirkt und die auch von der sozialen Verteilungswirkung her ineffizient ist, sollte zukünftig in eine direkte Förderung umgewandelt werden.
- Der Zugang einkommensschwächerer Haushalte zu geförderten Wohnungen sollte durch individuelle einkommensabhängige Förderung für Grundkosten und durch bevorzugte Vergabe älterer und damit

billigerer Wohnungen gemeinnütziger Bauträger an einkommensschwächere Haushalte verbessert werden.

- Aus einem Teil der steigenden Entschuldungsgewinne der gemeinnützigen Bauträger sollte ein Fonds gebildet werden, der eine dem jeweiligen Bedarf entsprechende Verwendung der durch die Förderung bedingten Gewinne garantieren soll.

Anmerkungen

- (1) Fassmann et al. (1992).
- (2) Czerny (1990), 244.
- (3) Czerny (1990) 117.
- (4) Auf allgemeine horizontale Transfers von der älteren zur jüngeren Generation weisen etwa auch Tichy/Steinhöfler (1982) hin. Czerny (1987) zeigt, daß obere Einkommensgruppen – tendenziell eher die älteren Beschäftigten – über ihre Steuerleistung mehr zur Objektförderung beitragen, als sie erhalten.
- (5) Czerny (1987) 365 f.
- (6) Behring et al. (1991) 122, 179 und Ulbrich (1992) 106 ff.
- (7) Fassmann et al. (1992).
- (8) Bauer et al. (1990).
- (9) Czerny (1990) 22.
- (10) Czerny (1990) 245 und Czerny (1987) 344 ff.
- (11) Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1981) 70.
- (12) Ersten Schätzungen nach ergeben sich daraus im Jahr 1994 Zusatzeinnahmen von rund 80 Mio. Schilling. Durch Indexierung und steigende Anzahl von Wiedervermietungen bzw. Vertragseintritte durch Kinder erhöht sich dieser Betrag jährlich kumulativ.

Literatur

- Bauer, Eva; Kaufmann, Albert, Wohnungsnachfrage und Wohnungsversorgungseffizienz (= Publikationen des Institutes für Stadtforschung 89, Wien 1990).
- Bauer, Eva; Stägel, Wolfgang, Fehlbelegung im Sozialwohnungsbestand (Wien 1986).
- Behring, Karin; Goldrian, Georg, Evaluierung wohnungspolitischer Instrumente, (= Schriftenreihe des IFO-Institutes für Wirtschaftsforschung, München 1991).
- Boelhouwer, Peter; Van der Heijden, Harry, Housing Systems in Europe: Part I (Delft 1992).
- Czerny, Margarete, Verteilungswirkung der Wohnbauförderung in Österreich, in: Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich (= WIFO-Gutachten, Wien 1987).
- Czerny, Margarete, Zur Neugestaltung der Wohnungspolitik in Österreich (= WIFO-Gutachten, Wien 1990).
- Deutsch, Edwin; Schöpp, Wolfgang, Dezentralisierung in der Wohnungspolitik (= Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen 113, Wien 1991).
- Dick, Eugen, Mieten und soziale Absicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jenkins, Helmut (Hrsg), Kompendium der Wohnungswirtschaft (München 1991).
- Fassmann, Heinz; Findl, Peter; Münz, Rainer; Bauer, Eva; Wagner, Michael, Haushaltsentwicklung, Wohnbau und Wohnungsbedarf in Österreich 1961 bis 2031 (Wien 1992).
- Kirchner, Joachim, Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik, in: Wirtschaftsdienst 9 (1992).
- Köppl, Franz; Pohl, Edith, Wohnen in Wien II, Probleme der Wohnbauförderung (Wien 1988).
- Köppl, Franz; Leitsmüller, Heinz; Wimmer, Adelheid, Die gemeinnützige Wohnungswirtschaft – Fakten, Probleme, Perspektiven (Wien 1990).

- Magistrat der Stadt Wien, Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien, laufende Jahrgänge.
- Papa, Oscar, Housing Systems in Europa, Part II (Delft 1992).
- Steiner, Winfried, Wiener Wohnbeihilfenbericht (Wien 1988).
- Schmidinger, Josef; Rießland, Bernd; Negrin, Erich, Überlegungen zur Neukonzeption für Wohnbauförderung und Wohnbaufinanzierung, in: Zeitschrift für das gesamte Bank- und Börsenwesen 6 (1992).
- Tichy, Gunther; Steinhöfler, Karl, Sozialpolitik und Umverteilung – Versuch einer Quantifizierung, in: Ruppe, Hans Georg, Sozialpolitik und Umverteilung (Wien 1982).
- Troper, Reinhard, Wie sozial ist der soziale Wohnbau? in: Aufbau/Perspektiven 1/2 (1993).
- Ulbrich, Rudi, Verteilungswirkung wohnungspolitischer Instrumente (= Untersuchung des Institutes für Wohnen und Umwelt, Darmstadt 1992).
- Zelle, Karl; Bauer, Eva; Schechtner, Oswald; Troper, Reinhard, Prognosen zur Wohnbauförderung bis 2000; WORAMO III (Wien 1990).

Institutioneller Wandel als Antwort auf die Ökologiekrise in Industriegesellschaften

Christian Leipert

1. Einleitung: Überblick über den Gang der Argumentation

Im folgenden geht es um die Rolle von Institutionen im Zusammenhang mit der Verursachung und der Bewältigung der zeitgenössischen Ökologieproblematik in Industriegesellschaften. In einem ersten Teil werden einige Facetten des heute schon teilweise gefährlich zugespitzten Konflikts zwischen Ökonomie und Ökologie behandelt. Das Fehlen wirksamer negativer Rückkopplungsmechanismen des modernen ökonomischen Systems in seinem Verhältnis zum übergreifenden ökologischen System der Erde wirft das Problem der Erarbeitung effizienter wachstumskontrollierender institutioneller Arrangements in den Industrieländern auf. Hierfür wird zunächst kurz auf die Rolle von Institutionen/Regeln für menschliches Verhalten in sozialen Systemen eingegangen. Im weiteren wird von einem weiten Institutionsbegriff, der von den kulturellen Tiefenstrukturen der Gesellschaft bis hin zu Vertrags- und Organisationsregeln im privaten Sektor reicht, ausgegangen. Die Unangepaßtheit des vorherrschenden institutionellen Regelwerks an die neuen ökologischen Herausforderungen und der damit verbundene Druck auf institutionelle Wandlungsprozesse zur Internalisierung ökologischer Imperative sind der Auslöser und Anstoß für vielfältige ökologisch motivierte Anpassungs- und Neugestaltungsvorgänge auf allen Ebenen des institutionellen Regelwerks in diesen Ländern. Diesen ist – in exemplarischer Beschränkung – ein weiterer Abschnitt gewidmet.

Was läßt sich nun aus institutionentheoretischer Sicht zu den ökonomischen Ursachen der Umweltproblematik im engeren Sinne sagen? Welche institutionellen Rahmenbedingungen haben zugelassen, daß negative ökologische Externalitäten von einer Ausnahmeerscheinung zu

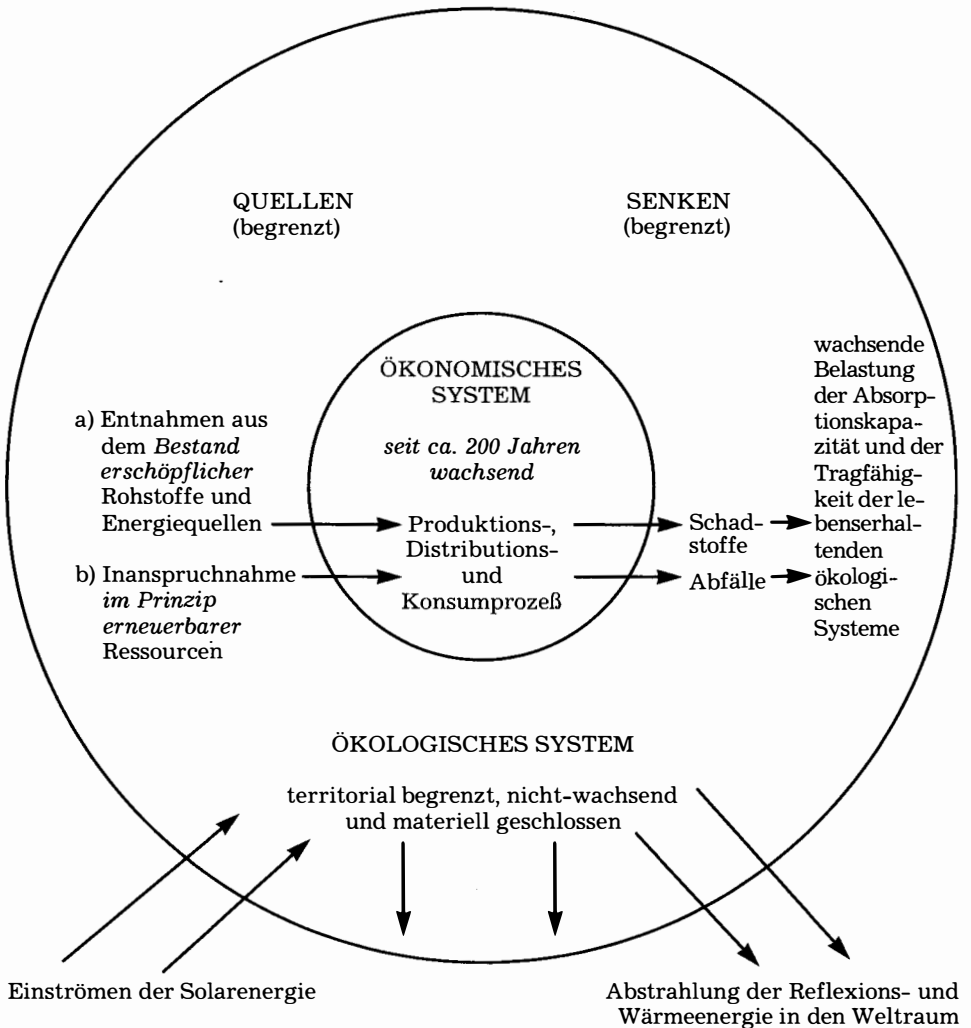
einem Massenphänomen in unserer Zeit geworden sind? Wie ist bei Externalitätenproblemen die Beziehung zwischen Verursachern und Betroffenen institutionentheoretisch zu erfassen? Worin liegen die Ansatzpunkte für einen institutionellen Wandel, der die Voraussetzung für die Erreichung ökologischer Qualitätsziele und von mehr Kosten- und Verteilungsgerechtigkeit schafft? Der Behandlung dieser Fragen sind die abschließenden Abschnitte des vorliegenden Beitrags gewidmet.

2. Krisenhafte Zuspitzung des Verhältnisses zwischen Ökonomie und Ökologie

Auf allen Ebenen natürlicher Ökosysteme – von der lokalen und regionalen, über die nationale und kontinentale bis zur globalen Ebene – mehren sich die Zeichen einer Überforderung der ökologischen Umgebungssysteme des Menschen durch die Schad- und Abfallstoffe, die permanent als Nebenprodukte menschlicher Wirtschaftstätigkeit in die Umwelt gelangen und dort oft angereichert werden. Heute ist der Einfluß des globalen ökonomischen Systems auf das ökologische System unseres Erdballs so stark, daß die Stabilitätsvoraussetzungen des ökologischen Systems zerstört zu werden drohen. Dies wiederum kann Rückwirkungen auf das ökonomische System haben, die die zukünftigen Lebens- und Wirtschaftsbedingungen der Menschheit in Frage stellen.

Welches ist die dieser Problemlage angemessene vor-analytische Vision (Schumpeter), die die Analyse dieser Problematik in der ökonomischen Theorie anleiten sollte? Es kann nicht mehr das Konzept eines geschlossenen ökonomischen Modells sein, in dem alle Langfristfaktoren ökonomischer Entwicklung wie Technologie, Präferenzen, Politik und Recht und eben auch die Gegebenheiten der Natur in den Datenkranz verwiesen und als exogene Größen behandelt werden, mit denen man sich nicht mehr befaßt. Die globale Dimension der heutigen Ökologieproblematik legt auch innerhalb der ökonomischen Wissenschaft den Übergang auf eine neue Sichtweise nahe. Danach wäre das ökonomische System – ökologisch gesehen – als ein *offenes* Sub-System des übergreifenden ökologischen Systems der Erde, das territorial begrenzt, nicht-wachsend und materiell *geschlossen* ist (Daly), zu modellieren. Es ist ein offenes, in Wechselbeziehungen zu seiner ökologischen Umwelt stehendes System, das zur Sicherung seiner Lebens- und Entwicklungsfähigkeit auf den Import hochwertiger Energie und Materie sowie den Export von niedrigwertigen Abfällen und Schadstoffen in die Umwelt angewiesen ist. Diese *Quellen* und *Senken* sind jedoch weder in ihren Liefermöglichkeiten noch in ihrer Aufnahmefähigkeit unbegrenzt. Sie gehören zum nicht-wachsenden und materiell geschlossenen ökologischen System der Erde, das ausschließlich in seinem regelmäßigen Bezug von Solarenergie und seiner Abstrahlung von Reflektionsenergie einen offenen Charakter hat.

Abbildung 1:
Positionierung des ökonomischen Systems aus ökologischer Sicht



Zeigen sich Krisensymptome im Verhältnis zwischen beiden Systemen, so können die Funktionsbedingungen ökologischer Systeme nicht an die Funktionsmechanismen des ökonomischen Systems angepaßt werden. Die betroffenen Gesellschaften haben jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, die Funktionsbedingungen des ökonomischen Systems so zu verändern, daß es sich besser in die Funktionsweise der übergreifenden ökologischen Systeme einpaßt. Sie müssen Mittel und Wege ersinnen, um den Eintrag von Schadstoffen zum Teil drastisch zu vermindern, da sie auf die Funktionsfähigkeit der ökologischen Systeme der Erde angewiesen sind.

Die Realität der Naturschranke hat den Menschen wieder eingeholt. Die Ökosphäre ist etwas absolut Einmaliges; der Mensch ist für sein Leben auf ihre Intaktheit angewiesen. Sie weist jedoch bestimmte Toleranzgrenzen für Schadstoffe und andere Naturnutzungen auf. Sie ist im Kern komplementär zu den Hervorbringungen des Menschen und nicht substitutiv. Sie ist ein Gut, das der Mensch technisch nicht ersetzen kann, das also nicht durch mehr menschengemachtes Kapital substituiert werden kann. Summa summarum: Die Alternative, die ihm angesichts der existenzgefährdenden Überschreitung ökologischer Grenzen der Tragfähigkeit von Umweltmedien bleibt, ist die der Umorganisation von Produktion und Konsumtion, der Erfindung neuer Regeln des Wirtschaftens, die besser mit den ökologischen Funktionsbedingungen abgestimmt sind.

3. Die Erweiterung des gesellschaftlichen Zielkatalogs um eine ökologische Zielkomponente

Mit der Konzeption der Ökonomie als offenes Subsystem des ökologischen Systems kann es nicht mehr – wie im alten Modell des geschlossenen ökonomischen Systems – ausschließlich Ziele geben, die die Stabilitäts- und Reproduktionsbedingungen von Wirtschaft und Gesellschaft im engeren (naturabgekoppelten) Sinne im Auge haben. Allem anderen muß ein übergreifendes Ziel vorangehen, das der Interdependenz von Ökonomie und Ökologie sowie der hierarchisch abhängigen Stellung der Ökonomie in diesem Interdependenzverhältnis Rechnung trägt. Dieses muß die langfristige Entwicklungsfähigkeit und -möglichkeit des ökonomischen Systems in ökologischer Perspektive in den Blick nehmen. Der Zielbegriff, der darauf gemünzt ist, ist heute in aller Munde: die ökologische Nachhaltigkeit der ökonomisch-gesellschaftlichen Entwicklung als langfristige Orientierungsmarke der gesellschaftlichen Akteure (1).

Daly zufolge kann man die damit verbundenen Aufgaben grob drei Bereichen zuordnen (2). Es geht um die Sicherung der Produktions-, Wachstums- und Entwicklungspotentiale regenerierbarer Ressourcen, es geht um die Sicherung der Assimilationskapazität der lebenserhaltenden Ökosystempotentiale und es geht um die größtmögliche Einsparung von erschöpflichen Ressourcen.

Die Überforderung der Assimilationskapazität der Umweltmedien für Schad- und Abfallstoffe mit ihren daraus resultierenden negativen Konsequenzen für Mensch und Natur ist heute in den Industrieländern der nördlichen Hemisphäre das vielleicht dringlichste Umweltproblem. Es ist ursächlich eng verknüpft mit dem enormen Wachstum des Verbrauchs an fossilen Energiequellen und mineralischen Rohstoffen, das in den letzten fünfzig Jahren weltweit, aber insbesondere in den Industrieländern zu beobachten war. Diese verbrauchen pro Kopf der Bevölkerung zwischen dem Acht- und Dreißigfachen dessen an Energie und

Rohstoffen, was ein Bewohner eines Entwicklungslandes im Durchschnitt verbraucht.

Nun weist das ökologische System der Erde nur eine begrenzte Trag- und Aufnahmefähigkeit für Rückstände und Reststoffe (im Sinne der Fähigkeit, diese Stoffe abzubauen und sie in die Stoffkreisläufe der Erde wieder zurückzuführen) aus der Produktion und Konsumtion der menschlichen Gesellschaften auf. Dies gilt für Stoffe, die die Natur kennt (wie CO₂ oder Phosphat, Stickstoff und Schwermetalle), aber nicht in den heute eingeleiteten Mengen verarbeiten kann, aber besonders für Stoffe, die die Natur nicht kennt und die die ökologischen Systeme nicht oder nur in für menschliche Begriffe sehr langen Zeiträumen abbauen können (insbesondere die synthetisch hergestellten chemischen Substanzen wie die chlorierten Kohlenwasserstoffe).

4. Die Bedeutung negativer Rückkopplungsmechanismen für die Stabilität lebender Systeme

Was fehlt dem modernen ökonomischen System, das offensichtlich das ökologische System besitzt? Dieses ist ja bekanntlich nach den Worten von F. Vester jene Firma, die seit Jahrmillionen nicht pleite gegangen ist. Dieses einzigartige Faktum ist gerade heute ein starker Anreiz, der Natur ihre Funktionsgesetze „abzulauschen“ und sie – ohne in einen falschen Naturalismus zu verfallen – bei der Erfindung neuer Regeln eines ökologisch besser abgestimmten Miteinanders von Ökonomie und Ökologie zu bedenken.

Die Stabilität ökologischer Systeme gründet sich auf das Vorhandensein einer richtigen Mischung positiver und negativer Rückkopplungsmechanismen (3). Positive Rückkopplungsmechanismen wirken in einem System als Verstärker eines Prozesses (oder einer Entwicklung). Bis zu einem bestimmten Ausmaß sind sie in natürlichen und sozialen Systemen absolut notwendig zur Generierung, Aufrechterhaltung und Beschleunigung von überlebenswichtigen Wachstumsprozessen auf der Mikroebene. Erst wenn sie zu einer Dauererscheinung werden, offenbaren sie ihre Destabilisierungspotentiale. Beispiele bilden das exponentielle Wachstum (4) einer Systemvariable, z. B. das demographische Wachstum einer Art oder – im ökonomischen Kontext – das exponentielle Wachstum von Kapital, Zins und Zinseszins.

Negative Rückkopplungsmechanismen wirken dagegen in einem System als Ausgleichskräfte. Sie arbeiten Abweichungen entgegen, die durch die kumulativen Wirkungen positiver Rückkopplungsschleifen zustandekommen können. Ohne das Vorhandensein negativer Rückkopplungsprozesse kann ein System keine dauerhaften Stabilitätseigenschaften ausbilden. Positive Rückkopplungsprozesse sind eine starke und wichtige Wachstumskraft. Ohne Vorhandensein negativer Rückkopplungsmechanismen können die Wachstumsprozesse jedoch unkontrollierbar und damit systemgefährdend werden. Das Wechselspiel zwi-

schen positiven und negativen Rückkopplungsprozessen entspricht dem Wechselspiel zwischen *Checks and Balances*, Kraft und Gegenkraft, das sich im Idealfall zu einem Ausgleich der widerstreitenden Kräfte hinbewegt.

Negative Rückkopplungsmechanismen stellen wachstumskontrollierende Regelkräfte dar, über die die ökologischen Systeme auf der Systemebene verfügen. Dagegen fehlen dem ökonomischen System offensichtlich im Verhältnis zur umgebenden Natur die negativen Rückkopplungsmechanismen, die die in Gang befindlichen wirtschaftlichen Wachstumsprozesse konterkarieren, kontrollieren und mit den Möglichkeiten der Tragfähigkeit der ökologischen Systeme in Übereinstimmung bringen. Ökologische Probleme sind u. a. deshalb heute akut, weil wir ein permanent wachsendes ökonomisches Sub-System innerhalb eines insgesamt räumlich begrenzten, nicht-wachsenden und materiell geschlossenen Ökosystems der Erde haben. Im Hinblick auf den Wachstumsaspekt ist der zentrale zeitgenössische ökologische Konflikt jener zwischen einer *begrenzten* Trag- und Aufnahmefähigkeit ökologischer Ressourcen für menschliche Eingriffe und der permanent steigenden anthropogenen Beanspruchung ökologischer Systeme durch inhärent *keinen Begrenzungen* unterliegende ökonomische Wachstumsprozesse.

5. Die Bedeutung von Institutionen für die Steuerung von menschlichem Verhalten

Eben war das Wort von den „wachstumskontrollierenden Regelkräften“ gefallen. Man kann für Regel auch Institution sagen, und schon sind wir bei der Institutionenfrage, die sich im Zusammenhang mit der Notwendigkeit einer Veränderung der ökonomischen Verhaltensmuster stellt – Verhaltensmuster, die in die heutige Ökologiekrise hineingeführt haben und sich damit als nicht zukunftsfähig (ökologisch überlebensfähig) erwiesen haben.

Unter Institutionen sollen soziale Regeln verstanden werden, die zu stabilisierten Verhaltensmustern in einem sozialen System führen. Institutionen betreffen die soziale, die interaktive Dimension menschlichen Lebens. Soziale Regeln entstehen, weil sie soziales Zusammenleben enorm erleichtern, letztlich dauerhaft erst ermöglichen. Sie erlauben die Koordinierung individueller Handlungsabsichten zu sozial abgestimmten Handlungsabläufen. Sie vermindern die individuelle Zukunftsunsicherheit dadurch, daß sie wechselseitig gesicherte Verhaltenserwartungen schaffen.

Hier wird ein weiterer Institutionenbegriff gewählt. Dieser beginnt schon bei den kulturellen Tiefenstrukturen einer Gesellschaft/Wirtschaft. Es gibt sozial typische Denk- und Wahrnehmungsgewohnheiten. Religiöse Vorstellungen (Gebote und Verbote), Weltanschauungen, Ideologien, Ideen und Wertvorstellungen sind kulturell und historisch gebunden. Ideologien, Weltanschauungen und Wertideen stellen ein sozia-

les Raster bereit, innerhalb dessen die Gesellschaftsmitglieder (bzw. entsprechend abgegrenzte Sub-Gruppen) wie selbstverständlich miteinander kommunizieren und zu Übereinstimmungen der Weltdeutung gelangen können.

Tabelle 1:

Ebenen des institutionellen Regelwerks der Gesellschaft:	Die ökologische Dimension:
Religiöse Vorstellungen, Weltbilder, Ideologien, Denkgewohnheiten, Wertorientierungen	der Mensch als Treuhänder Gottes, der die Schöpfung bewahrt; ökozentrisches Weltbild; neue Bescheidenheit; weniger kann mehr sein
moralische und soziale Normen; ethischer Diskurs; Sitten und Gebräuche; Konventionen	ökologische Ethik; Prinzip Verantwortung; neues Umweltverhalten im Alltag
Politische Regeln: Konstitutionelle Ebene: Regeln der Verfassung	Ökologisierung der Verfassungsordnung; neues Staatsziel „Umweltschutz“; Ökologiepflichtigkeit des Privateigentums/ökologische Beschränkung der Verfügungsrechte
Post-konstitutionelle Ebene: legislative Körperschaften: Verabschiedung von Gesetzen und Gesetzesnovellierungen	Umweltschutzgesetze, z. B. Immissionsschutzgesetz, Wasserabgabengesetz, Wasserhaushaltsgesetz
Exekutive und Verwaltung: Verordnungen und Einzelfallentscheidungen	Verordnungen zur neuen TA Luft des novellierten Immissionsschutzgesetzes, Genehmigungen von umweltrelevanten Anlagen
Privat vereinbarte Regeln: – Vertragsregeln zwischen mindestens zwei privaten Akteuren	Verträge über ökologische Qualitätsmerkmale von Produkten und Einsatzstoffen
– Organisations- und Produktionsregeln in Korporationen (Unternehmen, Verbände)	neues Unternehmensleitbild; ökologische Grundsätze der Unternehmenspolitik; ökologische Anreicherung von Tarifverträgen

Eine weitere wichtige Ebene institutioneller Faktoren einer Gesellschaft ist jene von Normen, von moralischen, sozialen und politischen Normen. Hier handelt es sich um verhaltenslenkende Gebote und Verbote, die kulturell als (Volks-)Sitten und Gebräuche, als ethisch-religiöse Normen und politische Grundsätze und Vorschriften entstanden sind. Moralische und soziale Normen sind nicht mit der Sanktionsmacht des Staates bewehrt. Ihre verhaltensregulierende Macht erhalten sie durch die Verinnerlichung dieser Gebote und Verbote oder über informelle Kontrollmechanismen durch wechselseitige Beobachtung und Bewertung des individuellen Verhaltens.

Mit formellen Sanktionsmöglichkeiten ist dann erst die staatliche Ebene von Regeln, Vorschriften, Gesetzen und Verordnungen ausgestattet. Hier sind sämtliche Regeln, die im Verfassungs-, Staats- und Verwaltungs-, Straf- und Privatrecht niedergelegt sind, angesprochen. Man kann bei den staatlich gesetzten Regeln die *konstitutionelle* von der *post-konstitutionellen* Ebene unterscheiden. Auf der konstitutionellen Ebene werden die grundlegenden *Verfassungsregeln* einer Gesellschaft festgelegt. Diese reichen von den Grundrechten der Person über die Bestimmung der grundlegenden Staatsziele bis hin zu den fundamentalen Bestimmungen über das politische System und dessen Funktionsweise.

Die Verfassung legitimiert und garantiert beispielsweise das Privateigentum an Sachen, die rechtliche Basis der für die Ökonomie zentralen Eigentums- und Verfügungsrechte. Unter Eigentumsrechten werden die Handlungs- und Verfügungsrechte verstanden, die aus dem Eigentum einer Sache oder eines Rechtes fließen (5). Eigentumsrechte an Gütern sind in einer Welt knapper Güter umstritten. Der Staat ist zu jener Basisinstitution der Gesellschaft geworden, die über das Monopol verfügt, rechtlich verbindliche Entscheidungen über die Verteilung und die Spezifikation von Eigentumsrechten über wirtschaftliche Ressourcen und deren Veränderung zu treffen.

Auf der post-konstitutionellen Ebene, d. h. der üblichen *Gesetzes- und Verordnungsebene* des Staates, kann es dann zu laufenden Spezifizierungen, Eingrenzungen und Erweiterungen der Eigentums- und Verfügungsrechte für die jeweils involvierten Sozialgruppen kommen. Dies ist der Gegenstand der laufenden legislativen Arbeit der Parlamente. Die Verfassungsgrundsätze sind mehr oder weniger sakrosankt. Ein hohes Maß an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit zeigen dagegen die heutigen politischen Systeme der parlamentarischen Demokratie auf der post-konstitutionellen Ebene. Neue Anstöße aus der Gesellschaft können neue Gesetze bzw. Gesetzesnovellierungen anregen, mittels derer das staatliche Regelwerk an neue Problem- und Machtlagen adjustiert wird.

Im vor-staatlichen, privaten Bereich ist die institutionelle Ebene der *Vertragsregeln* angesiedelt. Private Akteure können sich im Rahmen der staatlich garantierten Vertragsfreiheit – allerdings selbstredend unter Einhaltung der Gesetze – durch privat geschlossene Verträge auf (Vertrags-)Regeln, die die Vertragspartner in der Abwicklung der wechsel-

seitig übernommenen Verpflichtungen binden, einigen. Dabei kann es sich um die Gründung oder Veränderung einer Korporation, z. B. einer Unternehmung, eines Verbandes oder eines Vereins (Einigung auf *Organisationsregeln*) oder um einen Vertrag zwischen zwei oder mehr Parteien, die sich jeweils zur Erfüllung bestimmter Leistungen verpflichten (*Austauschregeln*), handeln. Die Bindungskraft von Vertragsregeln wird nicht nur durch den wechselseitigen Vorteil der Vertragspartner bei ihrer Einhaltung genährt, entscheidend gestärkt wird sie durch die Androhung staatlich durchgesetzter Sanktionen bei Vertragsverletzungen im Rahmen des Rechts der unerlaubten Handlung.

6. Die Unangepaßtheit unseres institutionellen Regelwerks an die neuen ökologischen Herausforderungen

Die Suche nach institutionellen Antworten auf die heutige Ökologiekrise kann sich nicht auf die Ebene einer Veränderung ökonomischer Verhaltensregeln beschränken. Die Krise der Natur ist eine Herausforderung für unser gesamtes kulturelles Selbstverständnis. Wie kann unsere Kultur, die sich auf Kollisionskurs mit der überlebensnotwendigen Ökologie der Erde befindet, zu einem neuen Verhältnis mit ihren ökologischen Umgebungsbedingungen gelangen, das die ökologische Nachhaltigkeit ihres zukünftigen Entwicklungspfades sicherstellt?

„Grenzen“ waren in der abendländischen Kultur der Moderne ein Fremdwort. Was in Zukunft gefordert ist, ist jedoch eine Wirtschaft, die sich in den Grenzen der ökologischen Überlebenspotentiale einrichtet und entwickelt. Gefordert ist eine Kultur der Begrenzung. Die damit verbundenen Aufgaben implizieren eine Infragestellung der Grundfesten des Regelwerks unserer Gesellschaft. Sie betreffen alle Ebenen ihrer institutionellen Strukturen, die kulturellen Wertorientierungen, die herrschenden Weltanschauungen und Ideologien, die Identitätsvorstellungen des modernen Menschen bis hin zu den Sitten und Gebräuchen, den moralischen Normen und den rechtlichen und politischen Regeln, die das soziale und ökonomische Leben regulieren.

7. Wandlungsprozesse auf allen Ebenen des institutionellen Regelwerks der Gesellschaft

Wandlungsprozesse sind auf allen Ebenen des institutionellen Regelwerks der Gesellschaft im Gang (vgl. Übersicht 1). Die Kritik des Freiheitsverständnisses des Menschen, wie es sich im Zeitalter der Moderne entwickelt hat, und der Versuch einer zukunftsfähigen Neuinterpretation könnten als der rote Faden gesehen werden, der die unzähligen Anstöße zu ökologischen Wandlungsprozessen in der Gesellschaft verbindet.

Es gibt Ansätze zu einem neuen christlichen *Religionsverständnis*, das von dem tradierten Bild des Menschen als der Krone der Schöpfung Abschied nimmt. Heute dringen christliche Interpretationen einer verantworteten Freiheit vor. Die besondere Stellung des Menschen in der Natur verpflichte ihn dazu, Verantwortung für das Ganze der Natur zu übernehmen. Der Mensch müsse sich heute als Treuhänder Gottes auf Erden verstehen, der die Schöpfung bewahrt und sich ihrer auf eine Weise bedient, daß er sie in einem kultivierteren Zustand, als er sie übernommen hat, an die zukünftigen Generationen weitergeben kann.

Gekoppelt mit der Diskussion um eine Neuinterpretation wichtiger biblischer Aussagen vor dem Hintergrund der ökologischen Überforderungskrise, teilweise aber auch unabhängig davon, sind *moralische und soziale Normen* in den Industrieländern des Nordens in Bewegung geraten. Dies äußert sich in dem Beginn der Ausbildung ökologisch angereicherter Regelkreise im Alltagsleben der Menschen. Die Erfüllung ökologischer Anforderungen im Privat- und Berufsleben wird immer mehr zu einem Teil des (auch) ins soziale Umfeld ausgestrahlten Selbstbildes der Individuen und zu einer Dimension der alltäglichen Sitten und Gebräuche. Natürlich ist die ökologische Anpassung der sozialen Sitten und Gebräuche eher in sozial überschaubaren Kontexten als in sozial anonymen Verhältnissen, wie sie in Großstädten vorherrschen, zu erwarten.

Auch der *moralisch-ethische Diskurs* hat seit Mitte der siebziger Jahre die ökologische Dimension aufgenommen. Insbesondere hier findet die philosophische Debatte um einen Freiheitsbegriff des Menschen statt, der auf der Höhe der ökologisch bedrohten Zeit ist. Vom ungezügelten Freiheitsbegriff des Wirtschaftsliberalismus des 19. Jahrhunderts war man schon durch die soziale Krise, in die dieses von den sozialen Konsequenzen des Handelns absehende Freiheitsverständnis geführt hatte, abgekommen. Der sozial gebändigte Kapitalismus, der aus den sozialen Kämpfen zwischen Arbeit und Kapital in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts hervorging, war das Ergebnis einer Weiterentwicklung der Gesellschaft zu einem substantiellen, die sozialen Voraussetzungen seiner Verwirklichung reflektierenden Freiheitsverständnis.

Die Ökologiekrise hat nun auch die Grenzen eines sozial aufgeklärten Freiheitsverständnisses offenbart. Die Ausübung der verfassungsmäßig garantierten Freiheiten hat zu einer Krise der Natur, die sich u. a. im beschleunigten Tempo der Ausrottung von Tier- und Pflanzenarten und von zum Teil einzigartigen Biotopen und Landschaften äußert, und damit gleichzeitig zu einer Beschneidung von Freiheits- und Lebensrechten zukünftiger Generationen geführt. Auf der Tagesordnung steht nach der sozialen eine ökologische (und intergenerationelle) Qualifizierung unseres Freiheitsverständnisses.

Welchen gesellschaftlichen Wert hat eine Freiheitsidee, deren soziale Manifestation die ökologischen Lebensbedingungen der Menschen aufs Spiel setzt? Eben war gesagt worden, daß ein gesellschaftlich produktives Freiheitsverständnis nur als sozial verantwortete Ausübung der individuellen Freiheit zu denken sei. Im sozialen Kontext ist also ein

ethisch rechtfertigbarer Freiheitsbegriff nur in der Koppelung mit der Verantwortbarkeit der Handlungsfolgen vorstellbar. Diese Verantwortungsdimension eines sozial tragfähigen Freiheitsbegriffs ist nunmehr im Zeitalter der Ökologiekrise auch auf die Handlungskonsequenzen gegenüber dem ökologischen System und dessen Lebens- und Regenerationsfähigkeit auszudehnen. Das Prinzip Verantwortung (H. Jonas), das schon den Weg von einer Individualethik zu einer Sozialethik geebnet hat, steht wieder Pate bei dem nunmehr anstehenden Übergang von der Sozial- zur ökologischen Ethik. Es geht hier um eine Erweiterung des Verantwortungsfeldes des individuellen Handelns, die den ethischen Anforderungen der Zeit entspricht. In ihr sind sämtliche Errungenschaften der ethischen Zivilisierung, derer sich die modernen Gesellschaften in den vergangenen Jahrhunderten versichert haben, aufgehoben.

In der politischen Debatte um eine Ökologisierung der staatlichen *Verfassungsordnung* geht es um die Erweiterung der Ziele (Pflichten) des Staates und um eine daraus sich ergebende Neubestimmung der individuellen Grundrechte. Der Staat ist jene gesellschaftliche Instanz, die für die Sicherung des sozialen Friedens unter den Bürgern und für die Stabilität der Gesellschaft zuständig ist. Die ungewollt Realität gewordene Ökologiekrise ist eine aktuelle Bedrohung der langfristigen gesellschaftlichen Stabilität und ruft von daher den Staat auf den Plan. Die Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Stabilität impliziert nunmehr auch die Sicherung der ökologischen Stabilität und damit der langfristigen ökologischen Lebens- und Entwicklungsbedingungen der Gesellschaft.

Die Diskussion um die Hereinnahme eines neuen *Staatsziels Umweltschutz* in die Verfassung hält nun schon lange an. Es ist auch jetzt, wo im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer neuen Verfassung für das wiedervereinigte Deutschland die Chance hierzu besteht, noch unsicher, ob es zur Einbeziehung eines ökologischen Staatsziels, das die Intaktheit der ökologischen Lebensbedingungen des Menschen unter den Schutz des Staates stellt, kommen wird (6). Die Gegner einer solchen ökologischen Qualifizierung unserer Verfassung befürchten nicht zu Unrecht, daß ein Staatsziel in der Verfassung die noch vorhandenen, aus der Vergangenheit herrührenden Vorrechte zur kostenlosen bzw. zu billigen Umweltnutzung und Umweltverschmutzung delegitimieren und die Rechte der Bürger auf Naturerhalt und Abwehr von Umweltbelastungen stärken würde. Dies heißt jedoch nicht, daß jeder Eingriff in die Natur, der mit einem Verlust an lokalen Ökosystemen und ökologischen Funktionen verbunden ist, gegen die Verfassung verstößt. Der Verfassungsauftrag wäre sinnvollerweise dahingehend zu interpretieren, ein soziales Regelwerk zu entwickeln, dessen Befolgung sicherstellt, daß die grundlegenden Stabilitäts- und Regenerationspotentiale der Ökologie erhalten bleiben.

Im Zuge einer ökologischen Erweiterung der Staatszielbestimmungen würde sich der Verfassungsstaat nicht mehr nur als Rechts- und Sozialstaat verstehen. Es würden dann auch Umriss eines *Öko-oder Umwelt-*

staates sichtbar. Der Übergang vom Rechts- zum Sozialstaat läßt sich im *Grundgesetz* der Bundesrepublik Deutschland u. a. an dem Gebot der Sozialpflichtigkeit des Privateigentums in Art. 14 festmachen. Es heißt dort: Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Ökonomisch gesprochen ist mit dem Verfassungsgebot gemäß Art. 14 eine Einschränkung der legitimen Verfügungsrechte des Eigentümers verbunden. Mit der Sozialpflichtigkeit des Privateigentums ist ein erster Schritt zu einer Wiederanbindung des entgrenzten ökonomischen Freiheitsverständnisses an übergreifende, generell gültige soziale Normen des gesellschaftlichen und politischen Umgebungssystems gemacht worden.

Die Weiterentwicklung des Sozialstaates zu einem auch ökologischen Basiszielen verpflichteten Staat könnte sich nun ebenfalls u. a. in einer Erweiterung des Pflichtenheftes der Inhaber und Verfügungsberechtigten von Privateigentum niederschlagen – im Sinne einer *Ökologiepflichtigkeit des Privateigentums*. Auch hier würde sich eine Konkretisierung dieses Ökologiegebotes in einer Veränderung und Neuspezifizierung der Verfügungsrechte des Eigentums zeigen. Auf die Rolle der Verfügungsrechte bei der Entstehung und politischen Beeinflussung von Umweltproblemen (ökonomisch genauer: von negativen externen Effekten des Wirtschaftens) komme ich gleich zurück.

Ist die Verfassungsdiskussion im Hinblick auf eventuelle Anpassungsnotwendigkeiten vor dem Hintergrund der Ökologiekrise erst in den achtziger Jahren und zum Teil sehr zäh in Gang gekommen, so ist die post-konstitutionelle Ebene der staatlichen Normensetzungstätigkeit seit Anbeginn der Umweltdiskussion – also seit der Wende von den sechziger zu den siebziger Jahren – aktiv. Es hat eine Fülle von Gesetzen, Verordnungen und Gesetzesnovellierungen gegeben. Diese weisen jedoch eine Schlagseite zum nachsorgenden, symptomkurierenden Umweltschutz auf, dessen Grenzen immer sichtbarer geworden sind (Verlagerung der Probleme in andere Umweltmedien, andere Regionen und in die Zukunft). Sie haben weniger Vermeidung und ökologische Umstellung induziert als Rückhaltung, Komprimierung und Entsorgung von Schad- und Abfallstoffen (7). Hier kommt es also darauf an, die staatlichen Einflußmöglichkeiten von der Nachsorge weg hin zur Vorsorge und zur Schaffung anreizkompatibler institutioneller Arrangements auszurichten, die das Interesse der ökonomischen Akteure an der beschleunigten Entwicklung von energie- und rohstoffsparenden sowie umweltentlastenden Technologien, Produkten und Systemlösungen und ihrem Einsatz in ökologisch intelligenter organisierten Produktions- und Konsumprozessen wecken und stärken.

Daß ökologische Innovationen auch ohne staatliche Anstöße zustandekommen, zeigt ein Blick auf die nicht-staatliche Ebene privater Abmachungen. Ökologische Neuerungen können sowohl über neue Vertragsregeln, die zwischen privaten Parteien vereinbart werden, als auch über neue Organisations- und Produktionsregeln in Korporationen Wirklichkeit werden. Zwei Unternehmen – Lieferanten und Abnehmer – können

sich auf ökologische Qualitätsmerkmale der Lieferung einigen. Hierbei kann es sich z. B. um den Kauf von Textilrohstoffen, die möglichst frei von Rückständen sein sollen, oder um die Bestellung von sortenreinen recyclingfähigen Kunststoffen handeln.

Bestimmte Produzenten können mit der Garantie ökologisch relevanter Qualitätsnormen gegenüber dem Handel werben und dort bei ökologischen Vorreitern auf besonderes Interesse stoßen. Diese können etwa ihr besonderes ökologisches Interesse durch eine entsprechende Veränderung der internen Organisationsregeln, denen man auch ein neu formuliertes Leitbild des Unternehmens bzw. neue Grundsätze der Unternehmenspolitik zurechnen kann, dokumentieren. Selbstverständlich kann das Instrument der Vertragsregeln auch zu einer ökologischen Anreicherung von Tarifverträgen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften durch Abmachungen hinsichtlich ökologisch relevanter Rechte und Pflichten beider Parteien genutzt werden.

8. Ökonomische Ursachen der Umweltproblematik – institutionen-theoretisch betrachtet

Im folgenden soll näher auf die ökonomischen Ursachen von und Abhilfemöglichkeiten für Umweltprobleme(n) – und zwar aus dem Blickwinkel der Institutionentheorie – eingegangen werden. Hierfür ist zunächst nach den zentralen Erklärungsmustern der ökonomischen Theorie für dieses Phänomen zu fragen. Dies lassen sich an den Konzepten der negativen Externalitäten wirtschaftlicher Aktivitäten und des Gefangenendilemmas (des Entscheidungsdilemmas bei der Nutzung von Kollektivgütern) festmachen.

Negative externe Effekte äußern sich als negative Einwirkungen eines oder mehrerer Akteure auf die Produktionskosten und die Wohlfahrtspositionen Dritter, die durch technologische Nebenwirkungen (8) ökonomischer Aktivitäten zustandekommen. Bei den (technologischen) negativen Externalitäten handelt es sich also um ökologische Zusatz- (oder Folge-)Kosten, die nicht über den Markt, sondern ohne Vertrag und ohne Einwilligung, also ungefragt und oft anonym bei Dritten wirksam werden, und zwar über den ökologischen Interdependenzzusammenhang der Natur, in dem alle Akteure stehen.

Bei negativen Externalitäten wirtschaftlicher Aktivitäten handelt es sich im Kern um eine Zwei-Parteien-Beziehung, in der die externalisierende Partei durch Kostenabwälzung auf Dritte zu Lasten der Partei der Geschädigten profitiert. Fälle des Entscheidungsdilemmas bei Kollektivgütern thematisieren dagegen weniger primär Verteilungskonflikte zwischen Kostenexternalisierern und von ungewollten Schädigungen Betroffenen als vielmehr die Kluft von individueller Rationalität und kollektiver Irrationalität in Situationen, in denen Akteure ein gemeinsames Gut nutzen. Güter und Leistungen der Natur, die für den Menschen lebenswichtig oder einfach angenehm sind, sind oft – ökonomisch gesehen – *öffentliche Güter*, die gemeinsam genutzt werden (müssen).

Dies kann ein gemeinsamer Fischgrund sein, der von allen interessierten Fischern genutzt, durch kollektiv ungeregeltes, individuell ertragsmaximierendes Fischen überfischt und damit für zukünftige Nutzungen vernichtet wird. Dies kann die Situation der Autofahrer sein, die alle mehr oder weniger kostensparend die Luft als (kollektive) Senke für die Autoabgase nutzen und sich dadurch das *öffentliche Übel* des Waldsterbens, anderer Vegetationsschäden sowie von Gesundheitsschäden in den immissionsbelasteten Stadtregionen einhandeln. Dies kann aber auch die globale klimatische Stabilität als unteilbare Leistung des terrestrischen Ökosystems sein, die durch den kurzfristig individuell rational erscheinenden Verbrauch billiger Energie und der mit ihm verbundenen Freisetzung klimawirksamer Gase unter Umständen irreversibel beeinträchtigt wird. Akteure, die in ein kollektives Dilemma verwickelt sind, sind sowohl Profiteure des eng eigennützigen Verhaltens als auch Opfer der kollektiven Selbstschädigung. Individueller Nutzen und kollektiver Verlust für alle fallen jedoch zeitlich meistens auseinander.

Externalitätenprobleme und Fälle des kollektiven Dilemmas sind faktisch oft miteinander verwoben. Auch wenn grundsätzlich eine Situation eines Entscheidungsdilemmas bei Kollektivgütern vorliegen mag, in der einem kurzfristig wohlstandsmaximierenden Handeln individueller Akteure die kollektive Selbstschädigung „auf dem Fuße“ folgt, wird dieser Widerspruch zwischen Mikro- und Makroebene der Gesellschaft oft durch relative Verteilungsgewinne und -verluste überlagert. Betrachten wir hier die Situation von Energieproduzenten und -konsumenten (Energiewirtschaft, private Haushalte, Verkehr, Industrie), so lassen sich leicht die Grundzüge eines kollektiven Dilemmas der kurzfristigen Kosteneinsparer und der mittel- und langfristig sich selbst schädigenden Betroffenen von Wald-, Vegetations- und Gesundheitsschäden erkennen. Auch wenn alle Beteiligten Verursacher und Betroffene sind, so gibt es doch gleichzeitig auch relative Gewinner und Verlierer. Kostenexternalisierungen der großen Energiebetriebe und der großen Energieverbraucher (inkl. von Autofahrern, die viel, schnell und große Wagen fahren) machen diese Akteure zu relativen Gewinnern, auch wenn sie selbst natürlich an die Kehrseite des kollektiven Dilemmas, die kollektive Selbstschädigung, gebunden bleiben und der relative Gewinn wertlos wird, wenn sich die kollektiven Schäden als existentiell erweisen.

9. Ökologische Externalitäten: Von einer Ausnahmerecheinung zum Massenphänomen

Negative Externalitäten des Wirtschaftsprozesses sind heute ubiquitär. Worin liegen die Ursachen für den Übergang, die die negativen Externalitäten von einer Ausnahme- zu einer Massenerscheinung in den heutigen Industrieländern gemacht haben? Wir haben davon auszugehen, daß sich das institutionelle Rahmenwerk, das die ökonomische Inanspruchnahme der Umweltleistungen regelt, in den letzten fünfzig bis

achtzig Jahren nicht entscheidend geändert hat (9). Überspitzt formuliert heißt dies, daß die Umwelt als Aufnahmemedium für Schadstoffe ein freies Gut war, das beliebig zum Nulltarif genutzt werden konnte. Nun haben wir in den letzten 45 Jahren eine gigantische Steigerung der Produktion in den Industrieländern, die von einem entsprechenden Anstieg des Einsatzes von Energie und Rohstoffen begleitet wurde, zu verzeichnen.

Jahr für Jahr wurden steigende Schadstoffmengen im Zuge des singulären ökonomischen Wachstumsprozesses der Nachkriegszeit in die Umweltmedien diffundiert. Dadurch stieg die Vorbelastung mit Schadstoffen angesichts der Akkumulationseigenschaften in den Ökosystemen dauernd an. Irgendwann erreichte und übertraf die Vorbelastung in den Umweltmedien eine Konzentration, die Toleranzgrenzen in der Natur überschritt. Es wurden immer mehr Belastungsgrenzen in den Umweltmedien und in den Organismen überschritten, mit der Folge, daß die dadurch ausgelösten Schäden immer rascher und oft überproportional anstiegen. Dieser Konflikt zwischen einer ständig wachsenden Belastungsgröße (Schadstoffbestände in den Umweltmedien) und begrenzten Aufnahmekapazitäten ist in den letzten zwei Jahrzehnten voll ausgebrochen und hat zu der heutigen Allgegenwart negativer ökologischer Externalitäten geführt.

10. Wachsende kollektive Wirkungen privater ökonomischer Aktivitäten

Die institutionellen Rahmenbedingungen der Marktwirtschaft unterstellen als Normalfall die Produktion und den Austausch privater Güter. Die Privatheit eines Gutes bemißt sich u. a. daran, daß für dieses das *Ausschlußprinzip* gilt. Der Eigentümer hat die ausschließliche Verfügungsgewalt über dieses Gut (10). Nicht-Verfügungsberechtigte können von der (Mit-)Nutzung des Gutes ausgeschlossen werden. Das heißt auf der anderen Seite jedoch auch, daß von dem Gebrauch keine negativen externen Effekte auf Dritte ausgehen dürfen (11).

Diese Voraussetzung des rein privaten Charakters der Masse der ökonomischen Aktivitäten geht jedoch seit einiger Zeit zunehmend verloren. Mit wachsender Bedeutung negativer ökologischer Externalitäten gewinnt der Produktions-, Austausch- und Konsumprozeß der privaten Akteure eine immer stärker *kollektive* Dimension. Dies kommt einem Anstieg des Öffentlichkeitsgrades privater Güter, ihres Austausches und ihrer Nutzung gleich. Oder anders ausgedrückt, die Produktions- und Konsumaktivitäten privater Akteure werden immer mehr zu einem Prozeß mit massiven kollektiven Wirkungen, damit immer mehr zu einem in der Substanz kollektiven Prozeß. Der reale Prozeß der sozio-ökonomischen Evolution unterhöhlt zunehmend die Grundvoraussetzungen des ökonomischen Basismodells unabhängiger Akteure, die ausschließlich über den Markt in Interaktion treten. Privates (oder allgemeiner: einzel-

wirtschaftliches) Handeln tangiert immer stärker – und zwar mit negativen Folgewirkungen für Mensch und Natur – den ökologischen Interdependenzzusammenhang, in dem alle Akteure, ob gewollt oder nicht, einfach in ihrer Eigenschaft als Teile des übergreifenden ökologischen Systems stehen.

Tatsächlich verfügt der Eigentümer von Produktionsmitteln im neu angebrochenen Zeitalter ökonomischer Knappheit ökologischer Leistungspotentiale bei der Transformation von Energie und Materie *nicht nur* über seine privaten Ressourcen, *sondern gleichzeitig* über das Gut Umwelt. Das Ergebnis der Umwandlung von Rohstoffen und Energie im Produktionsprozeß sind jetzt *uno actu* die gewollten Produkte, die am Markt verkauft werden, sowie Schad- und Abfallstoffe, sogenannte Kuppel- oder Nebenprodukte oder negative Güter, die an die Umweltmedien abgegeben werden.

Wieso muß für die in Anspruch genommenen Umweltleistungen nichts gezahlt werden? Knappe Güter weisen einen Marktpreis auf, der ein Indikator für das ökonomische Opfer ist, das vom Erwerber zu leisten ist. Ökologische Leistungen wie die Fähigkeit der Umweltmedien, Reststoffe aus ökonomischer Produktion aufzunehmen, sind heute ökonomisch knapp. Dennoch können sie legal oft weiter kostenlos (oder zu billig) genutzt werden. Die Absorptionskapazität der Umwelt kann kein privates Gut sein. Andernfalls hätte sich schon lange ein Marktpreis für das immer knapper gewordene Leistungspotential der Umwelt gebildet.

Tatsächlich ist die Umwelt in ihrer Eigenschaft als Aufnahmemedium von Reststoffen aus dem Wirtschaftsprozeß des Menschen sehr oft und in den wichtigsten Fällen ein öffentliches Gut. Öffentliche Güter sind wiederum dadurch definiert, daß niemand von ihrem Konsum ausgeschlossen werden kann, unabhängig davon, ob der einzelne ein Entgelt für die in Anspruch genommene Leistung entrichtet hat oder nicht. Das Ausschlußkriterium des Privatgutes kann bei Kollektivgütern aus technischen – bzw. in diesem Fall: ökologischen – Gründen nicht angewendet werden. Gesunde, also schadstoffarme Luft, die durch massive Umweltschutzanstrengungen ständig gesichert wird, ist ein Gut, von dem alle Menschen profitieren können. Niemand kann von dessen Nutzung ausgeschlossen werden. Dies ist auch der Grund, weshalb nicht erreichbar ist, daß nur die Zahler, die finanziell zu den Leistungen der Luftreinhaltung beigetragen haben, das qualitativ verbesserte öffentliche Gut „Reinluft“ nutzen dürfen. Auch die *Trittbrettfahrer*, die einfach nur von den Luftreinhaltemaßnahmen profitieren, ohne zu bezahlen, kommen in den Genuß dieses Gutes.

11. Private und kollektive Gutsanteile von Naturgütern und -leistungen

Nicht alle Umweltgüter (-leistungen) sind öffentliche Güter. Tiere und Nutzpflanzen, deren Verwendung im Rahmen des „*sustainable yield*“ – des nachhaltig gesicherten Ernte- und Zuchertrages – bleibt, können

praktisch wie rein private Güter gehandhabt werden. Viele andere Segmente der Natur sind bisher als rein private Güter behandelt worden, bei denen sich aber heute herausstellt, daß sie gleichzeitig über eine bedeutende Kollektivgutkomponente verfügen. Denken wir etwa an den Waldbesitzer. Dieser kann im Rahmen der Gesetze über seinen Waldbesitz verfügen, wie er will. Welchen Teil seiner Wälder er einschlägt und verkauft, ist völlig in sein Belieben gestellt. Tatsächlich ist aber der Wald – ökologisch gesehen – selbst ein öffentliches Gut bzw. Teil eines umfassenderen öffentlichen Umweltgutes, das diverse ökologische Funktionen wahrnimmt. Erwähnt seien nur seine Funktionen im Rahmen des Klimaausgleichs, zur Regulierung des Wasserhaushaltes, zur Absorption von Kohlendioxid und zur Produktion von Sauerstoff, zum Erosionsschutz und als Lebensraum für Tiere.

Die Art der Nutzung dieser im Prinzip erneuerbaren Ressourcensysteme kann nun zur Zerstörung ökologischer Funktionen führen, die für die Menschen im Einzugsbereich dieser ökologischen Leistungen lebenswichtig sind. Dies bedeutet, daß private Ressourcennutzer in einem institutionellen Regime einer gewinnorientierten Marktwirtschaft gegenwärtig die legale Option und auch noch einen ökonomischen Anreiz haben, kollektive Umweltgüter auf eine Weise zu entwerten, welche die gesamte Gesellschaft schädigt. Ausbeutungsrechte und Erhaltungspflichten sind hier institutionell nicht verkoppelt.

Schließlich gibt es Funktionen von Ökosystemen und Segmente der Umweltmedien, die ausschließlich als öffentliche Güter begriffen werden können, da sie sich jeglicher privaten Aneignung entziehen. Hierzu zählen die Umweltfunktionen und Umweltsegmente, die heute am stärksten bedroht sind und deren Gefährdung die zukünftigen Lebensgrundlagen des Menschen massiv untergräbt. Genannt seien hier die Gefährdung der Stabilität des Weltklimas, die Ausdünnung der Ozonschicht und die Beeinträchtigung der Intaktheit der Weltmeere.

Die eben angesprochenen ökologischen Funktionen der Umweltmedien, die heute ökonomisch als regulierungsbedürftige öffentliche Güter zu verstehen sind, hatten traditionell den Status freier Güter. Sämtliche Ansprüche des Menschen an die verschiedenen Umweltfunktionen konnten von der Umwelt problemlos zu einem Preis von Null befriedigt werden. Das zugrundeliegende institutionelle Arrangement kann als – implizites oder explizites – *Regime des freien Zugangs zu Öko-Ressourcen* bezeichnet werden. Die Umweltmedien, die im komplexen Verbund mit der Pflanzen- und Tierwelt die lebenserhaltenden Leistungen der Ökosphäre erbringen, sind allen offen zugänglich. Derjenige, der als erster zugreift, kann das Umweltgut nutzen, ohne über einen Eigentumstitel zu verfügen.

Die Umweltkrise wird verursacht und verstärkt durch die Koexistenz des historisch überkommenen Regimes des „freien Zugangs“ mit dem mittlerweile knapp gewordenen öffentlichen Gut „Umwelt“. Alternativen gegenüber dem unhaltbaren Zustand des (unregulierten) freien Zugangs zu den lebenssichernden Ökosystemleistungen liegen in einem

Ressourcenregime, das die Nutzungsansprüche der ökonomischen Akteure auf die begrenzten Leistungspotentiale der ökologischen Kollektivgüter verknüpft. Dies kann grundsätzlich über ein *Regime des individuellen Eigentums, des Gemeineigentums oder des staatlichen Eigentums* erfolgen.

12. Externalisierung ökologischer Kosten auf Dritte: Das zugrundeliegende institutionelle Arrangement

Die Essenz technologisch bedingter negativer Externalitäten sind Kosten, die durch die ökologische Interdependenz auferlegt werden, die nominell unabhängige Akteure verbindet. Kostensteigerungen, ökonomische Vermögens- oder Einkommensverluste und/oder Wohlfahrtseinbußen bei den Betroffenen stehen Kosteneinsparungen beim Verursacher durch die Abwälzung eines Teils sonst von ihm zu tragender Kosten gegenüber.

Dies ist die klassische Deutung der Externalitätenbeziehung in der Tradition der Pigou'schen Theorie der externen Effekte. Derjenige Akteur, von dem die Belästigung und die dadurch hervorgerufenen Schäden bei Drittpersonen ausgehen, wird als Verursacher dieser von ihm nicht getragenen gesellschaftlichen Zusatzkosten der Produktion gesehen. Der Verursacher wird hier gleichzeitig als verantwortlich für die Kostenabwälzung betrachtet. Optimale Allokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen herrscht, wenn einzelwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Grenzkosten der Produktion übereinstimmen. Um dies erneut sicherzustellen, ist es die Aufgabe des Staates, umweltpolitische Instrumente einzusetzen, die zu einer *Rückwälzung* der bisher auf Dritte abgewälzten ökologischen Zusatzkosten auf die einzelwirtschaftliche Kostenrechnung des Verursachers führen.

Wie ist die Akteursbeziehung in Situationen der Externalisierung ökologischer Kosten auf Dritte institutionentheoretisch einzuordnen? Private Verfügungsrechte implizieren das Recht, bestimmte Kosten vernachlässigen zu können. Ein Produzent der Energiewirtschaft, die Anfang der achtziger Jahre aufgrund geringer Anforderungen an einzuhaltende Grenzwerte große Mengen an Schadstoffen (SO₂, NO_x, CO₂, Kohlenwasserstoffe, etc.) freigesetzt hat, sei Mitverursacher für das Waldsterben und die dadurch ausgelösten Verluste und Zusatzaufwendungen. Diese Kosten kann der Produzent vernachlässigen, da er sich an die Gesetze (und seinen staatlichen Genehmigungsbescheid) hält. Im Umkehrschluß kann man auch sagen: Was Kosten sind und wen sie treffen, das bestimmen wesentlich die institutionellen Arrangements in der Gesellschaft. Kurz: Kosten (und ihre Verteilung) sind definiert durch Rechte.

Die gesellschaftlichen (Opportunitäts-)Kosten der Produktion von Elektrizität bestehen aus den einzelwirtschaftlichen Kosten und den ökologischen Folgekosten (soziale Zusatzkosten). Die institutionellen Bedingungen determinieren die Aufteilung der Kosten. Den Inhaber der

Verfügungsrechte tangieren die sozialen Zusatzkosten, die durch ihn verursacht werden, nicht. Sie beeinflussen formell nicht seine ökonomischen Entscheidungen. Tatsächlich stellt jedoch die Abwälzungsmöglichkeit der ökologischen Kosten für den Energieproduzenten einen massiven Anreiz dar, den Produktionsfaktor Umwelt ausgiebiger zu nutzen, als es bei einem Knappheitspreis für die in Anspruch genommenen Umweltleistungen der Fall wäre. Er produziert bei geringeren Grenzkosten mehr Strom, als wenn er die ökologischen Folgekosten tragen müßte.

Die Rechtspositionen zwischen Verursachern und Betroffenen lassen sich auf die Begriffe von *Privileg* und *Rechtlosigkeit* bringen (12). Der Produzent der negativen Externalitäten verfügt über ein angestammtes Recht, eine Art Gewohnheitsrecht, unter Freisetzung von Schadstoffen zu produzieren (13). Dies erscheint heute als ein Privileg, als ein Vorrecht, das er trotz aller bekannten Schadenswirkungen genießt. Die vom Waldsterben Geschädigten besitzen dagegen keine Rechte, um dies zu verhindern oder zumindest eine Entschädigung zu verlangen. Es existiert eine Gesetzeslücke. Die Schädigung des eigenen Vermögens und die Beeinträchtigung der individuellen Wohlfahrt müssen angesichts der geltenden Beweislastverteilung und des zu erbringenden Kausalitätsnachweises hingenommen werden.

Die zentrale normative Position, die einer solchen Deutung negativer Externalitäten zugrunde liegt, kann man wie folgt formulieren: Unschuldige Opfer sollten ein Recht auf Schutz vor Schädigungen, also im konkreten Fall ein Recht auf eine intakte, nicht krankmachende Umwelt, haben. Potentielle Verletzer dieser Rechte sollten die Pflicht haben, Opfer vor ungewollten Kosten zu schützen bzw. im Schadensfall zu entschädigen.

13. Neuspezifizierung der Verfügungsrechte an den Umweltpotentialen als Mittel zur Verwirklichung ökologiepolitischer Ziele

Verhaltensänderungen, die zum ökologiepolitischen Ziel der Verminderung des Schadstoffeintrages beitragen, setzen eine Veränderung der Rechtsbeziehungen voraus. Grundsätzlich kann der institutionelle Wandel, der mit dieser Neupositionierung von Rechten und Pflichten der verschiedenen Akteursgruppen verbunden wäre, entweder spontan oder gezielt eingreifend zustandekommen: spontan durch das selbstorganisierte Handeln ökonomischer Akteure, die sich an ihren Interessen orientieren, oder gezielt, bewußt eingreifend, durch staatliches Handeln, das verpflichtende Normen setzt.

Beide Lösungsvarianten unterscheiden sich darin, wie es zu der für eine ökologische Verbesserung notwendigen Neufestsetzung der Verfügungsrechte kommt. Im Falle der spontanen Verhandlungslösung ist die Anfangsausstattung der Verfügungsrechte staatlicherseits fest vorgegeben und auf unabsehbare Zeit nicht mehr veränderbar. Veränderungen

der Verfügungsrechte können dann nur noch über Verhandlungen auf vertraglicher Basis durchgesetzt werden. Praktikabel ist diese Variante nur bei überschaubaren Umweltkonflikten mit wenigen Beteiligten. Wenn mit staatlichen Maßnahmen nicht gerechnet werden kann, ist für die Partei, die eine Veränderung des Status quo erreichen will, der Eintritt in Verhandlungen mit dem Erzeuger der Umweltrisiken kurzfristig die einzige Möglichkeit, eine Verbesserung ihrer Lage zu erreichen. Ein Beispiel wären etwa Verhandlungen zwischen der österreichischen Regierung und der Regierung der Slowakei, bei denen Österreich die Finanzierung entsprechender Maßnahmen gegen die Zusage einer Erhöhung der Sicherheitsstandards oder einer endgültigen Einstellung des Betriebes eines slowakischen Kernkraftwerkes anbieten würde.

Im Falle gezielten und bewußt eingreifenden staatlichen Handelns ist dagegen die überkommene Verteilung der Verfügungsrechte Ursache der Unzufriedenheit auf seiten der Betroffenen. Hauptziel der zweiten Lösungsvariante ist eine politisch durchgesetzte und garantierte Neuverteilung der Verfügungsrechte an den ökologischen Leistungspotentialen, die gleichzeitig zu mehr Kostengerechtigkeit und zu besserer Umweltqualität führt. Hier geht es um die Ablösung der historisch entstandenen Beziehung „Privileg vs. Rechtlosigkeit“ durch eine neue „Pflichten-Rechte“-Konstellation. Die Geschädigten wären von der Pflicht befreit, die Folgen der Ausübung des Umweltnutzungs- und -verschmutzungsrechtes hinzunehmen, und dann mit dem Recht auf eine intakte Umwelt ausgestattet. Die Unternehmen hätten sich dagegen vom Recht auf Umweltverschmutzung zu verabschieden und auf die Pflicht einzustellen, die Rechte anderer auf eine intakte Umwelt zu achten.

Die Realisierung von Schadstoffverminderungszielen ist bei den Hauptumweltproblemen von heute von einer – zum Teil einschneidenden – Neuspezifizierung und Umverteilung der Verfügungsrechte an der Umwelt abhängig. In diese (z. B. Anreicherung der Atmosphäre mit CO₂, das Waldsterben verursachender saurer Regen, die Verschmutzung der Meere, die Chemisierung der Umwelt, die Kontamination der Böden mit Schadstoffen) sind regelmäßig sowohl von der Verursacher- als auch von der Betroffenenseite sehr viele (einheimische und ausländische) Akteure verwickelt. Bei Problemen dieser Art kann nur von staatlich eingefädelten Maßnahmen eine Abhilfe erwartet werden.

Wir befinden uns heute in der Grauzone des Übergangs vom Gewohnheitsrecht auf Umweltnutzung und -verschmutzung hin zur Evolution eines neuen Gewohnheitsrechtes auf eine intakte, ökologische Stabilität sichernde und nicht krank machende Umwelt. In dieser Phase der Übergangs spielt das Auseinanderdriften von Legalität und Legitimität des individuellen Handelns eine zentrale Rolle. Legitime Ansprüche der Betroffenen auf eine bessere Umweltqualität artikulieren sich gegenüber den illegitimen Inhabern von Umweltverschutzungsrechten.

Im Übergang der Umwelt vom freien zum ökonomisch knappen Gut ist das private Eigentumsrecht an den ökonomischen Ressourcen zu einem Privileg hinsichtlich der Nutzung und Übernutzung der Umweltmedien

geworden. Die Delegitimierung der traditionell umweltbelastenden Verhaltensmuster ist in vollem Gange. Zielpunkt ist eine neue regulative Idee im Sinne der Umweltethik, der Verfassungsrang zukommt (siehe oben). Ein Recht auf gesunde Luft und reines Trinkwasser gilt als legitim. Danach soll der Verschmutzer die Last der Vermeidung tragen, und zwar unabhängig davon, ob dies höhere Kosten verursacht oder nicht.

Die Gleichzeitigkeit von Legalität und Illegitimität ökonomischen Handelns markiert eine Übergangssituation, die durch Normenverunsicherung und das Aufkommen konkurrierender Normangebote gekennzeichnet ist. In der Wirtschaft ist wohl immer noch die herrschende Strömung: Was nicht gesetzlich verboten ist, das ist erlaubt. Teilweise werden Umweltvergehen weiter als Kavaliersdelikte beurteilt. Bestimmte ökologisch schädliche Verhaltensweisen, wie z. B. sehr schnelles Fahren, was mit überproportional steigenden Abgasen verbunden ist, oder der Griff zum großen, leistungsstarken Wagen sind in weiten Bereichen der Gesellschaft immer noch mit einem positiven Image verbunden. Dagegen stehen Positionen, die die Modernität und Attraktivität einer ökologischen Umsteuerung von Wirtschaftsstrukturen und Konsumstilen betonen. Aber noch wird im allgemeinen die Lage der Industriegesellschaften ökologisch nicht so dramatisch empfunden, daß beispielsweise die Verunreinigung unserer Trinkwasserreserven mit zum Teil äußerst langlebigen toxischen Substanzen als Brunnenvergiftung gebrandmarkt wird – wie es im Mittelalter der Fall war, als in den Städten das Trinkwasser knapp war.

Anmerkungen

- (1) Erstmals im Bericht der Brundtland-Kommission (1987).
- (2) Daly (1991).
- (3) Von Rückkopplung wird dann gesprochen, wenn ein System auf seinen eigenen (vergangenen oder gegenwärtigen) Zustand rekurriert.
- (4) Exponentielle Pfade beschreibt eine Größe dann, wenn sie im Zeitablauf über eine Vielzahl von Perioden hinweg eine konstante Wachstumsrate aufweist. Eine konstante Wachstumsrate wirkt in jeder Periode auf eine gestiegene Ausgangsgröße zurück mit der Folge, daß das absolute Wachstum dieser Größe von Periode zu Periode zunimmt.
- (5) Da es letztendlich auf die Handlungs- und Verfügungsrechte ankommt, die mit dem (Privat-)Eigentum verknüpft sind, diese aber je nach organisatorischer Regelung (z. B. in Aktiengesellschaften) von beauftragten Personen und nicht von den Eigentümern selbst wahrgenommen werden können, wird oft der weitere Begriff der Verfügungs- oder Handlungsrechte gewählt. Diese Begriffe werden im folgenden als austauschbar betrachtet.
- (6) Die Ablehnung der bisher vorgesehenen Kompromißformel „Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung unter dem Schutz des Staates“ durch die Mehrheit der Vertreter der CDU/CSU im Verfassungsausschuß im Februar 1993 wirft ein Schlaglicht auf die gegenwärtigen, jeden ökologischen Fortschritt blockierenden politischen Kräfteverhältnisse. Denn eine derartige Formulierung wäre eine stumpfe Waffe in Sachen einer Stärkung des Umweltschutzgedankens durch die Verfassung; dies deshalb, weil der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auf genau jene verfassungsmäßige Ordnung bezogen und beschränkt wird, in deren Rahmen die bisher aufgelaufene Umweltverschmutzung und -zerstörung offensichtlich weitgehend legal entstehen konnte.

- (7) Vgl. z. B. Jänicke (1986) und Leipert (1991).
- (8) Ich behandle im folgenden ausschließlich technologisch bedingte negative Externalitäten. Diese sind zu unterscheiden von den sogenannten pekuniären externen Effekten, die durch den Marktzusammenhang, in dem die beteiligten Akteure stehen, zustandekommen. So kann die Veränderung von Marktvariablen, die durch das eigene ökonomische Handeln ausgelöst werden, die ökonomische Position Dritter beeinträchtigen. Die Neuansiedlung eines Großbetriebs kann beispielsweise den Facharbeiterlohn in der betreffenden Region in die Höhe treiben, was selbstverständlich ein ökonomischer Nachteil für die Betriebe ist, die bisher von niedrigeren Löhnen profitiert haben. Die Entwicklung einer neuen Technologie kann das Angebot einer Konkurrenzfirma entwerten, etc.
- (9) Erst seit Anfang der siebziger Jahre werden die Gewohnheitsrechte auf beliebige Nutzung der Umweltmedien als Abfallbecken in kleinen Schritten eingeschränkt.
- (10) Man denke beispielsweise an die Waschmaschine und den Fernsehapparat in der eigenen Wohnung.
- (11) Es sei denn, es sei der Verursacherseite durch die Betroffenen ausdrücklich (per Vertrag, z. B. gegen Zahlung einer Entschädigung) erlaubt.
- (12) Bromley (1989).
- (13) In die gleiche Kategorie fällt das Recht, die ökologische Verantwortung für die eigenen Produkte mit dem Verkauf an die Käufer abgeben zu können.

Literatur

- Binswanger, Hans C. u. a., Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik (Frankfurt/M. 1988).
- Bromley, Daniel W., Economic Interests and Institutions. The Conceptual Foundations of Public Policy (Oxford 1989).
- Daly, Herman E., Elements of Environmental Macroeconomics, in: Costanza, Robert (Hrsg.), Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability (New York 1991) 32–46.
- Gore, Al, Wege zum Gleichgewicht. Ein Marshallplan für die Erde (Frankfurt/M. 1992), besonders Kap. 10, 14 und 15.
- Jänicke, Martin, Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft (München 1986).
- Leipert, Christian, Ökologische Ökonomie, in: Cremer, Will; Klein, Ansgar (Hrsg.), Umbrüche in der Industriegesellschaft. Herausforderungen für die politische Bildung (Opfaden 1990) 37–50.
- Leipert, Christian, Die volkswirtschaftlichen Kosten der Umweltbelastung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B10 (1991) 26–36.
- Leipert, Christian, Die normative Begünstigung wirtschaftlichen Wachstums durch die institutionellen Bedingungen der Marktwirtschaft und ihre Folgen – Das Beispiel Umwelt, in: Biervert, Bernd; Held, Martin (Hrsg.), Evolutorische Ökonomik. Neuerungen, Normen, Institutionen (Frankfurt/M. 1992) 167–188.
- Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (Grevén 1987).

Soziale Aspekte der marktwirtschaftlichen Transformation Rußlands

Vladimir Pankov

An der Jahreswende 1993/94 setzt Rußland, allerdings sehr mühsam und schwerfällig, seinen holprigen Weg zur Marktwirtschaft fort (1). Auf diesem Wege vollzog sich schon ein tiefgreifender, für die Masse der Bevölkerung in vieler Hinsicht dramatischer, ja tragischer sozialer Wandel, der weiter auf vollen Touren läuft. Selbst der russische Präsident, Boris Jelzin, der im Westen den Ruf eines „Superreformers“ und „Vorreiters des Fortschritts“ (m. E. nicht ganz gerechtfertigt) genießt, mußte in einer Regierungssitzung zugeben, daß die „alten sozialen Gegebenheiten begonnen haben, sich mit einer großen Geschwindigkeit zu zerstören. Die Lebensqualität ist merklich zurückgegangen“ (2).

Auf die soziale Situation in der Russischen Föderation von heute haben zwei Faktoren wohl den gewichtigsten Einfluß, und zwar: erstens die Wahl des Reformweges durch die politischen Führungsspitzen des Landes, was die Ausprägung des werdenden Modells der Marktwirtschaft determiniert; zweitens die schwere ökonomische Krise, die immer noch nicht überwunden werden konnte.

1. Der „Manchester-Kapitalismus“ und die Wirtschaftskrise

Den historischen Gegebenheiten der ehemaligen Sowjetunion, wo die Bürger zwar auf einem niedrigen qualitativen Niveau, aber doch weitgehend sozial geschützt waren, entspräche heute eindeutig der westeuropäische Weg der sozialen Marktwirtschaft. Das bewußte Streben, dieses gesellschaftliche Modell zu verwirklichen, könnte sehr hilfreich sein, schwere soziale Unkosten der marktwirtschaftlichen Transformation zu mildern oder z. T. zu vermeiden. Von allen ehemaligen Sowjetrepubliken hat jedoch nur Weißrußland diesen Weg offiziell und mehr oder weniger

hartnäckig eingeschlagen (3). Die russische Führung mit B. Jelzin an der Spitze hat unter dem Einfluß westlicher Konsulenten vom Schlage eines Jeffray Sachs, die sich in spezifischen Sachverhalten Rußlands und sonstiger Reformländer nie auskannten, Anfang 1992 eine „Schocktherapie“ eingeleitet und sich auf den Weg des wilden „Manchester-Kapitalismus“ oder bestenfalls eines gravierend sozial abgewerteten US-amerikanischen Kapitalismus begeben (4). Sicher genossen gerade die USA seit dem Zweiten Weltkrieg im Massenbewußtsein Rußlands unter allen Westländern aus verständlichen Gründen das höchste Ansehen, das war jedoch keine genügende Ursache dafür, die nationalen Besonderheiten Rußlands bei der Ausgestaltung des marktwirtschaftlichen Reformprozesses zur kurz kommen zu lassen. Zu den gewichtigen Ergebnissen einer solchen „Therapie“ gehören u. a. eine nie dagewesene Wirtschaftskrise, eine drastische Verschärfung der sozialen Ungerechtigkeit und eine weitgehende soziale Demontage sowie ein tragischer Rückgang des nach westlichen Mustern ohnehin dürftigen Lebensstandards, worauf in diesem Artikel noch ausführlich einzugehen ist.

Die Gefahren, die mit der fortschreitenden Aushöhlung der sozialen Sicherheit der Bevölkerung verbunden sind, wurden von der politischen Führung Rußlands seit geraumer Zeit zweifellos erkannt. Es wird versucht, diesem Prozeß entgegenzusteuern, wozu allerdings die Schocktherapie von 1992 recht schlechte Bedingungen geschaffen hat. Relativ große Hoffnungen, die Existenz der Menschen abzusichern und marktwirtschaftliche Reformen auf eine breitere gesellschaftliche Basis zu stellen, waren und sind mit der fortschreitenden Privatisierung verbunden (5). Im Laufe des Jahres 1993 hat sich die Privatisierung gegenüber 1992 deutlich beschleunigt. Nach Angaben des russischen Vizepremierministers Anatolij Tschubais, waren im September 1993 40 Prozent der Industrie privat, es gab 30 Millionen Aktionäre (6). Diese auf den ersten Blick beeindruckenden Zahlen müssen jedoch relativiert und objektiv gesehen werden.

Für die meisten Bürger der Russischen Föderation gibt es vorwiegend oder gar ausschließlich nur einen Weg, sich an der Privatisierung zu beteiligen, und zwar über die kostenlos verteilten Privatisierungskoupons (Vouchers) im Nennwert von 10.000 Rubel (der Marktwert der Vouchers pendelte im Herbst 1993 um 10.500 Rubel), was in etwa dem Preis von 3 bis 4 kg billigste Wurst glich. Damit kann sicher keine echte, wirksame Eigentumsstreuung herbeigeführt und keine soziale Absicherung durch Dividenden, die auf die gegen Vouchers erworbene Aktien entfallen, erzielt werden. Dazu kommt noch, daß die Vouchers, frei käuflich und verkäuflich, von der Mafia der Schattenwirtschaft den von der Hand in den Mund lebenden Menschen in großen Mengen – und häufig zu Spottpreisen – abgekauft werden.

Im Jahre 1993 wurden von der Regierung und dem ehemaligen, von B. Jelzin Ende September 1993 aufgelösten Parlament Anstrengungen unternommen, um die sozialen Spannungen und Konflikte durch die Veranstaltung eines all-russischen „runden Tisches“, wozu die Vertreter

des Unternehmertums, der Betriebsbelegschaften, der Gewerkschaften, der Staatsmacht sowie der politischen Parteien und Bewegungen geladen worden waren, abzubauen. Mitte 1993 wurde von dem „runden Tisch“ die „Deklaration der gesamtnationalen ökonomischen Eintracht“ verabschiedet, die u. a. die Gewährung von staatlichen Garantien an die Bevölkerung vorsah, ein erträgliches Minimum an Sozialleistungen (in der Medizin, Bildung, Kultur u. a. m.) zu erhalten (7). Dieses Vorhaben hat sich jedoch weitestgehend als Wunschdenken erwiesen und wurde nach einer verfassungswidrigen Auflösung des Parlaments durch Präsident B. Jelzin endgültig begraben. Sicher waren die Neuwahlen des Parlaments zwecks einer „Flurbereinigung“ für weitere Reformen schon seit vielen Monaten fällig, sie hätten jedoch gesetzeskonform und unblutig herbeigeführt werden können.

Die soziale Demontage und die Verhärtung der gesellschaftlichen Verhältnisse werden von der heutigen erschütternden Wirtschaftskrise angeheizt und auf die Spitze getrieben. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Rußlands hat sich 1992 um 18,5 Prozent und im 1. Halbjahr 1993 um 14 Prozent gegenüber der jeweiligen Vorperiode verringert. Für das ganze Jahr wird eine Reduzierung um 15 Prozent prognostiziert. Für die russische Industrieproduktion lauten die jeweiligen Zahlen -19 Prozent, -20 Prozent und -18 Prozent (8). Diese gravierende Verringerung des zu verteilenden gesellschaftlichen „Kuchens“ höhlt verständlicherweise die finanzielle und materielle Basis für eine mehr oder weniger zufriedenstellende soziale Absicherung der Bevölkerung aus. Dazu kommt noch eine merklich gewachsene Ungerechtigkeit in der Einkommensverteilung, die in einer dramatischen Verarmung breiter Bevölkerungsschichten bei einer sagenhaften Bereicherung kleiner Gruppen frappierend zum Ausdruck kommt. Zu letztgenannten Gruppen gehören leider in erster Linie nicht die soliden neuen Unternehmer, die das Wirtschaftsrecht des Landes voll respektieren, das BIP des Landes vermehren und damit der sozialen Entspannung dienen. Vielmehr geht es dabei um die Mafia der Schattenwirtschaft, die Devisenschmuggler und diverse Vermittler (Börsenmänner, spekulative Händler u. dgl.), die nur eine Umverteilung des BIP zu ihren Gunsten betreiben, den gesellschaftlichen „Kuchen“ jedoch nicht größer machen.

Unter den beschriebenen Rahmenbedingungen haben sich die soziale Lage und nicht zuletzt auch die Lebensweise der russischen Bürger sprunghaft verändert. In der – keineswegs beneidenswerten, politisch und menschenrechtlich scharf zu verurteilenden – Zeit der Breshnew-schen „Friedhofsruhe“ war die soziale Situation der Bürger alles andere als berauschend, jedoch insgesamt erträglich. Jeder Bürger wußte (sollte er keinen „silbernen Löffel“ gestohlen haben), daß es ihm morgen nicht schlechter als heute gehen wird, u. U. sogar ein bißchen besser. Seit Anfang 1992 mußten die Russen in ihrer Masse auch eine solche „Perspektive“ vergessen. Das Licht im Tunnel läßt sich immer noch kaum erblicken. Dennoch ist es keineswegs angebracht, die Hoffnungen aufzugeben. Die Masse der Bevölkerung ist allerdings mit vielen schwerwie-

genden sozialökonomischen Problemen konfrontiert. Die brisantesten davon sind nunmehr zu behandeln.

2. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Ausmaß und soziale Lasten

Im Laufe der Wirtschaftskrise stieg die Arbeitslosenrate in der Russischen Föderation von 0,3 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung im Juni 1992 auf 1,0 Prozent im Juli 1993 und schätzungsweise 1,2 Prozent im Dezember 1993. Diese Marke scheint im Vergleich mit den für die Westländer, auch für Österreich, typischen Werten sehr gering und gar nicht besorgniserregend zu sein. Das Problem der Arbeitslosigkeit ist jedoch viel schwerwiegender und komplizierter (und wird es immer mehr), als es auf den ersten Blick erscheint.

Eine totale Beschäftigungsgarantie für alle war eine der wichtigsten sozialen Stützen und eines der wirksamsten Beschwichtigungsmittel für die Masse der Bevölkerung in den Ländern des „realen Sozialismus“, auch und vor allem in der Sowjetunion. Es herrschte sogar eine künstlich erzeugte „Überbeschäftigung“, ein großes Überangebot an offenen Stellen war immer da. Sicher war das eine Form der verdeckten, kaschierten Unterbeschäftigung, aber niemand lief Gefahr, auf die Straße gesetzt zu werden und im Arbeitsamt (solche Einrichtungen waren übrigens damals überflüssig und deshalb nicht existent) zu landen. Ein mehr oder weniger erträgliches Einkommen, selbst wenn man sich an ihm auch nicht ergötzen konnte, war damit praktisch jedem arbeitswilligen Bürger garantiert. Nun sind die Arbeitnehmer in eine völlig neue Situation, die eine rapide steigende Arbeitslosigkeit kennzeichnet, versetzt und damit total oder weitgehend verunsichert. Zwar haben sich die vor einem Jahr aufgestellten Prognosen, die für Ende 1993 eine Arbeitslosenrate von 3 bis 5 Prozent voraussagten, formell nicht bewahrheitet. De facto sind sie jedoch quasi in Erfüllung gegangen, und das aus mehreren Gründen.

Sehr viele Betriebe mußten ihre Produktion großteils oder gänzlich stilllegen, vor allem wegen mangelnder Zulieferungen (sehr häufig aus den anderen ehemaligen Sowjetrepubliken oder COMECON-Staaten) oder wegen der ungenügenden Nachfrage nach ihren Erzeugnissen. Hunderttausende Belegschaftsmitglieder solcher Betriebe wurden in einen – häufig unbefristeten – Zwangsurlaub geschickt, fast immer ohne jegliche Lohn- und Gehaltsfortzahlung. Diese faktisch arbeitslosen Bürger erscheinen in der Beschäftigungsstatistik jedoch nicht als Erwerbslose. Wäre eine genaue statistische Erfassung solcher Arbeiter und Angestellten vorhanden, müßte die offizielle Arbeitslosenrate vermutlich mindestens verdoppelt werden. Dazu kommt noch, daß seit 1992 immer mehr Frauen (und in Rußland wie in der ganzen Sowjetunion waren mehr als 80 Prozent der Frauen im erwerbsfähigen Alter beschäftigt) ihren Job aufgeben und zu „Hausfrauen“ werden mußten. Außerdem kann man nur sechs Monate lang offiziell als arbeitslos anerkannt werden, was dann die Statistik der Unterbeschäftigung „verschönert.“

Das trotzdem relativ moderate Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Privatisierung und die damit einhergehende Sanierung von Tausenden maroden, häufig verlustbringenden Staatsbetrieben gegenüber den Erwartungen zurückgeblieben ist, obwohl sie sich, wie oben dargestellt, 1993 gegenüber 1992 merklich beschleunigt hat. Ab Spätherbst 1993 gehen die Regierung und die Zentralbank Rußlands (ZBR) immer mehr von der Praxis einer künstlichen Versorgung solcher Betriebe mit vergünstigten Krediten und Subventionen ab. Auch die gegenseitigen Verrechnungen von Verbindlichkeiten und Forderungen nicht zahlungsfähiger Betriebe werden nicht mehr massenweise praktiziert. Unter diesen Bedingungen ist eine zunehmende Erhöhung der Zahl von Insolvenzen und Pleiten unvermeidlich. Auch quasi jede Privatisierung als solche ist mit einer Rationalisierung der Produktion und damit mit einem Abbau des Personals verbunden. Damit müßte die Arbeitslosenrate in den nächsten ein bis zwei Jahren erheblich steigen und bereits 1994 oder spätestens 1995 die für die meisten Westländer typischen Werte von 6 bis 9 Prozent erreichen. Die nach dem Zerfall der Sowjetunion drastisch geschwächten und voneinander Distanz wahrenden Branchengewerkschaften, die in keinem effizienten Dachverband ähnlich dem ÖGB oder dem DGB vereint sind, können diesem lawinenartigen Prozeß kaum entgegenwirken. Es fehlt auch eine dem Anstieg der Erwerbslosigkeit wirksam entgegensteuernde staatliche Wachstums-, Struktur- und Beschäftigungspolitik, da sehr viele in der politischen Führung Rußlands, vor allem der Erste Vizepremier Jegor Gaidar, nach wie vor den Laissez-faire-Denkschablonen des traditionellen Liberalismus und „Manchester-Kapitalismus“ huldigen.

Es ist hervorzuheben, daß die Lage der Arbeitslosen in Rußland viel schwieriger als ihrer „Kollegen“ im Westen und sehr häufig völlig unerträglich ist, wobei vielerlei ins Auge zu fassen ist.

Einmal fehlen in Rußland massive staatliche Beschäftigungsprogramme, darunter auch Umschulungsprogramme für Erwerbslose. Auch öffentliche Arbeiten fallen kaum ins Gewicht. Es wird keine zweckgebundene Förderung der Erhaltung von modernisierungsfähigen und der Errichtung von neuen, zukunftsträchtigen Arbeitsplätzen durch den Staat betrieben.

Zum anderen ist die finanzielle Situation der Arbeitslosen in der Regel dramatisch oder gar tragisch; sie müssen häufig unter dem dürtigsten Existenzminimum dahinvegetieren. Das Arbeitslosengeld, welches maximal sechs Monate lang bezahlt wird, wurde mit 70 Prozent des Mindestlohnes (ab Juli 1993 wurde dieser vom Obersten Sowjet Rußlands auf lächerliche 7740 Rubel „erhöht“; die Regierung wollte gar nur 7000 Rubel, und das erst ab August, dem Volk „schenken“) festgesetzt, wovon sich eine Person bestenfalls Schwarzbrot und Wasser sowie Kartoffeln für den ganzen Monat besorgen könnte.

Nach dem Ablauf der sechsmonatigen Frist konnten die Arbeitslosen bis Mitte 1993 kaum mit einer weiteren Unterstützung rechnen. Dann wurde eine dürtige Übergangsregelung getroffen: Laut der Verordnung

Nr. 78 des Bundesbeschäftigungsdienstes vom 18. Juni 1993 können die Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf das Arbeitslosengeld mehr haben, sowie einige andere Gruppen von Bürgern (z. B. Jugendliche, die noch nie beschäftigt waren und zum erstenmal nach einem Arbeitsplatz suchen) mit einer Art Sozialhilfe rechnen. Als Formen einer solchen Hilfe können einmalige Auszahlungen (maximal zwei gesetzlich festgesetzte Mindestlöhne), reguläre monatliche Auszahlungen (maximal in der Höhe des zu dem jeweiligen Zeitpunkt geltenden Mindestlohnes, praktisch jedoch wesentlich darunter) und die Bezahlung der Dienstleistungen von Betrieben und Einrichtungen, die für Arbeitslose sorgen, gelten. Die Sozialhilfe kann auch den Familienmitgliedern der Arbeitslosen gewährt werden.

Das ohnehin miserable Arbeitslosengeld und die Sozialhilfe geben noch dazu keine hinreichende Auskunft über die mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Härten in Rußland, wobei insbesondere zwei Momente zu berücksichtigen sind. Erstens hat die Preisfreigabe am 2. Jänner 1992 zu einer Steigerung der wichtigsten Verbraucherpreise um etwa das 300fache und damit zu einer totalen Entwertung der ohnehin sehr bescheidenen Ersparnisse der Masse der russischen Bevölkerung geführt. Seitdem bleibt auch der reale Sparzins negativ. Also können die russischen Arbeitslosen im Gegensatz zu ihren westlichen „Kollegen“ in den kritischen und im buchstäblichen Sinne dieses Wortes mageren Zeiten auf ihre Ersparnisse kaum oder gar nicht zurückgreifen. Zweitens wird die Härte der Erwerbslosigkeit durch die vor sich gehende Veränderung der Struktur der Arbeitslosigkeit vergrößert. Vor einem Jahr bestand die Mehrheit der Arbeitslosen aus weiblichen Angestellten. Gegenwärtig sind etwa zwei Drittel der Erwerbslosen männliche Arbeiter, d. h., es werden immer häufiger Allein- oder Hauptverdiener für ganze Familien arbeitslos, was ihre Angehörigen besonders schwer trifft.

Um jedoch ein realistisches Bild zu gewinnen, darf man die immer größeren beschäftigungspolitischen Anstrengungen des Staates nicht außer acht lassen, und das eingedenk der Tatsache, daß das Problem der Arbeitslosigkeit – wie oben dargestellt – bis vor kurzem überhaupt irrelevant war und damit keines artikulierten Entgegensteuerns bedurfte. Schrittweise wird der institutionelle und rechtliche Rahmen für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und die Milderung von deren sozialen Unkosten geschaffen.

So wurde vom Obersten Sowjet Rußlands am 8. Juni 1993 die Verordnung Nr. 5131-1 über den Bundesbeschäftigungsdienst verabschiedet. Dieser Dienst besteht nunmehr aus dem Staatskomitee der Russischen Föderation für die Beschäftigung der Bevölkerung, aus den analogen Komitees in den russischen Teilrepubliken sowie den regionalen, städtischen und lokalen Beschäftigungszentren. Die genannten Gremien sind vor allem für die Erfassung von Arbeitslosen sowie für die Ausarbeitung von staatlichen Beschäftigungsprogrammen bzw. -prognosen auf der jeweiligen Ebene zuständig. Sie können auch die Aufbewahrung der Mittel des Staatlichen Beschäftigungsfonds der Russischen Föderation auf

den Depositkonten der ZBR gewährleisten. Dieser Fonds ist für die Akkumulation der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die Auszahlung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe unmittelbar zuständig. Gegenwärtig werden solche Beiträge nicht von den einzelnen Erwerbstätigen, sondern von ihren Firmen, Betrieben und Einrichtungen anteilmäßig dem jeweiligen Lohnfonds und pauschal für die ganze Belegschaft bezahlt.

Es ist anzunehmen, daß sich das russische System der Arbeitslosenunterstützung (sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite) tendenziell dem westeuropäischen Modell annähern wird. Allerdings ist eine gewichtige qualitative und quantitative Verbesserung auf diesem Gebiet erst nach der Überwindung der heutigen Wirtschaftskrise, d. h. vermutlich ab Mitte der neunziger Jahre, möglich.

Die tendenziell wachsende Arbeitslosigkeit, der mit der Wirtschaftskrise einhergehende Rückgang des Lebensstandards (siehe Abschnitt 3), ein akuter Mangel an Devisen – nicht zuletzt für die Bezahlung von Außenschulden – zwingen Rußland immer mehr dazu, Arbeitskräfte zu exportieren. Gegenwärtig leben weltweit etwa 25 Millionen Gastarbeiter sowie ihre Familienangehörigen aus diversen Herkunftsländern in zeitweiliger Emigration. Übrigens wäre die Einbeziehung Rußlands in diesen weltweiten Prozeß auch bei einer besseren Wirtschaftslage des Landes ein normaler Bestandteil und eine logische Folge seiner fortschreitenden Integration in die Weltwirtschaft, die sich mit dem Beginn der marktwirtschaftlichen Reformen Anfang 1992 wesentlich beschleunigt hat. Einige Schätzungen russischer Experten zeigen, daß die Effizienz des Exports von Arbeitskräften mindestens fünfmal so hoch wie die Effizienz der Warenausfuhren ist (9). Einem Land wie Rußland kann man nicht zumuten und schon gar nicht aufzwingen, auf solche Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu verzichten.

Gegenwärtig sind etwa fünf bis sechs Millionen Bürger der Russischen Föderation dabei, über die Möglichkeit einer zeitweiligen Beschäftigung im Ausland nachzudenken. Davon wären etwa 1,5 Millionen bereit, sofort auszureisen. Seit August 1993 wurde der rechtliche Rahmen für eine Ausreise wesentlich liberalisiert und an internationale Menschenrechtsstandards auf diesem Gebiet angenähert oder gar angeglichen.

Unter diesen Bedingungen ist Rußland bemüht, den Migrationsprozeß von Arbeitskräften zu ordnen und in den Griff zu bekommen. Es wurde vor allem der Föderale Migrationsdienst eingerichtet, der den Migrationsprozeß in Details reguliert. Laut der Verordnung Nr. 109 dieser Behörde vom 8. Juli 1993 haben alle Firmen, die die Beschäftigung der russischen Bürger im Ausland vermitteln, sich bei ihr eine Lizenz für eine solche Tätigkeit zu holen. Die Lizenz, die zum Zeitpunkt ihrer Erteilung fünfzehn Mindestlöhne kostet, ist jedes Jahr zu erneuern. Das genannte Dokument ordnet viele wesentliche Aspekte der Tätigkeit der Vermittlerfirmen, vor allem die Beziehungen solcher Firmen mit den Kandidaten für eine Arbeit im Ausland auf vertraglicher Basis und mit dem Föderalen Migrationsdienst.

In vielen West-, Schwellen- und fortgeschrittenen Entwicklungsländern besteht eine ausgeprägte Nachfrage nach russischen Arbeitskräften, vor allem nach hochqualifizierten Fachleuten (z. B. nach Software-Spezialisten im EDV-Bereich) und Wissenschaftlern (leider auch nach vielen Kernphysikern seitens der nuklearen „Grenzländer“ wie Nordkorea, Irak, Pakistan u. a. m.). Objektiv gesehen, könnten 1 bis 1,5 Millionen Russen pro Jahr im Ausland beschäftigt sein und der Russischen Föderation dadurch Deviseneinnahmen von 10 bis 20 Mrd. Dollar jährlich zufließen. Dem stehen allerdings viele Hindernisse im Wege. Dazu gehören vor allem: erstens die Konkurrenz der traditionellen Exportländer von Arbeitskräften; zweitens eine derzeit schlechte ökonomische Konjunktur im Westen, die in Minuszahlen bei Produktion und Beschäftigung deutlich zum Ausdruck kommt; drittens das wachsende Unbehagen (in der Regel emotional und nicht sachlich motiviert) in der einheimischen Bevölkerung mehrerer Westländer über den Aufenthalt von Gastarbeitern und ihren Familienmitgliedern dort.

Unter diesen Bedingungen haben die Parlamente und Regierungen einiger Westländer die Einreisevorschriften für Ausländer merklich verschärft, was den ökonomischen Interessen Rußlands nicht gerade zugute kommt. Dieses prekäre Problem ist jedoch allein seitens der Westländer kaum zu lösen, auch nicht mit perfektionierten und sehr restriktiven Aufenthaltsgesetzen (samt den Führungszeugnissen, sonstigen eine „unbefleckte“ Vergangenheit dokumentierenden Papieren u. ä.). Solche Rechtsnormen treffen in erster Linie gerade solche Russen (und Bürger anderer Reformländer), die im Westen willkommen (z. B. diverse Fachleute, Wissenschaftler, Hochschullehrer u. a. m.) sind und häufig von diversen Regierungsstellen eingeladen werden. Dagegen treiben „dunkle“ Vermittler und Schwarzarbeiter ihr Geschäft weiter auf vollen Touren.

Das genannte Problem ist nur auf zwischenstaatlicher Grundlage – unter der Beteiligung sowohl der West- als auch der Reformländer – bilateral und multilateral mehr oder weniger befriedigend lösbar. Bisher konnte Rußland nur mit Deutschland ein Regierungsabkommen über die Gastbeschäftigten unterzeichnen. Über ähnliche Abkommen wird mit Österreich, Luxemburg, der Mongolei, Tschechien, der Slowakei und Polen verhandelt. Es wäre gegenseitig vorteilhaft, gut durchdachte und effiziente Abkommen dieser Art sobald wie möglich zustandekommen zu lassen.

3. Lebensstandard und Lebensqualität

Die tiefe Wirtschaftskrise und die Hyperinflation als deren gravierender Bestandteil führten seit Anfang 1992 zu einem drastischen absinken der Realeinkommen und des Lebensstandards der russischen Bevölkerung, die nach westlichen Kriterien vor der Reform ohnehin ziemlich niedrig gewesen waren. Die realen Pro-Kopf-Einkommen betrugen 1992 nur 33 bis 34 Prozent des Standes von 1991 und sanken im 1. Halbjahr 1993 um weitere 3 Prozent (10). Für das ganze Jahr 1993 könnte die letz-

te Marke schätzungsweise etwa 10 Prozent betragen. Allerdings dürfte der effektive Lebensstandard, der im tatsächlichen Konsum von Gütern und Dienstleistungen zum Ausdruck kommt, eine etwas kleinere Schrumpfrate aufgewiesen haben, denn die früher akkumulierten Sachwerte (z. B. Wohnungen, Ferienhäuser, langlebige Konsumgüter) standen den Bürgern – großteils ohne zusätzliche Nebenkosten – zur Verfügung. Dagegen litt die Bevölkerung sehr schmerzhaft unter der quasi totalen Entwertung ihrer Ersparnisse durch die Preisfreigabe.

Für die Masse der russischen Bevölkerung reichen die laufenden Einkommen (Löhne, Gehälter, Pensionen, Stipendien etc.) bestenfalls dazu aus, ihren Bedarf an Kalorien durch eine dürftige Nahrung zu decken und unabdingbare Ausgaben (Wohnung, Transport und dgl.) zu bestreiten. Dabei ging auch die Qualität der Nahrung, die sowieso alles andere als berauschend gewesen war, merklich zurück. So verringerte sich die Pro-Kopf-Konsumtion von Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs 1992 gegenüber 1991 um 20 bis 35 Prozent und beträgt zur Zeit deutlich weniger als die Hälfte des Niveaus der Westländer. Dabei ist verständlicherweise der Verbrauch von minderwertigen Nahrungsmitteln, Brot und Kartoffeln, gestiegen, jedoch lediglich um 4 bis 7 Prozent, was den Ausfall bei Fleisch, Fisch und Milch kalorienmäßig nicht wettmachen konnte.

Insgesamt wurde Rußland 1992/93 in der Pro-Kopf-Konsumtion von Konsumgütern und Nahrungsmitteln um 10 bis 20 Jahre zurückgeworfen, was z. B. aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht.

Tabelle 1:

**Der jährliche Verbrauch von Grundnahrungsmitteln pro Kopf in kg
(nach der Erhebung der Haushalte von Arbeiter- und Angestelltenfamilien)**

Jahr	Fleisch und Fleischprodukte	Milch und Milchprodukte	Fisch und Fischprodukte	Zucker	Brot
1955	41,2	209,2	13,6	20,0	153,6
1960	57,2	302,0	13,2	24,8	134,4
1965	58,0	322,8	16,4	26,0	133,6
1970	72,0	381,6	19,2	25,6	122,4
1975	82,4	396,8	18,8	24,8	112,4
1980	80,0	411,2	18,8	23,6	101,2
1985	78,4	389,6	18,8	21,2	91,6
1989	76,8	391,6	17,0	21,3	84,7
1990	74,1	378,9	17,2	20,8	85,7
1991	68,3	345,4	16,2	18,5	91,8
1992	58,7	280,4	13,7	18,4	98,0
1993 (Prognose)	63,2	285,6	14,1	22,9	105,8

Quelle: *Ekonomika i Shisn* 40 (1993)

Der Pro-Kopf-Verbrauch der in der Tabelle 1 ausgewiesenen Produkte ist bezogen auf die ganze Bevölkerung Rußlands noch geringer, denn die nichtbeschäftigten Bürger (Rentner, Studierende, Erwerbslose u. a.) sind wesentlich schlechter dran.

Man hat große Hoffnungen bezüglich Verbesserung der Situation auf dem Konsumgütermarkt mit der fortschreitenden Privatisierung von Handels- (siehe Tabelle 2) und Dienstleistungsbetrieben verbunden.

Tabelle 2:

Der Anteil verschiedener Eigentumsformen am Einzelhandelsumsatz, in %

Eigentumsformen	Januar–August 1992	Januar–August 1993
Staatliche	75	48
Konsumgenossenschaftliche	20	16
Private	4	31
Gemischte und sonstige	1	5

Quelle: *Ekonomica i Shisn* 40 (1993)

Solche Hoffnungen sind nur zum Teil in Erfüllung gegangen. Einerseits hat der in der Tabelle 2 markierte Wandel in Verbindung mit gewaltigen Preissteigerungen im Zuge der Liberalisierung bzw. Preisfreigabe ein relatives Gleichgewicht auf vielen Teilmärkten geschaffen. Mehrere Waren, vor allem des gehobenen Bedarfs und die ausgesprochenen Luxusgüter, die früher nur durch private Beziehungen zur Handlungssphäre oder gar nicht zu besorgen waren, sind heute frei erhältlich. Das trägt zur Verbesserung der Arbeitsmoral und bei den arbeitenden Menschen zur Entstehung eines gesunden Bedürfnisses bei, mehr Geld durch härtere und besser Arbeit zu verdienen. Nach der vollen Überwindung der Wirtschaftskrise sowie der damit einhergehenden Stabilisierung des realen Wertes von Nominaleinkommen und Ersparnissen dürfte dieser Umstand immer positivere Ergebnisse zeitigen.

Andererseits hat sich aufgrund der geschrumpften Produktion und eines akuten Mangels an Devisen für den Import selbst von lebensnotwendigen Gütern die Situation auf vielen Teilmärkten sogar verschlechtert. Es herrscht bei vielen wichtigen Positionen vielerorts ein quasi totaler Warenmangel. So fehlten im August 1993 von den vom Staatskomitee für Statistik der Russischen Föderation untersuchten Zentren von Teilrepubliken und Regionen: Fleisch in 71 bis 73 Prozent dieser Städte, Sonnenblumenöl 37 bis 50, Zucker 45 bis 51, Milch und Eier 23 bis 30, Butter 7 bis 13, Seife 51 bis 57, Waschpulver 60 bis 66, Farbfernseher mit einem mehr als 61 cm diagonal großen Bildschirm sowie Kühlschränke mit Gefrierfach, aber ohne Tiefkühltruhe, 83 bis 89 Prozent. Zeitweise gab es Unterbrechungen der normalen Versorgung der Bevölkerung mit Brot in

Pskow, Chabarowsk, Grosny und Tscherkessk. Sehr negativ auf den Lebensstandard und die Lebensqualität wirkt sich eine überdurchschnittliche Schrumpfung der konsumnahen Branchen, die ohnehin immer unterentwickelt waren, aus. So ging der Anteil der Leichtindustrie am Industrieausstoß von 17,1 Prozent im 1. Vj. 1991 auf 5,2 Prozent im 1. Vj. 1992 zurück. Für die Nahrungsmittelindustrie lauten diese Zahlen 13,4 bzw. 9,4 Prozent.

In die gleiche Richtung wirkt die heutige akute Krise im Wohnungsbau. Die Errichtung von Wohnfläche hat sich 1992 gegenüber dem Maximum von 1987 fast halbiert. Zu den 10 Mill. Familien, die vor 1992 für eine bessere Wohnung auf der Liste gestanden waren, kamen noch Hunderttausende Offiziere, die im „nahen“ und „fernen“ Ausland stationiert gewesen waren, sowie Flüchtlinge hinzu. Im Jahre 1990 konnten 1,3 Mill. Familien (14 Prozent aller zu diesem Zeitpunkt auf der Warteliste stehenden Familien) eine bessere Wohnung erhalten, 1991 1,1 Mill. (11 Prozent) und 1992 lediglich 0,95 Mill. (9,5 Prozent).

Die russischen Bürger können sich gewissermaßen damit trösten, daß sie bei Einkommen und Lebensstandard noch nicht so schlecht abschneiden wie die Einwohner fast aller anderen ehemaligen Sowjetrepubliken, was aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist.

Tabelle 3:

Der Durchschnittslohn in Rußland im Vergleich mit den anderen ehemaligen Sowjetrepubliken (auf vergleichbarer US-Dollar-Basis)

Republik	Januar 1992	Mai 1993
Lettland	144,0	205,0
Estland	175,0	163,6
Rußland	100,0	100,0
Litauen	206,9	66,2
Kasachstan	77,5	54,8
Weißrußland	87,4	45,1
Kirgisien	51,2	31,4
Ukraine	106,6	24,5
Moldawien	61,8	24,2
Turkmenien	43,5	20,5
Usbekistan	44,5	20,4
Tadschikistan	40,5	18,5
Armenien	26,1	14,1

Quelle: Argumenty i Fakty 37 (1993)

Die relativ hohen Werte für Lettland und Estland sind keineswegs auf eine höhere Effizienz der nationalen Ökonomien und auf eine bessere Wirtschaftslage als in Rußland zurückzuführen. Im Gegenteil ist die Wirtschaftskrise in diesen Ländern sogar tiefer als in der Russischen Fö-

deration. So verringerte sich 1992 das BIP in Estland gegenüber 1991 um 28 Prozent und in Lettland um 30 Prozent. Für 1993 gegenüber 1992 wird ein weiterer Rückgang um 20 Prozent bzw. 25 Prozent prognostiziert. Diese baltischen Staaten bringen vielmehr viele unproduktive Faktoren ins Spiel, die z. B. mit ihrer Stellung im Wirtschaftskomplex der ehemaligen Sowjetunion und mit dem Fortbestand undichter Grenzen zum GUS-Raum zusammenhängen. So werden dorthin viele wertvolle Rohstoffe und Halbprodukte eingeschmuggelt und dann gegen harte Devisen reexportiert. Auf diese Weise ist z. B. Estland zu einem großen Anbieter von Kupfer auf dem Weltmarkt avanciert, obwohl das Land dieses Produkt weder als Rohstoff fördert noch als Metall herstellt.

Einerseits zeugen die in der Tabelle angeführten Werte davon, daß die Wirtschaftsreform in Rußland insgesamt besser als in den anderen ehemaligen Sowjetrepubliken vor sich geht. Andererseits ist das kein genügender Trost für die Masse der von der Hand in den Mund lebenden Bürger der Russischen Föderation.

Die drastische Reduzierung des Lebensstandards und der Lebensqualität der Bevölkerung Rußlands ist vorwiegend auf drei Faktoren zurückzuführen: erstens die Schrumpfung der Produktion und damit des Angebots an vielen unentbehrlichen Gütern und Dienstleistungen; zweitens eine gravierende Verschärfung der Ungerechtigkeit in der Einkommens- und Vermögensverteilung (so die Verarmung breiter Massen bei einer gleichzeitigen sagenhaften Bereicherung solcher Schichten wie z. B. der Mafia der Schattenwirtschaft oder diverser Vermittler im Börsenwesen oder im spekulativen Handel, deren Firmen nichts produzieren); drittens eine Hyperinflation. Dabei fällt gegenwärtig insbesondere der dritte Faktor negativ ins Gewicht.

Im Jahre 1992 hat sich der Gesamtindex der Verbraucherpreise gegenüber 1991 um das 26fache erhöht, für 1993 wird ein weiterer Anstieg um das 10- bis 12fache vorausgesagt. Also dürfte diese Kennziffer Ende 1993/Anfang 1994 etwa 300mal so hoch wie an der Schwelle 1991/92 sein. Ihren Höhepunkt erreichte die Inflation im 4. Vj. 1992 und im 1. Vj. 1993. Trotz einer gewissen Abflachung der monatlichen Inflationsraten ab April 1993 (wöchentlich schwankten sie und fielen recht unterschiedlich aus) bleiben sie sehr hoch. So stieg der Wert der Warenkörbe vom Typ I (entspricht dem durchschnittlichen europäischen Konsumtionsstandard) und Typ II (entspricht dem durchschnittlichen Konsumtionsstandard Rußlands vor 1992) im September 1993 gegenüber dem August 1993 um jeweils 21 Prozent (12). Es ist anzunehmen, daß die Preisliberalisierung für Brot ab Oktober 1993 und die Abschaffung von Importsubventionen ab November 1993 einen kräftigen und monatelangen Preisschub auslösen.

Die vorher dargestellte Verschlechterung der Lebensbedingungen der russischen Bevölkerung, wozu noch die im Abschnitt 4 zu analysierende negative Situation im medizinischen und im sozialen Bereich insgesamt hinzukommt, hat eine tiefe demographische Krise in Rußland bewirkt. Im Jahre 1992 ist die Bevölkerungszahl der Russischen Föderation abso-

lut um 30.900 zurückgegangen. Dabei betrug der natürliche Schwund der Bevölkerungszahl 207.000, was teilweise durch die Immigration von 176.100 Menschen, fast ausschließlich aus den ehemaligen Sowjetrepubliken, wettgemacht werden konnte.

Die durchschnittliche Lebenserwartung, die Mitte der achtziger Jahre siebzig Jahre betragen hatte, fiel 1992 unter 69 Jahre. Die Zahlen der Verstorbenen und der Neugeborenen betrugen 1992 12,1 bzw. 10,7 pro 1000 Menschen. Und das nimmt nicht wunder, denn heute ist es äußerst schwer, selbst ein Kind pro Familie, ganz zu schweigen von mehreren Kindern, zu versorgen. Nach Angaben der russischen Sozialministerin, Ella Pamfilowa, vegetieren mehr als 70 Prozent der russischen Familien mit mindestens zwei Kindern unter der Armutsgrenze (13). Es ist nicht nur finanziell kaum erträglich, die Kinder mehr oder weniger normal zu pflegen. Dazu fehlen noch häufig teilweise oder fast gänzlich viele unerläßliche Güter und Dienstleistungen.

Die eben beschriebenen Probleme werden durch die sich im sozialen Bereich abzeichnenden Tendenzen noch schwerwiegender und komplizierter, worauf nun einzugehen ist.

4. Sozialleistungen und die Situation im Bereich der nichtmateriellen Produktion

Die oben dargestellten krisenhaften Prozesse haben einen recht negativen Einfluß auf die Sphäre der Sozialleistungen und den Bereich der nichtmateriellen Produktion ausgeübt. Eine weitgehende soziale Demontage setzt sich – trotz einer gewissen Verlangsamung seit Mitte 1993 – unbeirrt fort.

Zunächst wurden im Zuge der heute schon fast durchgehenden Preisfreigabe die Subventionen zur Stützung des Konsums (vor allem sozial schwacher Schichten der Bevölkerung) so gut wie völlig gestrichen. Die ganz wenigen noch verbliebenen Zuschüsse für diese Zwecke sind nur noch vorübergehender Natur. So werden die zusätzlichen finanziellen Lasten, die durch die Liberalisierung der Brotpreise seit Oktober 1993 verursacht werden, der Masse der Bevölkerung provisorisch teilweise abgegolten: fast alle Bürger bekommen im Zeitraum Oktober bis Dezember einen Zuschuß für den Einkauf von Brot in der Höhe von 1400 Rubel (der Wert von etwa sieben Broten nach der Preisliberalisierung). Um die Brotverteuerung voll auszugleichen, bräuchte man 1900 Rubel pro Monat, solche Mittel fehlen jedoch dem Staatshaushalt. Diese Sozialleistung soll mit einer Prüfung der Pro-Kopf-Einkommen der Familien verknüpft sein. Eine solche Prüfung, die schon aus technischen und zeitlichen Gründen schwer realisierbar wäre, würde rund drei Prozent der russischen Bevölkerung, die als reich eingestuft werden, von den Zuschüssen ausschließen (14).

Sehr besorgniserregend ist die heutige Situation im Gesundheitswesen, welches in seiner Entwicklung seit Anfang 1993 gravierend zurück-

gefallen ist. Der Zustand dieses besonders wichtigen sozialen Bereichs war kurz vor dem Zerfall der Sowjetunion zwar alles andere als glänzend, jedoch für die Masse der Bevölkerung insgesamt erträglich. Einerseits war die materiell-technische Ausstattung der Spitäler, gemessen an westlichen Standards, ungenügend oder gar dürftig. Andererseits waren auch viele positive Momente zu verzeichnen. Die Präsenz der diplomierten Ärzte (33,5 pro 10.000 Bürger), die in der Regel befriedigende oder gar gute Qualifikation hatten und damit die ungenügende materiell-technische Ausstattung zum Teil ausgleichen konnten, war die höchste in der Welt. Die medizinische Betreuung in Polikliniken und Krankenhäusern war grundsätzlich kostenlos. Allerdings konnte man eine besonders hochqualifizierte Hilfe (z. B. bei bekannten Professoren) nur entweder offiziell gegen Entgelt oder inoffiziell gegen Schmiergeld erhalten.

Nun hat sich die Situation drastisch verändert. Unter den Bedingungen einer akuten Finanzkrise spart der Staat vor allem an den Ausgaben für den Bereich der nichtmateriellen Produktion, auch für das Gesundheitswesen. Die russischen Ärzte, die immer unterbezahlt waren, sind nunmehr in einer wahrhaft verzweifelten Situation, was sie, auch unter Mißachtung der Notbedürfnisse der Patienten, zu Protestaktionen und Streiks zwingt. Immer mehr Polikliniken und Krankenhäuser müssen wegen mangelnder Finanzierung ihrer Tätigkeit seitens des Staates einen wachsenden Teil ihrer Leistungen gegen Entgelt (und in der Regel ein beachtliches) anbieten. Das hat bereits Millionen von Bürgern, vor allem Pensionisten und andere sozial schwache Schichten, in eine erdrückende Klemme versetzt.

Der im Prinzip fällige und unvermeidliche Übergang zur Krankenversicherung vollzieht sich chaotisch und zaghaft. Das Gute an dem alten System wird zerstört, ohne durch etwas annähernd Ebenbürtiges ersetzt zu werden. Es war zunächst vorgesehen, die Einführung der Krankenversicherung (die Beiträge sollen zunächst nicht die einzelnen Bürger, sondern ihre Betriebe und Einrichtungen im Rahmen einer Pflichtversicherung bezahlen) bereits am 1. Jänner 1993 zu vollziehen. Das Gesetz über die Krankenversicherung wurde jedoch erst am 19. April verabschiedet, weshalb die genannten Beiträge innerhalb von fast vier Monaten auf Sonderkonten von regionalen Abteilungen der ZBR blockiert worden waren. Das hat dem ohnehin sehr geschwächten Gesundheitswesen Rußlands einen sehr schmerzhaften „Schlag unter die Gürtellinie“ versetzt.

Das russische Gesundheitswesen bräuchte für 1993, um seinen Pflichten und Aufgaben mehr oder weniger zufriedenstellend nachkommen zu können, mindestens 1600 bis 1800 Mrd. Rubel. Durch Beiträge zur Krankenversicherung können jedoch höchstens 430 Mrd. Rubel mobilisiert werden. Der Rest kann nur teilweise durch staatliche Zuschüsse, entgeltliche Leistungen und irreguläre Einnahmen (etwa diverse Spenden) bestritten werden.

Ähnlich schwer ist die Situation in Bildung und Wissenschaft. Die kurzsichtige Sparpolitik des Staates in diesen Bereichen schmälert die

gegenwärtigen Wachstumschancen und, was besonders besorgniserregend ist, wird zu einer gewichtigen Last für die Zukunft Rußlands.

Das Bildungspotential der russischen Gesellschaft, welches jahrzehntelang im internationalen Vergleich weit überdurchschnittlich und teilweise hervorragend aussah, verringert sich und droht in wenigen Jahren ganz abzusacken, sollten in Kürze keine effizienten Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Das russische Bildungsgesetz schreibt dem Staat vor, für die Entwicklung des Bildungssystems mindestens 10 Prozent des Nationaleinkommens (d. h. etwa Nettosozialprodukts) jährlich zu gewähren. Im Jahre 1993 erreicht diese Kennziffer jedoch nur 5,7 Prozent. Die Ausgaben pro Schüler und Studierende gehen zurück: Sie haben sich im 1. Vj. 1993 gegenüber dem 1. Vj. 1992 um 12 Prozent pro Lehrling in der Grundstufe der Berufsbildung und um 16,5 Prozent pro Student an Universitäten und gleichwertigen Hochschulen verringert.

Auch die Budgetausgaben für Wissenschaft und Forschung gehen drastisch zurück, was die Forschungseinrichtungen (insbesondere auch die weltberühmten Institute für die Grundlagenforschung der Russischen Akademie der Wissenschaften) durch Auftragsforschung für einheimische und ausländische Klienten bestenfalls teilweise wettmachen können. Dadurch schrumpft der Personalstand ganzer Einrichtungen, auch jener mit einem ausgezeichneten Ruf im Ausland. Daneben werden chaotisch neue Institute gerade im Bereich der Gesellschaftswissenschaften errichtet, um damit mehreren aus dem Staatsdienst ausscheidenden hohen Beamten (z. B. dem ehemaligen Vizepremier der UdSSR, S. Sitarjan) eine „nahrungssichernde“ Beschäftigung als Institutsdirektoren zu bieten. Für solche – in der Regel unsoliden – Institute wird aus kaum erklärlichen Quellen staatliche Finanzierung gefunden.

Auch die für die körperliche und geistige Gesundheit des Volkes ausschlaggebenden Bereiche von Sport und Kultur kommen zunehmend zu kurz. Deshalb müssen leistungsfähige Sportler und bekannte Kultur- und Kuntschaffende immer aktiver nach einer (in der Regel zeitweiligen) Beschäftigung im Ausland suchen, was das einheimische Niveau dieser Bereiche verständlicherweise nach unten drückt. So steckt die ehemals vielfach weltberühmte russische Filmkunst in einer tiefen Krise. Die russischen Filme sind 1992 von den Bildschirmen einheimischer Filmtheater fast verschwunden, weil sie für den – nunmehr kommerzialisierten und z. T. privatisierten – Filmvertrieb produktionskostenmäßig zu teuer und verlustbringend sind, vom Staat jedoch kaum unterstützt werden. So nimmt es nicht wunder, daß die russischen Filmtheater von den billigen und veralteten US-amerikanischen „Eintagsfliegen“ überrollt werden. Erst im Laufe des Jahres 1993 konnte für die Produktion von sieben Filmen eine staatliche Finanzhilfe gewährt werden.

5. Kurzes Fazit und Ausblick

Die in diesem Artikel analysierten sozialen Probleme, die mit der Transformation der russischen Ökonomie in Richtung Marktwirtschaft

verbunden sind, fallen für die Masse der Bevölkerung sehr schmerzhaft und besorgniserregend aus. Sie sind jedoch kein unabdingbares Produkt der marktwirtschaftlichen Reformen und waren zu Beginn des Reformprozesses nicht unvermeidbar. Sie sind vielmehr das Produkt einer schlecht konzipierten, unbesonnenen und überhasteten Reformpolitik der Gaidarschen Regierung, die Anfang 1992 in Angriff genommen wurde, und des Kurses in Richtung des abgewerteten US-amerikanischen Modells der Marktwirtschaft oder gar des überholten „Manchester-Kapitalismus“.

Die russische Wirtschaft scheint jedoch die schlimmsten Krisenzeiten (bezüglich des Produktionsrückgangs und des Inflationsschubs, jedoch nicht der Arbeitslosigkeit) überstanden zu haben. Im Laufe des Jahres 1994 dürfte mit einer Erholung der Wirtschaft und 1995 mit einer Belebung der Produktion oder gar mit dem Beginn des Aufschwungs gerechnet werden. Sollte diese Voraussage in Erfüllung gehen, könnte eine bessere materielle und finanzielle Basis entstehen, die geschilderten Probleme wenigstens zu mildern. Das darf man jedoch nicht dem Selbstlauf der Dinge überlassen und die historisch bedingte, irrtümlich als uneingeschränkt erscheinende Bereitschaft der russischen Bevölkerung, die Gürtel enger zu schnallen, unverschämt weiter strapazieren. Langfristig dem Land wohltuend und aussichtsreich wäre es nur, bewußt auf den Kurs in Richtung Soziale Marktwirtschaft umzusteigen.

Anmerkungen

- (1) Wirtschaft und Gesellschaft 19/1 (1993) 83 ff.
- (2) *Iswestija* (28. Mai 1993).
- (3) *OSTinvest* 39 (1993) 9 f; Handelsblatt (15./16. Oktober 1993).
- (4) *Wirtschaftspolitische Blätter* 2 (1993) 271 ff.
- (5) Zum Mechanismus der Privatisierung in Rußland, in: *Österreichische Osthefte* 1 (1993) 5 ff.
- (6) *Die Presse* (14. September 1993).
- (7) *Ekonomika i Shisn* 28 (1993) 20.
- (8) *Presseschau Ostwirtschaft* 7 (1993) 7.
- (9) *Ekonomika i Shisn* 36 (1993) 12.
- (10) *Kommersant* 28 (1993) 17.
- (11) *Presseschau Ostwirtschaft* 7 (1993) 7.
- (12) *Kommersant* 40 (1993) 18.
- (13) *Komssomolskaya Prawda* (6. August 1993).
- (14) *Argumenty i Fakty* 41 (1993) 6.

BÜCHER

KONTINUITÄT UND WANDEL DER SOZIALPARTNERSCHAFT

Rezension von: Emmerich Tálos
(Hrsg.), Sozialpartnerschaft - Konti-
nuität und Wandel eines Modells,
Verlag für Gesellschaftskritik, Wien
1993, 315 Seiten, öS 298,-.

Schweden und Österreich bildeten – zumindest bis vor kurzem – „die“ klassischen Beispiele für korporatistische Systeme. In Schweden gehen die Wurzeln bis in die dreißiger Jahre (Saltsjöbaden – Abkommen 1938), in Österreich bis in die unmittelbare Nachkriegszeit (ständige Wirtschaftskommission, Lohn- und Preisabkommen, schließlich 1957 Gründung der Paritätischen Kommission) zurück.

Die Wissenschaft benötigte einige Jahrzehnte, bis endlich in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre Politologen wie Schmitter und Lehmbruch eine wissenschaftliche Debatte einleiteten, „in deren Verlauf der Korporatismusbegriff entwickelt und auf seine Brauchbarkeit untersucht wurde“ (S. 285). Was dabei nach seither vergangenen knapp zwanzig Jahren der Korporatismusforschung etwas verwundert, ist die Tatsache, daß aus der heutigen Sicht einer Reihe von Vertretern dieser Wissenschaft der Anfang vom vielfach propagierten Ende korporatistischer Systeme zeitlich etwa mit dem Anlaufen der Korporatismusdebatte zusammenfällt.

Ebenso wie in der Makroökonomie in den achtziger Jahren der Keynesianismus und jede Form staatlicher Ein-

griffe – wie sich bald darauf zeigte, etwas voreilig – abgeschrieben wurden, so wurde der Korporatismus in dieser Zeit des öfteren bei lebendigem Leibe zu Grabe getragen: „Corporatism did not last“, meinte Dahrendorf, Schmitter verkündete das wahrscheinliche Ende des Korporatismus (S. 285), und Gerlich vermutete ein baldiges Ende auch der österreichischen Sozialpartnerschaft (S. 286).

Es wäre wohl überzogen, von einer mittlerweile eingetretenen Renaissance der gestaltenden Politik und der Verbände zu sprechen. Tatsache ist allerdings, daß bei der Suche nach Rezepten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa zunehmend eine Abkehr vom Partikularismus gefordert und die Notwendigkeit konzertierter Aktionen betont wird.

Erfreulicherweise handelt es sich bei der vorliegenden Publikation nicht um eine der so modern gewordenen hässlichen Abrechnungen mit der österreichischen Sozialpartnerschaft: „Bei allen Veränderungen ist – wie der vorliegende Band untermauert – weder ein Ende der Sozialpartnerschaft in Sicht, noch generell ein Niedergang des Korporatismus konstatierbar“ (S. 11). Vielmehr werden in 15 Beiträgen – größtenteils mit kritisch-besorgtem Grundton – Veränderungen wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen aufgezeigt, die nicht als „Sargnägel“, sondern als Herausforderungen charakterisierbar sind, welche für die Sozialpartnerschaft bewältigbar erscheinen.

Im einleitenden Beitrag von Tálos wird die historische Entwicklung der spezifisch österreichischen Ausprägung der Sozialpartnerschaft skizziert, mit ihren Wurzeln in der Form zahlreicher Beiräte und Kommissio-

nen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der Einführung von Kammern bis zu der speziellen Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Interessenverbände nach dem Zweiten Weltkrieg. Etwas verwunderlich ist es, daß das „Bürgerkriegstrauma“ als eine der Ursachen für das Bemühen, nach dem Zweiten Weltkrieg Konflikte kooperativ zu lösen, nicht erwähnt wird.

Die in den achtziger Jahren massiv werdenden Änderungen der Rahmenbedingungen auf Makroebene (wie Internationalisierung, Wachstumsverlangsamung), Mikroebene (wie Flexibilisierung und Dezentralisierung) und in der politischen Landschaft (wie Erosion traditioneller sozialer Milieus, neue Parteien, Abkehr von starren Parteibindungen) führen nach Tálos zwar zu einem Bedeutungsverlust der Sozialpartnerschaft, der diese allerdings zu einer modifizierten Definition der Aufgabenbereiche und der Art der Kooperation führt. Das jüngste Sozialpartnerabkommen vom November 1992 und die Umgestaltung des Preisunterausschusses der Paritätischen Kommission hin zu einem wettbewerbsüberwachenden Gremium werden als Beispiele für die flexible Anpassung der Sozialpartner angeführt.

Der Beitrag von Unger betrachtet die Veränderungen des internationalen Umfeldes, die Einschränkung nationaler Handlungsspielräume und der Fähigkeit der Sozialpartner, zentral zu verhandeln. Die Hauptgefahr gehe dabei von steigenden Faktormobilitäten aus. Für den Faktor Kapital wird dies beispielsweise wie folgt beschrieben: „Im Fall von perfekter Kapitalmobilität muß der heimische Zins abgesehen von unterschiedlichen Wechselkurserwartungen und Erwartungen bezüglich der Kreditwürdigkeit des Landes genau gleich dem ausländischen Zins sein. Dies bedeutet eine Ohnmacht der Geldpolitik . . .“ (S. 40). Gerade die Entwicklungen der letzten

Monate zeigten dagegen deutlich, daß ein „Absehen von unterschiedlichen Wechselkurserwartungen“ für die Praxis nicht allzuviel Sinn zu machen scheint. Österreich konnte gerade aufgrund des – nicht zuletzt dank der Bemühungen der Sozialpartner – über viele Jahre aufgebauten Vertrauens Zinssenkungsspielräume besser nutzen als viele andere Länder. Zuzustimmen ist Unger darin, daß bei allen Einschränkungen des Handlungsspielraumes auch weiterhin eine Reihe wichtiger Aufgaben für die Sozialpartnerschaft bestehen bleibt. Dazu zählen der dämpfende Effekt auf durch steigende Internationalisierung zunehmende Unsicherheiten, Fluktuationen in Output und Beschäftigung (mit oft heftigen Überreaktionen) ebenso wie Aufgaben in der Sozialpolitik, und insbesondere die Abstimmung einheitlicher, österreichischer Standpunkte, die in internationalen Gremien eingebracht werden.

Etwas unklar sind die Ungerschen Ausführungen zur Einkommenspolitik: Erstens wird immer wieder von der Politik der gewerkschaftlichen Lohnzurückhaltung und vom Ignorieren von Verteilungsfragen gesprochen. Dabei wird übersehen, daß eine gesamtwirtschaftlich orientierte Zurückhaltung bei *Nominallohn*zuwachsen sehr wohl zu höheren *realen Lohn*zuwachsen führen kann, und daß Einkommenspolitik viel mehr bedeutet als bloß Kollektivvertragsabschlüsse und funktionelle Einkommensverteilung, da Einkommenspolitik auch Fragen der Steuerpolitik, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Bildungspolitik etc. umfaßt. Wurden Verteilungsfragen somit von den Sozialpartnern wirklich ignoriert? Zweitens fehlt in diesem Abschnitt meines Erachtens zumindest eine kurze Bemerkung über die mögliche, zukünftige Rolle einer sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik unter den Bedingungen einer einheitlichen, europäischen Währung. Ohne die Möglichkeit von Wechsel-

kursanpassungen wird die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes in ganz erheblichem Maße von einer stabilitätsbewußten Lohnpolitik abhängen, wofür Österreich im internationalen Vergleich auf besonders günstigen institutionellen Voraussetzungen und Traditionen aufbauen kann.

Im folgenden Beitrag äußert Schienstock Zweifel daran, daß es zentralistisch-bürokratisch organisierten Gewerkschaften gelingen wird, sich betrieblichen Modernisierungstendenzen und Änderungen der Arbeitsorganisation entsprechend anzupassen. Tatsächlich wird eine Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes die Gegenstandsbebereiche kollektivvertraglicher Regelungen erheblich einengen bzw. vermehrt generelle Rahmenvereinbarungen erfordern und eine ausgeprägtere Ausgestaltung der Interessenvertretung auf betrieblicher Ebene notwendig machen.

Anton Pelinka, der sich mit der Verknüpfung von Parteien und Verbänden auseinandersetzt, kommt in seinem Beitrag zu dem Schluß, daß die „Entfremdungstendenz zwischen Parteien und Verbänden wohl das wichtigste Alarmsignal für die Sozialpartnerschaft“ sei (S. 77). Besonders bemerkenswert ist das Herausarbeiten des Konfliktfeldes zwischen der gemeinwohlorientierten Arbeit der Sozialpartnerschaft und einem Populismus, der zusehends das stärker ausdifferenzierte Parteiensystem prägt. Pelinka beschreibt dies anhand der Diskussion um die Pflichtmitgliedschaft: Die Sozialpartnerschaft als Ganzes erfreut sich, im Gegensatz zu den einzelnen Verbänden, eines hohen Ansehens in der Bevölkerung (siehe dazu auch den Beitrag von Ulram, S. 131 ff). Die FPÖ – in der Sozialpartnerschaft ohne allzu großes Gewicht – kann diese Institution daher aus populistischen Gründen nicht in Frage stellen und führt konsequenterweise einen „Stellvertreterkrieg“ um die Frage der

Pflichtmitgliedschaft, die allerdings eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren der Sozialpartnerschaft ist.

Im Beitrag von Falkner über „Sozialpartnerschaftliche Politikmuster und Europäische Integration“ werden die Rolle der Sozialpartner in der EG-Entscheidungsfindung, die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses, der „soziale Dialog“ auf EG-Ebene und das Maastrichter Protokoll zur Sozialpolitik dargestellt. Daraus ergibt sich klar und wenig überraschend, daß dieser Bereich auf europäischer Ebene bei weitem nicht den Entwicklungsgrad und Stellenwert wie in Österreich aufweist. Vieles allerdings, das als Einengung des österreichischen Spielraumes durch einen EG-Beitritt dargestellt wird, wird auch ohne EG-Mitgliedschaft eintreten oder trat bereits ein. Wenn Falkner den drohenden Wegfall der institutionalisierten Preiskontrolle befürchtet, ist ihr die Entwicklung der Realität in Österreich in den letzten Jahren entgegen. Und die Grenzen einer eigenständigen, radikaleren Umwelt-, Verkehrs-, Sozial-, Außenhandels-, umverteilungsorientierten Lohnpolitik etc. würden sich außerhalb der EG durch den verstärkten internationalen Wettbewerb wohl kaum anders darstellen als innerhalb.

Franz Traxler, einer der profunde-
sten Analytiker des Korporatismus, beschreibt in seinem Beitrag die „klassischen“ Stabilitätsbedingungen der Sozialpartnerschaft und deren fortschreitende Erosion durch Internationalisierung, steigende Arbeitslosigkeit, den Verfall klassischer Sozialpartnerkompetenzen wie Preiskontrolle und damit auch die tendenzielle Schwächung der Position der Arbeitnehmervertretungen. Im Gegensatz zu vielen seiner Kollegen erliegt Traxler allerdings nicht der Versuchung, es sich ebenso einfach zu machen und in destruktive Grabreden einzustimmen. Vielmehr arbeitet er die nach wie vor

existierenden Vorzüge kooperativer Lösungen gegenüber der offenen Konfliktaustragung heraus und kommt zu dem Schluß, daß die Sozialpartnerschaft auch in Zukunft eine erhebliche Bedeutung behalten wird, wenn ihr eine flexible Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen in Funktion und Struktur gelingt, die Traxler als „Übergang vom ‚Nachfragekorporatismus‘ zum ‚Angebotskorporatismus‘“ beschreibt (S. 103 ff), worin vor allem das Aufspüren und Ausnutzen von Maßnahmen zur Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verstanden werden kann. Ebenfalls im Gegensatz zu vielen seiner Kollegen, die unter Sozialpartnerschaft im wesentlichen das Festlegen von Preisen hinter verschlossenen Türen verstehen, erkennt Traxler: „Es spricht für die Anpassungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft, daß die Entwicklung in Richtung Angebotskorporatismus schon lange begonnen hat“ (S. 192). Traxler verarbeitet somit neuere Entwicklungen in der Sozialpartnerschaft, und zum Zeitpunkt der Verfassung seines Manuskripts noch nicht vorhersagbare Ereignisse wie der richtungsweisende Tarifabschluß im Metallbereich im Herbst 1993 sind dadurch auch mit seiner Analyse konsistent.

Anders verhält es sich im nachfolgenden Beitrag von Karlhofer, der Organisationskrise der Gewerkschaften, Legitimationskrise der Kammern und abnehmende Berechenbarkeit sozialpartnerschaftlicher Akteure nachzuweisen versucht. Im Gegensatz zu Traxler verbreitet er Zukunftspessimismus, indem etwa das Abweichen von eingespielten Tarifritualen als Gefährdung des Systems betrachtet wird. Konstruktives wie das Begreifen dieser Entwicklung als Chance für eine sich weiterentwickelnde Sozialpartnerschaft fehlt weitgehend.

Der empirische Befund Ulrams zum Thema „Die Österreicher und die Sozialpartner(schaft)“ belegt wieder ein-

mal die These, daß der Sozialpartnerschaft insgesamt viel Sympathie entgegengebracht und hohe Problemlösungskompetenz zugestanden wird, die Identifikation mit einzelnen Verbänden dagegen weit dahinter rangiert, was auch die Synergieeffekte ($1+1=3$) der Zusammenarbeit der Interessenverbände deutlich macht.

In dem folgenden Abschnitt des Buches werden ausgewählte, konkrete Felder der sozialpartnerschaftlichen Politikgestaltung dargelegt. Tálos, Leichsenring und Zeiner analysieren die Rolle der Verbände im politischen Entscheidungsprozeß am Beispiel der Sozial- und Umweltpolitik. Anhand der Entstehungsgeschichten von Arbeitsverfassungsgesetz, Ausländerbeschäftigungsgesetz, ASVG und Abfallwirtschaftsgesetz wird das immer komplexer werdende Netzwerk der Entscheidungsfindung zwischen Regierung, Parlament, Verwaltung und Verbänden beschrieben. Im großen und ganzen werden diese vielfältigen Interaktionen, die weit über die nach außen sichtbaren Institutionen der Sozialpartnerschaft (wie etwa die Paritätische Kommission) hinausgehen, klar dargestellt.

Der Beitrag Schmidts über Arbeitszeitpolitik stellt zwar empirisch detailliert Entwicklungen bei Arbeitszeit und Arbeitsverhältnissen dar, geht aber kaum auf die Rollen und Strategien der Verbände ein. Einzige diesbezügliche fundamentale Erkenntnisse: Die Unternehmerverbände wünschen Flexibilisierung, die Gewerkschaften können gegenwärtig eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung nicht durchsetzen.

Lechner, Reiter und Wilk beschäftigen sich mit Arbeitsmarktverwaltung und Sozialpartnerschaft, wobei nach einem ausführlichen historischen Rückblick auf die grundsätzlich übereinstimmende Position der Interessenvertretungen bezüglich des Zieles Vollbeschäftigung auf die aktuelle Diskussion zur Reorganisation der Ar-

beitsmarktverwaltung eingegangen wird, die hier, da deren Ausgang zum Zeitpunkt der Formulierung dieser Rezension noch nicht absehbar ist, nicht weiter kommentiert wird.

Guger widmet sich der Lohnpolitik, einem traditionellen Kernbereich der Sozialpartnerschaft. Er beschreibt, wie die am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientierte solidarische Lohnpolitik zu einer „bemerkenswerten Konstanz“ der bereinigten Lohnquote (S. 233) bei relativ hoher Lohnflexibilität und relativ großen branchenweisen Lohnunterschieden führte und erörtert zukünftige Herausforderungen für die Lohnpolitik, wie etwa durch EG-Integration und Ostöffnung, steigende Arbeitslosigkeit und Ausdifferenzierung von Interessen.

Bedauerlicherweise stellt das von Erna Appelt verfaßte Kapitel über Sozialpartnerschaft und Fraueninteressen einen Fremdkörper in dem ansonsten so seriösen Rahmen des vorliegenden Bandes dar. Laut Appelt ist das männerbündisch organisierte Elitenkartell der Sozialpartnerschaft an ziemlich allem Schuld, was in diesem Land kritisierenswert ist. Sie sieht „viele Hinweise darauf, daß die österreichische Variante des neokorporatistischen Politikmusters Frauen systematisch benachteiligt“ auf (S. 244) und kommt zu dem Schluß, „daß Frauen diskriminierende Mechanismen in den spezifischen Charakteristika der österreichischen Sozialpartnerschaft sowie in Voraussetzungen, die die maßgeblichen Großorganisationen kennzeichnen, zu suchen sind“ (S. 245). Kritisiert wird der „zum Teil lückenlose Ausschluß von Frauen aus Entscheidungspositionen auf allen Funktionärssebenen“ (S. 245) – als ob das zentrale Interesse der Spitzenvertreter der Verbände in einem gezielten Unterdrücken der (berechtigten!) Fraueninteressen bestünde. Als Beleg dafür werden die Statuten des ÖGB zitiert, die den Bundesvorstand ermäch-

tigen, spezielle Abteilungen zur Forcierung von Fraueninteressen zu installieren. Durch den Vorstand bestehe jedoch eine hierarchische und somit männliche Kontrolle (ebenso wie für die Bereiche Lehrlinge und Jugendliche!). Die Bemühungen des ÖGB um Sicherung und Ausbau von Schutzbestimmungen für Frauen beinhalten nicht „das Anliegen von Arbeitnehmerinnen und Gewerkschafterinnen, die Diskriminierung gegenüber männlichen Arbeitnehmern und Gewerkschaftsfunktionären abzubauen“ (S. 251). Zwar werden von Appelt einige gesellschaftliche Probleme wie etwa die Konzentration von Frauen in Niedriglohnbranchen durchaus richtig erkannt. Ebenfalls konstatiert sie, daß „Entlohnungshierarchien vor allem Resultate gesellschaftlicher Konventionen (sind) und ... von Machtverteilungsfragen abhängen“ (S. 261). Allerdings dürfte Appelt auch der Auffassung sein, daß diese Konventionen und Machtverteilungsfragen mit einem Schlag vom Tisch gewischt wären, falls eine Frau an der Spitze des ÖGB stünde. Dann gäbe es wohl längst eine Einigung über einen generalkollektivvertraglich oder gesetzlich festgelegten Mindestlohn: „Die Verhandlungen über einen die Mindestlöhne betreffenden Generalkollektivvertrag werden auf höchster Ebene geführt, und das heißt, daß die Vizepräsidentin des ÖGB in diese Verhandlungen nicht eingebunden ist und ihr gegenüber von Seiten des Präsidenten auch keine Informationspflicht besteht“ (S.261).

Aus diesem Kapitel ließen sich noch einige „Schmankerl“ zitieren. Es ist klar, daß auch Interessenvertretungen wie der ÖGB nicht im luftleeren Raum, völlig unabhängig von „gesellschaftlichen Konventionen und Machtverteilungsfragen“ agieren können. Ihnen deshalb zu unterstellen, als männliches Herrschaftsinstrument gezielt Fraueninteressen permanent zu unterdrücken, führt meines Erachtens

etwas zu weit. Jedenfalls wird hier berechtigten Anliegen kein guter Dienst erwiesen, indem künstlich ein Feindbild aufgebaut und von den tatsächlichen gesellschaftlichen Ursachen abgelenkt wird, die auch die Sozialpartner, insbesondere die Vertretungen der Arbeitnehmer und -innen, zu beseitigen bemüht sind. Falls dieses Kapitel nicht als wissenschaftlicher Beitrag, sondern bloß als Provokation gemeint sein sollte – ich bin jedenfalls nach dreimaligem Durchlesen noch immer drauf reingefallen.

Abschließend finden sich zwei Beiträge über internationale Themen: Sándor Kurtán berichtet über die Bemühungen, in Ungarn sozialpartnerschaftliche Strukturen zu errichten und reißt viele Probleme an, die immer dort auftauchen, wo – wie zur Zeit insbesondere im Transformationsprozeß der ehemaligen RGW-Länder – man versucht, einigermaßen funktionierende Vorbilder zu kopieren. Mangelnde institutionelle sowie politisch-organisatorische Voraussetzungen machen eben eine rasche und einfache Übertragung von in anderen Ländern jahrzehntelang gewachsenen Traditionen und Strukturen unmöglich.

Klaus Armingeon geht nochmals grundsätzlich auf die Frage ein, ob nun der Korporatismus am Ende sei oder nicht. Seine internationale Analyse zeigt, daß es keinen einheitlichen Entwicklungstrend gibt. Korporatismus hängt von nationalen Besonderheiten ab: Wenn auch vielfach eine Krise des Korporatismus beobachtbar ist, so gibt es auch jüngste Beispiele für die „Konzertierung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik in Ländern, die bislang nicht zum Kern der sozialpartnerschaftlichen Länder gerechnet

wurden (Australien, Neuseeland, Irland)“ (S. 302). Für Österreich hält Armingeon bei allen Abschwächungstendenzen einen Weiterbestand einer – wenn auch um ihre extremen Ausprägungen abgeschliffenen und sich einem Modell eines gemäßigten westeuropäischen Korporatismus annähernden – Sozialpartnerschaft für nicht unwahrscheinlich.

Damit wird auch die Quintessenz dieses Bandes skizziert: Die österreichische Sozialpartnerschaft darf nicht statisch sein, und sie ist es – wie etwa Traxler belegt – auch nicht. Sie hat sich ständig neuen Herausforderungen zu stellen, die durch die steigende Internationalisierung (mit genauso wie ohne EG-Mitgliedschaft) und technologischen Wandel ergeben – und sie tut dies auch, nicht nur in den letzten Monaten und Jahren. Wenn man davon ausgeht, daß diese – schließlich auch vom Großteil der Bevölkerung sehr positiv beurteilte (vgl. Ulram) – Institution bislang dazu beigetragen hat, den ökonomischen und sozialen Standard in Österreich zu einem der hochentwickeltesten der Welt zu machen, dann ist es unabdinglich, auch eine offensive Diskussion über zukünftige Herausforderungen zu führen. Krankjammern ist nicht angebracht. Der vorliegende Band hebt sich diesbezüglich von vielen Abhandlungen der jüngsten Vergangenheit positiv ab. Er enthält größtenteils kritische, aber konstruktive Analysen, deren Lektüre jedermann, der sich mit der Zukunft des politischen System Österreichs und insbesondere mit der speziellen Ausprägung des Verbändewesens auseinandersetzen muß oder will, nahegelegt werden kann.

Thomas Delapina

ARBEITSLOSE UND OFFENE STELLEN

Rezension von: Josef Christl, *The Unemployment/Vacancy Curve. Theoretical Foundation and Empirical Relevance. Studies in Empirical Economics*, Physica-Verlag, Heidelberg 1992, 152 Seiten, DM 98,-.

Der jüngste rezessionsbedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit erfolgte in den meisten OECD-Ländern von einem Ausgangsniveau, das weit höher als in der Vergangenheit lag. So stieg die Arbeitslosenrate in der EG in der ökonomischen Schwächeperiode zu Anfang der achtziger Jahre von 6 Prozent auf über 10 Prozent, fiel aber trotz des Booms zu Ende der achtziger Jahre nur auf einen Wert von über 8 Prozent im Jahr 1990 zurück. Verschiedene Indikatoren deuteten darauf hin, daß sich Zeichen der Arbeitsmarktspannung nunmehr bereits bei höherer Arbeitslosigkeit manifestieren. Als einer dieser Indikatoren fungiert die inverse Relation zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen, die durch die sogenannte Beveridge-Kurve, benannt nach dem britischen Ökonomen und einflußreichen Regierungsberater William H. Lord Beveridge (1879–1963), abgebildet wird. In fast allen OECD-Ländern hat sich die Beveridge-Kurve (oft auch als U/V-Kurve bezeichnet, in den achtziger Jahren ungünstig verschoben; selbst mehr offene Stellen sind mit mehr Arbeitslosen als früher verbunden. Der Matching-Prozeß am Arbeitsmarkt, also das „Zusammenfinden und Zusammenpassen“ von Arbeitslosen und vakanten Arbeitsplätzen, scheint daher erheblich schwieriger geworden zu sein. Dies gilt, wie das Buch von Christl in ein-

drucksvoller Weise bestätigt, leider auch für Österreich.

Christl legt in seiner Arbeit, mit der er sich an der Wirtschaftsuniversität Wien für das Fach Volkswirtschaftslehre habilitiert hat, die theoretisch-konzeptiven Grundlagen der Beveridge-Kurve dar und präsentiert eine detaillierte empirische Analyse der aggregierten Matching-Funktion und der U/V-Kurve für Österreich.

Das Buch ist didaktisch gut aufgebaut. Die erste Hälfte der Arbeit ist der systematischen Entwicklung des theoretischen Gerüsts der Analyse gewidmet. Zunächst wird das Konzept der Beveridge-Kurve erläutert, daran schließt eine Darstellung, wie selbst friktionsfreie Teilmärkte im Aggregat zu einer U/V-Relation führen können, sowie eine knappe Übersicht zu den existierenden Ungleichgewichtsansätzen. Im theoretischen Hauptteil diskutiert Christl die Suchprozesse von (arbeitslosen) Arbeitnehmern und von Arbeitgebern sowie die Eigenschaften der Matching-Technologie. Ganz analog zu einer Produktionsfunktion wird dabei unterstellt, daß aus den beiden Inputs Arbeitslose und offene Stellen als Output Neueinstellungen produziert werden. In Weiterführung dieser Analogie kann dann auch gefragt werden, ob ein derartiger Produktionsprozeß konstante Skalenerträge aufweist. Christl beschreibt, wie sich Veränderungen in der Suchintensität, den Suchkosten, dem Reservationslohnsatz, der Verteilung der Angebotslöhne und der regionalen bzw. beruflichen und qualifikatorischen Disparitäten auf die Lage der U/V-Kurve auswirken; die komparativ-statischen Ergebnisse werden dabei auch durch Simulationsresultate illustriert. Ein eigener Abschnitt ist dem Hysteresis-Phänomen gewidmet, wobei Christl sein Hauptaugenmerk auf die Überlegung richtet, wonach Dequalifikationsprozesse von längere Zeit arbeitslosen Personen deren Wiedereinstellung zunehmend erschweren.

Die theoretischen Ausführungen von Christl orientieren sich offensichtlich an akademischen Standards und sind daher durchwegs formal anspruchsvoll gehalten. Die Fülle der empirischen Befunde für Österreich, die in der zweiten Hälfte der Arbeit präsentiert werden, macht das Buch indes zweifellos auch für einen breiteren Leserkreis interessant. Die ökonometrischen Ergebnisse bestätigen klar, daß der Matching-Prozeß zwischen Arbeitslosen und offenen Stellen in Österreich seit 1984 merklich an Effektivität verloren hat. Nach Christls Analyse sind rund zwei Drittel des Anstiegs der Arbeitslosigkeit in den achtziger Jahren mit zunehmenden strukturellen Arbeitsmarktungleichgewichten, in erster Linie herrührend von Dequalifikation der Langzeitarbeitslosen und relativen Nachfrageverschiebungen zwischen qualifizierter und un-

qualifizierter Arbeit, verbunden gewesen. Christl schließt daher seine Arbeit folgerichtig mit einem Plädoyer für aktive Arbeitsmarktpolitik, zumal internationale Vergleichsstudien zeigen, daß dadurch die Lage der Beveridge-Kurve günstig beeinflusst werden kann.

Die Resultate von Christl sind von hoher aktueller Relevanz. Denn das Beschäftigungssystem wird auch nach Überwindung der gegenwärtigen Rezession durch eine hohe Reallokationsdynamik von Arbeitsplätzen gekennzeichnet sein. Dieser Prozeß wird des Einsatzes einer breiten Palette unterstützender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bedürfen, wenn verhindert werden soll, daß bei steigender Zahl von Arbeitslosen gleichzeitig offene Stellen nicht immer leicht besetzt werden können.

Karl Pichelmann

ZAHLEN SICH AUSLÄNDER AUS?

Rezension von: René Weber, Einwanderung und staatliche Umverteilung. Eine ökonomische Wirkungsanalyse für die Schweiz, WWZ-Beiträge Band 14, Verlag Rüegger, Chur 1993, 231 Seiten, sfr 42,-.

1. Themenstellung

Das Thema des Buches ist die Frage, ob die Einheimischen von der Zuwanderung profitieren oder nicht. Eine Reihe von Fällen wird abgehandelt: reine Arbeitsmigration; Arbeitsmigranten, die später einen größeren oder kleineren Teil des Kapitals erwerben; sowie die Einwanderung von Kapitalbesitzern. Unterschieden wird zwischen Allokationseffekten auf den Faktormärkten und Verteilungseffekten aufgrund staatlicher Regelung, und zwar jeweils auch zwischen direkten und indirekten. Den Verteilungseffekten gilt die empirische Untersuchung anhand der Schweiz und mithin das Gros des Buchs, doch lassen sich Allokations- und Verteilungseffekte wegen der Wirkungen der ersteren auf die letzteren und umgekehrt nur schlecht trennen. Das große Handicap der Studie ist, daß „die Einheimischen“ bewußt als eine einheitliche Gruppe behandelt werden. Weiters leidet sie unter der gänzlich unkritischen Anwendung der Humankapitaltheorie und der nicht minder unkritischen Übertragung der unausgesprochenen Prämissen der US-amerikanischen Literatur auf die Schweiz.

Auf den ersten 120 Seiten ist das Buch – eine von Thomas Straubhaar betreute Dissertation – ein Überblick über den neueren Mainstream der US-amerikanischen ökonomischen Litera-

tur über die Wohlfahrtswirkungen von Einwanderung. Am Rande wird auch die entsprechende deutschsprachige Literatur berücksichtigt. Besonders in den USA bedient sie sich – obwohl im Prinzip marginalistisch und dem „rational choice“-Ansatz verpflichtet – ungeniert auch institutionalistischer Hypothesen. Weber trägt dem Rechnung, indem er nicht die Literatur auf ihre Konsistenz, sondern auf ihre Aussagen hin diskutiert. Auf diese Weise kommen dann allerdings auch die widersprüchlichen Hypothesen, Behauptungen und empirisch ermittelten Daten zwar nicht unvermittelt, aber doch einfach nebeneinander zu stehen. Man wird den Eindruck nicht los, daß es dem Autor leicht gemacht wurde, einer Prüfung der theoretischen Ansätze aus dem Weg zu gehen.

Es folgt dann auf 90 Seiten eine empirische Analyse der Wirkung von Einwanderung auf die Ergebnisse der staatlichen Umverteilung in der Schweiz. In Kurzform kommt heraus, daß ein durchschnittlicher Haushalt niedergelassener ausländischer Staatsbürger im Jahr 1990 netto sfr 2.200 den Schweizern überließ. Für die gesamte Schweiz sind das sfr 600 Millionen. Berücksichtigt wurden in dieser Rechnung ca. 90 Prozent der Einnahmen und der Ausgaben des Staats und der Sozialversicherungen. Als Datenbasis diente die auf private Haushalte orientierte Verbrauchserhebung 1990 des Bundesamts für Statistik. Außer den detaillierten Ausgaben wurden die Bruttoeinnahmen, die Größe, Zusammensetzung und das Wohngebiet des Haushaltes sowie die Staatsangehörigkeit, Bewilligungsart, sozio-ökonomische Gruppe, Erwerbs-situation, Bildung, Geschlecht und Alter des Haushaltsvorstands erhoben. 1.994 Haushalte, davon 214 ausländische, nahmen das ganze Jahr über teil, und 10.177, davon 1.232 ausländische, für jeweils einen Monat, so daß im Jahresschnitt Daten über 2.842 Haushalte vorlagen. Unter diesen befanden

sich 271 Haushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand. Das sind 9,5 Prozent. Saisonniers wurden bewußt aus der Erhebung ausgeklammert. 79 Prozent hatten eine Niederlassungsbewilligung, fast 19 Prozent waren Jahresaufenthalter. Die letzteren waren unterrepräsentiert, machen sie doch 25 Prozent der Summe aus Niederlassungsbewilligten und Jahresaufenthaltern aus. Der Autor diskutiert zwar kurz die Verlässlichkeit der Verbrauchserhebung, allerdings eindeutig unter der Annahme, daß es an ihr nichts zu diskutieren gebe. Demgegenüber wird hier die Vermutung geäußert, daß in einer Erhebung, bei der die Mitwirkung freiwillig ist, und die bei den Mitwirkenden ein erhebliches Maß an Disziplin verlangt, die Mittelschichten vermutlich überrepräsentiert sind, und daß besonders die Ärmern kaum die Mühe gefunden haben werden, sich täglich ihrer Einnahmen und Ausgaben zu entsinnen und sie niederzuschreiben. Auch verlangt die Schreibearbeit ein Maß an Kenntnissen der Schreibschrift, das bei Zuwanderern in einem mundartlichen Umfeld nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden kann. Gerade bei den ausländischen Haushalten ist daher ein Bias zu den bereits länger anwesenden und den wohlhabenderen Personen zu vermuten (1).

Wem genau die 600 Millionen sfr pro Jahr zugute kommen, und ob denselben sozialen Schichten nicht auch noch Gewinne aus einer infolge von Einwanderung möglicherweise auftretenden Umverteilung unter den Schweizern selbst erwachsen, wurde in dieser Studie bewußt nicht untersucht. Damit hat sich der Autor eine thematische Selbstbeschränkung auferlegt, die das Buch an den Rand der Irrelevanz bringt. „Um korrekte wohlfahrtstheoretische Aussagen zu machen,“ schreibt er in einer Fußnote, „müßten die Gewinner- und Verlierergruppen innerhalb der Gastland-Gesellschaft identifiziert werden. Die-

ser Aspekt ist Gegenstand des polit-ökonomischen Ansatzes und wird im Rahmen dieser Studie vernachlässigt“. (S. 50). Das heißt, ob Zuwanderung unter den konkreten Bedingungen der Schweiz zu Umverteilungseffekten *innerhalb* der Gruppe der Einheimischen führt, also vor allem zwischen Arbeitnehmern und Unternehmern, dann aber auch zwischen Arbeitnehmern unterschiedlicher Qualifikationsstufen oder mit ungleichem Zugang zum Arbeitsmarkt, wird nicht erörtert. Die politische Brisanz des Themas Migration kreist aber genau um diese Fragen: Welche Wirkung hat Zuwanderung auf die Beschäftigungschancen welcher Gruppen und auf die Verteilung von Löhnen, Zinsen und Renten? Die Behauptung der Ausländerfeinde, daß die Ausländer viel kosteten, ist eine nachträgliche Rechtfertigung ihrer Ausländerfeindlichkeit. Ihnen das Argument zu nehmen, wie das in dieser Studie versucht wird, bekämpft nicht die Ausländerfeindlichkeit, sondern bestenfalls deren Argumentationsmuster. Sie weichen dann auf andere Behauptungen aus, wenn sie nicht überhaupt auf der Kostenbehauptung bestehen und die Studie für „getürkt“ erklären.

2. Ergebnisse

Relativ einfach ist die Rechnung bei jenen Zahlungen und Bezügen, die in der Verbrauchserhebung direkt abfragbar waren. Aus ihnen ergibt sich für 1990 ein durchschnittlicher jährlicher Nettotransfer zugunsten der Schweizer von ungefähr sfr 3.900 pro ausländischem Haushalt. Der hohe Saldo entsteht insbesondere durch die Beiträge und Leistungen bei der Kranken- und Pensionsversicherung, zu kleinerem Teil auch bei der Unfallversicherung, sowie bei der Vermögenssteuer. Das Einkommensteueraufkommen durchschnittlicher Schweizer Privathaushalte ist dagegen größer als

das der ausländischen. Bei der Arbeitslosenversicherung haben die Schweizer den stärker positiven Saldo als die Ausländer. Andere staatliche Einnahmen und Ausgaben konnten nicht direkt erhoben werden. Dazu zählen vor allem Zölle und eine Anzahl von Verbrauchsangaben und -steuern auf der einen Seite sowie andererseits anteilige Verwaltungs-, Verteidigungs-, Polizeikosten, Kosten für Bildung, Gesundheit, Verkehrsinfrastruktur, Umweltschutz, sowie Subventionen und Finanzausgaben der Gebietskörperschaften. Um für diese Flüsse zu Werten für die einzelnen Haushalte zu kommen, hatte der Autor zahlreiche Annahmen zu treffen, die im Text gut dokumentiert, wenn auch nicht unbedingt argumentiert sind. Allerdings ist das ein Bereich, in dem mehr oder minder plausible ad hoc-Annahmen unvermeidlich sind. Das Gesamtergebnis sind die bereits erwähnten ca. sfr 2.200.

Dargestellt sind nur die aggregierten Ergebnisse. Die Verteilung der Nettotransfersaldos der ausländischen Haushalte werden leider – und ohne einen Grund zu nennen – nicht dokumentiert. Da anschließend eine multiple Regression mit diesen Daten durchgeführt wird, wird die fehlende grafische und tabellarische Darstellung zu einem echten Manko.

Aussagen über die Charakteristika, die zum für die Schweizer positiven Saldo beitragen, werden mit Hilfe einer technisch gewissenhaft durchgeführten multiplen Regression gewonnen. Sechs Vorschläge werden untersucht: Mit der Schulbildung, dem Einkommen und der kulturellen Nähe des Herkunftslandes steige der Saldo der Nettotransfers an die Schweizer, mit der Anzahl Kinder und dem Alter nehme er ab bzw. werde er negativ, und mit der Aufenthaltsdauer alias dem erlangten Aufenthaltsstatus in der Schweiz könne er positiver oder negativer werden, je nach dem, ob mit der zunehmenden Kenntnis der Institutio-

nen das Einkommen oder die Inanspruchnahme von Sozialleistungen und Infrastruktur steige. Das Ergebnis in dieser Hinsicht ist eher ambivalent. Herkunftsland und rechtlicher Status wirken sich nicht signifikant auf den Nettotransfersaldo aus. Die übrigen vier Variablen wirken sich wie erwartet aus. Aus der Sicht der Einheimischen sind daher – das ist der implizite Schluß – Zuwanderer wünschenswert, die eine hohe Schulbildung haben, viel verdienen, jung sind und keine Kinder haben. Legte es der schweizerische Staat auf die Maximierung der Transfers von ausländischen an inländische Haushalte an, etwa um auf diese Weise ausländerfeindlichen Argumenten zuvorkommen, dann müßte er Regelungen schaffen, damit entsprechende Personen beschäftigt werden, solange sie jung sind, und sie wieder aus der Schweiz fortschaffen, wenn sie anfangen, Kinder zu bekommen, spätestens aber wenn sie beginnen, krankheitsanfälliger zu werden. Die vier Variablen erklären aber kaum 38 Prozent der Streuung. Das ist zwar kein schlechtes Ergebnis, aber offensichtlich sind hier doch noch andere Variablen im Spiel, die der Autor in der theoretischen Vorarbeit nicht zu eruieren vermochte.

3. Mängel der Operationalisierung

Eine der möglichen Variablen hatte er zwar gefunden, aber im Übergang zur empirischen Arbeit schlichtweg vergessen oder vielleicht auch den Vorurteilen geopfert. Auf den Seiten 81 ff. referiert er das Argument von George Borjas, wonach Flüchtlinge sich in ihrer Motivationslage von Arbeitsmigranten deutlich unterscheiden. Sie sind zwar nicht optimal auf die Übertragung ihres Wissens und Könnens auf eine andere Gesellschaft vorbereitet, aber weil sie in der Aufnahmegesellschaft feststecken, haben sie einen größeren Anreiz, die notwendigen Schritte für beruflichen und sozialen

Aufstieg zu setzen. Borjas (1989) faßt das in den Begriff der Rückkehr*wahrscheinlichkeit*. Es wäre zu überlegen, ob nicht statt der Wahrscheinlichkeit die subjektive *Absicht* den größeren Einfluß auf die Motivationslage hat. Dann wäre nämlich nicht nur zwischen Flüchtlingen und Arbeitsmigranten zu unterscheiden, sondern Personen, die eine dauerhafte Auswanderung bewerkstelligen wollen, wären als dritte und vielleicht am stärksten aufstiegs-motivierte Kategorie zu berücksichtigen. Die „conditions of exit“, wie Portes und Böröcz (1989) die Variable nennen, müßten demnach vermittelt Fortbildung inkl. Sprachtraining einen nachweisbaren Einfluß auf das Einkommen und möglicherweise auch auf das generative Verhalten haben. Durch einen besonderen Glücksfall hätte es sein können, daß die Herkunftsvariable Zuwanderer nach ihren „conditions of exit“ unterscheidet. Etwa dann, wenn Arbeitsmigranten aus einer Ländergruppe stammten, Flüchtlinge aus einer zweiten und Einwanderer aus einer dritten, und ausgerechnet diese drei Ländergruppen in der Operationalisierung voneinander unterschieden würden. Dieses Glück ist dem Autor nicht widerfahren. Mit einer Einteilung der Welt in EWR-Länder, osteuropäische Länder plus Türkei und drittens alle übrigen sind einerseits die portugiesischen und österreichischen Arbeitsmigranten mit den bundesdeutschen Einwanderern zusammengekommen sowie die osteuropäischen Flüchtlinge mit den jugoslawischen und türkischen Arbeitsmigranten, die ihrerseits wieder von den dortigen permanenten Auswanderern nicht zu unterscheiden sind. Dem war auch mit der durch die Daten gegebenen Einschränkung auf Niedergelassene nicht zu entkommen. Hätte die Variable Staatsbürgerschaft ein signifikantes Ergebnis gebracht, so wäre eine Scheinkorrelation zu vermuten gewesen.

Mit den Daten der Verbrauchserhebung 1990 war dieses Problem nur

scheinbar zu beheben. Sie bot zwar die Möglichkeit, zwischen Arbeitsmigranten und anderen ausländischen Staatsangehörigen zu unterscheiden, aber das sind Kategorien des Staates im Einwanderungsland, die keine oder nur sehr unzulängliche Auskunft über die Rückkehrabsichten der Zuwanderer geben. Sie müßten direkt abgefragt werden. Wenn allerdings zu einem bestimmten Zeitpunkt eine bestimmte Intensität an Rückkehrabsicht festgestellt wird, dann gibt das keine Auskunft über die Entwicklung dieser Intensität bis zu diesem Zeitpunkt hin. Die Rückkehrneigung kann durchaus über die Zeit zu- und abnehmen. Zu vermuten ist, daß sie einerseits mit der Konjunktur variiert, andererseits mit dem Alter, daß sie aber in ihrem durchschnittlichen Niveau am meisten von der Aufnahme- und Integrationspolitik des Zuwanderungsstaates abhängt.

Auch die Ausbildungsvariable hat vermutlich nicht das geleistet, was sie können hätte. Schulbildung ist nur bei Ländern mit einem formalisierten Ausbildungssystem ein geeigneter Indikator für Können und Wissen, und auch dann nur, wenn die bisherige Berufspraxis in ihren qualitativen und quantitativen Aspekten miteinbezogen wird. In Großbritannien oder der Türkei und auch in Südeuropa ist die Schulbildung ein viel zu grobes Raster. Das beruflich wesentliche Können und Wissen wird dort „on the job“ erworben oder schon vorher, nämlich von klein auf, sozialisatorisch. Daß die Bildungsvariable hochsignifikant war, ist vermutlich ein Effekt, der durch Einbeziehung der Saisoniers und Jahresaufenthalter in eine derartige Untersuchung wesentlich abgeschwächt würde. Es spiegeln sich darin zum einen die etwas besseren Beschäftigungs- und Einkommenschancen von Ingenieuren u. ä., zum anderen vor allem die Selektion der durch längeren Aufenthalt im Schulsystem besser an bestimmte Autoritäts- und Ko-

operationsformen Gewöhnten durch die Unternehmer.

4. Eine fehlende Variable

Bis jetzt sind gewisse Mängel bei der Operationalisierung der aus den „conditions of exit“ folgenden Motivationslage und der sozialisatorisch und bildungsmäßig bedingten Ambitionen und Fähigkeiten aufgezeigt worden. Gänzlich unterlassen hat es der Autor allerdings, die rechtliche Schlechterstellung von Ausländern in Rechnung zu stellen.

Der wesentlichste Unterschied zwischen Einheimischen und Zuwanderern besteht in Europa nicht in den besonderen persönlichen Eigenschaften, die durch die „conditions of exit“ oder den sozialisatorischen Hintergrund verursacht sind, sondern in ihrer rechtlichen Stellung im Zuwanderungsland. Ein Zuwanderer bedarf der Anerkennung durch den Staat im Zuwanderungsland, anders kann er oder sie sich nicht über einen längeren Zeitraum aufhalten oder eine Erwerbstätigkeit ausüben (3). Anerkannt werden kann er oder sie im wesentlichen in einer von drei Kategorien: als Flüchtling nach der Genfer Konvention, als permanenter Einwanderer oder als Arbeitsmigrant alias Gastarbeiter. Diese Kategorien abstrahieren von den persönlichen Motiven und Fähigkeiten der Zuwanderer sehr stark.

Weder in der Schweiz noch in Österreich gibt es anerkannte Einwanderung (4), und anerkannte Flüchtlinge gibt es in der Wohnbevölkerung relativ wenige. Der weit überwiegende Teil sind daher Personen, denen der Aufenthalt nur temporär oder nur bis auf Widerruf gewährt wird. Sie haben nur begrenzte Aufenthaltssicherheit (5). Die Beschäftigungsverhältnisse solcher Personen sind quasi-befristet, und ihr Leben im Zuwanderungsland ist eines unter Ausnahmebedingungen (6). Das beschränkte und zum Teil ge-

ringe Maß an Aufenthaltssicherheit beeinflusst das Verhalten in den Betrieben und im Arbeitsmarkt nicht wenig. Es verkürzt die Krankenstände und die Dauer der Arbeitslosigkeit, senkt die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und die Stundenlöhne, aber nicht unbedingt die in der Verbrauchserhebung erfaßten Monats- und Jahreseinkommen. Auf den Saldo der Nettotransfers wirkt sie sich so aus: Einerseits senkt sie die Einnahmen des Staates, andererseits aber auch seine Ausgaben, und zwar vermutlich mehr letzteres als ersteres. Hierin dürfte ein nicht unerheblicher Teil der Erklärung für die hohen Nettotransfers zu den Schweizern bei einem Teil der Versicherungen liegen, ebenso aber für die geringere Höhe der Einkommensteuern.

Dazu kommt offene Ungleichheit der Rechte trotz gleicher Pflichten. Die Verbrauchserhebung 1990 ergab bei der Arbeitslosenversicherung bei Ausländern einen weniger hohen Nettoertrag als bei Schweizern. Das aber nur deshalb, weil die Saisoniers und Kurzaufenthalter in der Erhebung nicht aufscheinen. Sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld, zahlen aber sehr wohl ein. Das heißt, der in der Studie ermittelte Transfersaldo wird früher oder später durch neue Untersuchungen sicher noch korrigiert werden. Dem Autor war das sehr wohl bewußt, aber den Hinweis auf diese Einschränkung seiner Ergebnisse hat er so angelegt, daß er nur mit einigen Vorkenntnissen verstanden werden kann.

Der Autor hatte den aufenthaltsrechtlichen Status in der Regression berücksichtigt, aber gefunden, daß er keinen Beitrag zur Erklärung der *Streuung* leistet. So weit, so gut; das bedeutet nur, daß die Unterschiede zwischen einer einjährigen und einer unbefristeten (aber entziehbaren) Bewilligung – saisonale kamen praktisch nicht vor – nicht ins Gewicht fallen. Es bedeutet *nicht*, daß der Unterschied

zwischen Haushalten mit Bewilligung (Ausländer) und solchen ohne Bewilligung (Schweizer) nicht doch wesentlich aus dieser Differenz heraus zu erklären ist. Die begrenzte Aufenthalts-sicherheit ist für die in erster Linie interessierende *durchschnittliche Höhe* der Nettotransfers von Bedeutung, nicht für die nur in zweiter Linie interessierende Streuung. Auf Hypothesen zur Erklärung des vorgefundenen Durchschnitts aber hat der Autor nicht ein einziges Wort verwandt. Dazu wäre es notwendig gewesen, auf die Ursachen der Einkommenshöhe und der Konsummuster, der Häufigkeit von Arbeitslosigkeiten und Krankenständen, der Altersverteilung und der Kinderzahl und noch von einigem mehr einzugeben. Das wurde unterlassen.

Es ist schwer, einen plausibel klingenden Grund für diese eigenartige Lücke zu finden. Sicherlich, sie existiert auch in der vom Autor rezipierten Literatur, aber das verschiebt nur die Frage: Weshalb gibt es sie dort? Und warum gibt es sie in einer Dissertation, die ja auch von einem oder zwei Betreuern gelesen und beratend begleitet wurde? Es ist zu vermuten, daß die Fixierung auf die Humankapitalthese selbst es war, die den Blick verstellte. Sie stellt, so könnte man sagen, den Menschen in den Mittelpunkt und übersieht vollkommen die Strukturen, in denen er existiert. Sie thematisiert die den Individuen eigenen Grenzen der Wahlfreiheit, schweigt aber über die strukturelle Beschränkung der zur Wahl stehenden Optionen. Es sind genau diese strukturellen Beschränkungen, über die auch der Autor nicht nachgedacht hat. So kommt es auch, daß von Borjas über Straubhaar zu Weber die These nicht geprüft, sondern als a priori wahr genommen wird, daß Zuwanderer aufgrund ihrer fremdartigen Humankapitalausstattung weniger produktiv eingesetzt werden könnten und deshalb weniger verdienten, und daß mit der

Angleichung des Humankapitals (Assimilation) auch die Einkommen stiegen. In Wirklichkeit ist es das Zusammenspiel aus differenzierenden und diskriminierenden Bestimmungen über den Aufenthalt, den Arbeitsmarkt und die betrieblichen Beziehungen, die ausländische Staatsangehörige zu besonderer Nachgiebigkeit im Betrieb und bei der Stellensuche zwingen. Mit ihrem Können, ihrem Wissen und ihrer Sozialisation – Variablen, auf die die Humankapitaltheorie eingeht – hat das nichts zu tun.

Zum Schluß noch eine kritische Note zu Studien dieses Inhalts im allgemeinen. Argumente, die darauf abstellen, der Ausländerfeindlichkeit gewisser Schichten der Gesellschaft mit dem Transferargument zu begegnen, sind politisch fatal. Ausländische Arbeitskräfte sind für das staatliche Verteilungssystem umso rentabler, je ungleicher ihre rechtliche Stellung ist. Ihre Präsenz mit der Höhe der Transfers zu den Einheimischen zu rechtfertigen, läuft auf das Argument hinaus, sie noch schlechter zu stellen, damit die Transfers noch höher werden. Jede rechtliche Schlechterstellung – ob das nun in Österreich das fehlende passive Wahlrecht zum Betriebsrat und zur Arbeiterkammer, der fehlende oder stark verkürzte Anspruch auf Notstandshilfe oder die ausgeprägte Unsicherheit des Aufenthalts oder anderes mehr ist – bedeutet zugleich, die betroffenen Arbeitnehmer den Geschäftsleitungen gegenüber wehrloser zu machen. Gerade durch ihre Wehrlosigkeit werden sie dann zu bevorzugten Arbeitskräften und dadurch zu einer „unfairen“ Konkurrenz ausgerechnet für die Schwächeren und die eher Schutzbedürftigen der Gesellschaft. Das heißt, je mehr das Transferargument zum Tragen gebracht wird, desto sozial und politisch problematischer wird die Beschäftigung ausländischer Staatsangehöriger.

August Gächter

Anmerkungen

- (1) Diese Probleme plagten ja auch den Mikrozensus in Österreich.
- (2) Bowles, Gintis (1975).
- (3) Es wird hier von der immer kleinen Gruppe der unautorisiert Eingereisten oder unautorisiert sich Aufhaltenden abgesehen.
- (4) In Österreich gab es bis 30. Juni 1993 zwar fremdenpolizeiliche Akten, die als „Einwanderungsakten“ bezeichnet wurden, doch war damit nicht ein fremdenrechtlich anderer Sachverhalt gemeint, als er auch auf als Arbeitsmigranten Anerkannte zutraf.
- (5) Zur Definition siehe Davy, Gächter (1993) 168, Fn 88.
- (6) Beides trifft auch bei unbefristeten Bewilligungen zu, solange kein prinzipieller Schutz vor Ausweisung und vor allem vor Abschiebung besteht.

Literatur

- Bowles, Samuel; Gintis, Herbert, The Problem with Human Capital Theory: A Marxian Critique, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 65 (1975) 74–82.
- Borjas, George, Economic Theory and International Migration, in: International Migration Review 23/3 (1989) 457–485.
- Davy, Ulrike; Gächter, August (1989), Zuwanderungsrecht und Zuwanderungspolitik in Österreich, in: Journal für Rechtspolitik 1/3 (1993) 155–174 und 1/4 (1993) im Erscheinen.
- Portes, Alejandro; Böröcz, József, Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on its Determinants and Modes of Integration, in: International Migration Review 23/3 (1989) 606–630.

 INDUSTRIE WOHN?

Rezension von: G. van Liemt (Hrsg.),
 Industry on the move:
 Causes and consequences of
 international relocation in the
 manufacturing industry,
 ILO, Genf 1992.

„Industry on the move“ – der Titel ist so eindeutig und doch schlecht übersetzbar („Industrie in Bewegung“?), ich bleibe also beim englischen Titel. Diese Studie, die aus mehreren Branchen- und Länderstudien besteht, beschäftigt sich hauptsächlich mit zwei *dynamischen* Fragen: erstens mit den globalen Mustern der *Verlagerung* der Industrieproduktion bzw. des Kapitals und zweitens mit dem daraus folgenden *Restrukturierungsprozeß*. Da es sich um eine Studie der ILO handelt, stehen naturgemäß die Auswirkungen der Verlagerungen auf den Faktor *Arbeit* (Beschäftigung, Qualifikation, Arbeitszeit, Löhne etc.) sowie dessen strategische Position im Restrukturierungsprozeß (Organisationsgrad, Rolle der Gewerkschaften, Mobilität etc.) im Zentrum des Interesses.

Der im Kern doch empirischen Studie ist ein theoretischer Abschnitt über „neuere Entwicklungen der Außenhandelstheorie“ vorangestellt (Kapitel 2). Obwohl inhaltlich ohne Zweifel korrekt und klar, scheint die Einschränkung auf den Handel (selbst unter Berücksichtigung multinationaler Unternehmen) doch etwas zu kurz gegriffen: Ein Überblick über die „Theorien der internationalen Produktion“ (z. B. Cantwell 1991) bzw. neue Wachstumstheorie) hätte zusätzlichen Einblick in das Verhalten der Akteure (multinationale Unternehmen) und die Determinanten des

Strukturwandels bringen können. Gerade standorttheoretische Ansätze („location factors“) diskutieren wesentliche Elemente der internationalen bzw. globalen Produktion.

Den Hauptteil der Studie bilden vier Branchenstudien und vier länderspezifische Fallstudien. Diese wurden überwiegend von Experten verfaßt, die zum Teil aus anderen Publikationen zu diesen Themenbereich „alte Bekannte“ sind.

Die *Branchenstudien* beschreiben die internationalen Verlagerungen der Produktion und die technologische Entwicklung in der Autoindustrie (O'Brien), der Textilindustrie (Spinanger), der Flugzeugindustrie (Todd) und der Stahlindustrie (Keeling). Hervorzuheben ist die wirklich globale Betrachtungsweise der Autoren, die neue, oft nicht bedachte, Ergebnisse der Analysen bringt. Die Branchen haben mehrere Charakteristika gemeinsam: Sie sind u. a. durch oligopolistische Marktstrukturen, durch lange Tradition, durch ihre große Bedeutung für die Beschäftigung und die Wertschöpfung vieler Länder und die starke Konkurrenz durch die NICs gekennzeichnet. Sie unterscheiden sich vor allem in bezug auf die Art der globalen Produktionsorganisation, dem Stand der technologischen Entwicklung und dem Ausmaß und der Wirkung industriepolitischer Interventionen. Dementsprechend branchenspezifisch sind die Verlagerungsstrategien der multinationalen Unternehmen.

Die *Fallstudien* schließlich analysieren den nationalen Restrukturierungsprozeß in der Stahlindustrie der USA (Jones), in der italienischen Bekleidungsindustrie (Pent), in der Flugzeugindustrie Singapurs und Indonesiens (Fong und Hill) und der mexikanischen Autoindustrie (Brid). Die Heterogenität dieser Branchen in bezug auf ihr Alter, regionale Konzentration, Unternehmensgröße, Beschäftigung, Kapitalintensität etc. macht deutlich,

durch welche Hemmnisse und Machtstrukturen der Anpassungsprozeß behindert bzw. beschleunigt werden kann – und zwar sowohl für das Kapital als auch für die Beschäftigung.

Welche *Auswirkungen* hat nun der Verlagerungs- und der daraus resultierende Restrukturierungsprozeß auf die *Gewerkschaften*? Edward Sussex beantwortet diese Frage in Kapitel 11, indem er erstens die Effekte des Strukturwandels auf den Organisationsgrad der Arbeit (Zahl der Mitglieder von Gewerkschaften) untersucht und zweitens auf die Verhandlungsposition (bzw. -macht) der Gewerkschaft im Restrukturierungsprozeß eingeht. Besonders interessant ist seine Analyse der Reaktion nationaler Gewerkschaften auf Mitgliederschwund (etwa die zunehmende Konzentration auf Arbeitslose) und die moderne Arbeitsorganisation. Sussex zeigt die möglichen Entwicklungstendenzen auf: eine weitere Abnahme der bestimmten Mitgliederzahl in bestimmten und eine Zunahme in anderen Branchen (z. B. Dienstleistungssektor). Er läßt keinen Zweifel darüber, daß auch in Zukunft genügend Probleme bestehen, die die Organisation der Arbeit erfordern. Daraus resultieren folgende Aufgaben der Gewerkschaft: „unions have to be able to adapt their practices to the requirements of modern production, and at the same time have the capacity to make the non-union option the less practical one for management“ (S. 307/308).

Zusammenfassend wird in der Studie der Widerspruch zwischen dem *internationalen* Verlagerungsprozeß und dem *nationalen* Anpassungsprozeß als

zentrales Problem des Faktors Arbeit diskutiert. Die Vielfalt der Unternehmensstrukturen und Produktionsmethoden führt zu einer Geschwindigkeit der Veränderung globaler Produktionsmuster, die den relativ immobileren Faktor Arbeit benachteiligt. Mit dem Fokus auf Verlagerung und Restrukturierung trifft die Studie zudem einen Bereich, dem *Industriepolitik* und *Gewerkschaft in Österreich* noch weitgehend konzeptlos gegenüberstehen: den aufgrund des „EG-Binnenmarktes“ sowie der „Ostöffnung“ sprunghaft angestiegenen Direktinvestitionen österreichischer (Industrie-)Unternehmen im Ausland. Die österreichische Industrie beschäftigt mittlerweile fast 60.000 Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen im Ausland (1991). Somit entsteht das Dilemma, daß Österreich einerseits zu dem so notwendigen Strukturwandel hin zu größeren Unternehmen und höherer Wertschöpfungsintensität endlich „gezwungen“ wird, andererseits aber hohe regionale Anpassungskosten in Form von Arbeitslosigkeit entstehen. „Industry on the move“ gibt dazu kein Patentrezept, bietet aber durch die Fülle von Fallstudien und Analysen nahezu die gesamte Palette an Problemen und Maßnahmen im internationalen Vergleich. Es kommt noch einiges auf uns zu . . .

Christian Bellak

Literatur

- Cantwell, J., A survey of theories of international production, in: Pitelis, C. N.; Sugden, R., *The Nature of the Transnational Firm* (London 1991) 16–63.

UMWELTSCHUTZ KONTRA BESCHÄFTIGUNG

Rezension von: Silke Nissen, *Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle*, Metropolis-Verlag, Marburg 1993, 250 Seiten, DM 30,-.

Unter bestimmten Bedingungen entsteht auf einzelwirtschaftlicher Ebene ein grundlegender Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie, der zu einem ernstzunehmenden Hindernis für den Erfolg der Umweltpolitik werden kann. Ein wesentlicher Aspekt dieses Konflikts ist die Zielkonkurrenz zwischen der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Erreichen von Umweltzielen.

Wenn es dem betroffenen Unternehmen gelingt, glaubwürdig mit negativen Beschäftigungswirkungen (umwelt-)politischer Maßnahmen zu drohen, geraten die für die Durchsetzung umweltpolitischer Ziele zuständigen lokalen und regionalen Politiker in einen Konflikt zwischen Wiederwahlinteressen, der Sicherung der Einnahmen der Gebietskörperschaft (Gewerbesteuer, lohnabhängige Steuern) und damit der Erhaltung bzw. Ansiedelung von Arbeitsplätzen und Betrieben einerseits und den (umweltpolitischen) Vorgaben übergeordneter Instanzen andererseits. Der Erfolg des Widerstands gegen umweltpolitische Vorgaben hängt von der Bedeutung eines Unternehmens für den regionalen Arbeitsmarkt ab, wobei große bzw. regionalpolitisch bedeutsame Unternehmen deutlich begünstigt sind.

Die Politikwissenschaftlerin Nissen liefert den Existenznachweis dieses Konflikts sowie eine soziologische Untersuchung des Verhaltens der einzelnen Akteure. Welche quantitative Bedeutung dieser Konflikt wirtschafts-

und umweltpolitisch hat, ist ebenso wie die Suche nach Lösungsmöglichkeiten nicht Gegenstand der Untersuchung.

Dem unternehmerischen Mittel der *Drohung* wird breiter Raum eingeräumt. Die Drohung mit Arbeitskräfteabbau, Standortverlagerungen, dem Unterlassen von Erweiterungsinvestitionen usw. scheint ein sehr wirksames, sofort einsetzbares und vor allem billiges Mittel der Unternehmen zu sein, Umweltauflagen abzuwehren oder zumindest Zeit zu gewinnen. Die größte Wirkung dieser Drohung auf die Politik geht von einer Mobilisierung der Arbeitnehmer und der Öffentlichkeit zugunsten des Unternehmens aus. Es kommt aufgrund der Einkommensinteressen der Arbeitnehmer zu einer Solidarisierung mit der Betriebsleitung. Dem steht auch nicht entgegen, daß das Umweltbewußtsein der Arbeitnehmer im allgemeinen sehr hoch ist.

Nissen untersucht auch den empirischen Hintergrund der Formel „Umweltschutz schafft Arbeitsplätze“ und zeigt für Deutschland, daß die Abschätzung der im Bereich Umweltschutz Beschäftigten mit relativ großen Schwierigkeiten verbunden ist (diese Schwierigkeiten sind bei funktionalen Analysen häufig anzutreffen). Der Gesamteffekt auf die Beschäftigung ist nicht überwältigend. Ein Teil dieser Beschäftigten kommt allein durch eine Umdefinition zustande. Das sind insbesondere Arbeitsplätze in den Bereichen Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung und Straßenreinigung. Die Zunahme der Beschäftigten zahlen im Bereich Umweltschutz ist im Zeitablauf gering, die Qualifikationsmerkmale der hier Beschäftigten sind durch ein relativ hohes (und steigendes) Ausbildungsniveau gekennzeichnet. Der Trend hin zur präventiven Umweltpolitik führt zu einer weiteren Verstärkung dieses Effekts. Die Vermutung, daß Sie (im Schnitt weniger qualifizierten) Arbeitsplätze im Be-

reich der nachsorgenden Umweltpolitik nicht sonderlich sicher seien, gilt aber wohl nur langfristig.

Es wird deutlich, daß die Struktur der durch Umweltschutz neu geschaffenen Arbeitsplätze weder zeitlich noch örtlich noch qualitativ mit den durch Umweltschutz vernichteten Arbeitsplätzen übereinstimmt. Ebenso stellen die neu geschaffenen Arbeitsplätze kaum eine Lösung für die Problemfelder im Bereich der Arbeitslosigkeit dar. Die Vernichtung von Arbeitsplätzen bzw. die Verhinderung ihres Entstehens ist empirisch nachweisbar und beruht vor allem auf der Kostenwirkung des Umweltschutzes und dem sich daraus ergebenden Rationalisierungsdruck. Politisch bedeutsam ist auch das Argument der Sichtbarkeit. Neu geschaffene Arbeitsplätze werden in der Öffentlichkeit viel weniger deutlich wahrgenommen als die Vernichtung bestehender Arbeitsplätze. Insgesamt zeigt sich die Formel „Umweltschutz schafft Arbeitsplätze“ als nur schwach empirisch untermauert. Immerhin kann sie ihre historische Hauptaufgabe erfüllen, zumindest makroökonomisch ein Gegengewicht gegen die Formel „Umweltschutz vernichtet Arbeitsplätze“ zu bieten.

Nissen behandelt auf über hundert Seiten drei ausgesuchte Fallstudien. Dieser Teil liest sich außerordentlich spannend, ist mit einer Fülle von Hintergrundinformationen angereichert und dürfte für Soziologen eine Fundgrube sein. Das Verhalten der einzelnen Akteure wird facettenreich herausgearbeitet. Hier sind auch einige Gustostücke zu finden, etwa wenn der Betriebsrat eines Chemiebetriebes von Gewerkschaftsmitgliedern kritisiert wird, er vertrete die Position der Firmenleitung, oder wenn im Zuge einer Betriebsansiedelung mit überhöhten Arbeitslosenzahlen argumentiert

wird. Besonders interessant ist die dritte Fallstudie, die sich mit den Ereignissen rund um die Schließung der Zellstoffwerke Obir und St. Magdalen in Kärnten befaßt.

Es entsteht der Eindruck, daß bei Zutreffen der obengenannten Konstellation das „Vollzugsdefizit“ bei der Implementierung von Umweltschutz quasi vorprogrammiert sei. Dies hat etwa in Österreich im Zusammenhang mit der Standortsuche für Deponien zu einer Veränderung der Kompetenzen zu Lasten der Gemeinden geführt.

Es ist jedoch zu erwarten, daß in manchen Fällen (möglicherweise) berechnete regionale Interessen artikuliert werden, die (möglicherweise) zu einem Härtenausgleich führen. Natürlich steigt mit der Regionalisierung der Entscheidung der Wählerdruck ebenso wie die Macht der Unternehmen. Bis zu einem gewissen Grad kann man dies als Preis für eine „standortangepaßte“ Entscheidung ansehen. Die Theorie der externen Effekte ist als Rahmen für das angesprochene Problem recht brauchbar. Unternehmer, Arbeitnehmer und regionale Politiker müssen zeitlich und örtlich konzentriert die Kosten (im weitesten Sinn) des Umweltschutzes tragen, während der Nutzen in aller Regel wesentlich großflächiger und über längere Zeiträume verteilt ist.

Das Kernproblem scheint jedoch nicht darin zu bestehen, daß sich Grenzgebiete noch eine Zeitlang über Wasser halten, oder daß überholte Industriestrukturen noch einen weiteren Konjunkturzyklus überleben, sondern daß sich Großunternehmen Wettbewerbsvorteile mit Hilfe der Arbeitnehmer und der öffentlichen Meinung verschaffen. Wie Nissen zeigt, ist nämlich die Drohung mit Arbeitskräfteabbau und Standortverlagerungen häufig genug inhaltsleer.

Anton Steurer

DOGMENGESCHICHTE ALS
GESCHICHTE DER
ÖKONOMISCHEN VERNUNFT

Rezension von: Karl Pribram,
Geschichte des ökonomischen
Denkens. 2 Bände, Suhrkamp-Verlag,
Frankfurt am Main 1992, 1233 Seiten,
DM 178,-.

I.

Wenn die dogmengeschichtlichen Werke großer Ökonomen wie dasjenige Joseph Schumpeters unvollendet geblieben sind und erst posthum veröffentlicht wurden, so ist dies ein Indiz dafür, daß das ökonomische Denken so vielfältig und seine Entwicklung so verzweigt ist, daß eine umfassende, sich nicht bloß auf die Werke der großen Meister beschränkende Darstellung die Kräfte eines einzelnen zu übersteigen droht. Auch Karl Pribrams *History of Economic Reasoning*, zehn Jahre nach dem Tod des Autors veröffentlicht und nun auch in einer mustergültigen deutschen Übersetzung vorgelegt, blieb unvollendet – trotz des hohen Alters, das Pribram im Unterschied zu Schumpeter zu erreichen vergönnt war.

Karl Pribram wurde 1877 in Prag geboren (1), studierte in Prag, wo er von den Lehren der österreichischen Schule nachhaltig geprägt wurde, danach in Berlin und habilitierte sich 1907 in Wien mit seiner *Geschichte der österreichischen Gewerbepolitik* (2). Im Zuge seiner historischen Forschungen beschäftigte er sich bereits eingehend mit theoriegeschichtlichen Fragen (3) und veröffentlichte 1912 eine kleine Schrift über „Die Entstehung der individualistischen Sozialphilosophie“, in welcher der Grundgedanke seines dogmengeschichtlichen For-

schungsprogramms dargelegt wird. 1914 zum außerordentlichen Professor an der Universität Wien ernannt, war Pribram beruflich in der Ministerialbürokratie zuerst der Monarchie und später der jungen Republik tätig, wo er in der Phase unmittelbar nach dem Weltkrieg an den bedeutenden Gesetzgebungswerken der Sozialpolitik maßgeblichen Anteil hatte (4). 1921 wurde Karl Pribram als Leiter der Forschungsabteilung der ILO nach Genf berufen, 1928 als Professor an die Universität Frankfurt. Nach der nationalsozialistischen Machtergreifung nahm Pribram ein Angebot der Brookings-Institution in Washington an und ging 1933 nach den USA, wo er bis 1951 in verschiedenen Bereichen der Bundesbürokratie tätig war (5). Nachdem 1949 sein Buch „*Conflicting Patterns of Thought*“ erschienen war, konnte sich Karl Pribram nach seiner Pensionierung ganz der Erforschung der Entwicklung der nationalökonomischen Denkweisen zuwenden. Obwohl Pribram, der 1973 starb, noch viele Jahre an seinem Werk arbeiten konnte, hinterließ er es unvollendet. Seiner Witwe Edith Pribram (gest. 1988) und Professor Lawrence L. Moss (Babson College, Massachusetts, USA) ist es zu danken, daß aus den hinterlassenen Papieren schließlich ein publikationsfähiges Manuskript erstellt werden konnte.

II.

Die 1912 veröffentlichte Schrift „Die Entstehung der individualistischen Sozialphilosophie“ gehört dem Grenzbereich von Sozialphilosophie und Ökonomie an, wobei man allerdings bedenken muß, daß die Grenzen der ökonomischen Wissenschaft nach damaligem Verständnis weiter gezogen waren als heute. Gegenstand ist die Entstehung des modernen wirtschaftlichen Denkens aus der mittelalterlichen und der frühneuzeitlich-

merkantilistischen Wirtschaftslehre. Die heute zumindest für jeden Ökonomen selbstverständliche Idee des Individuums und seiner Bedürfnisse als Ursprung und Ziel wirtschaftlichen Handelns entpuppt sich in historischer Betrachtung als ziemlich jung. Für einen Menschen des Mittelalters jedenfalls wäre sie völlig unverständlich gewesen, aber auch der erheblich moderneren Sichtweise der merkantilistischen Ökonomie war sie fremd, da für diese das Kollektiv Staat die zentrale Kategorie ist und nicht das Individuum. Beide haben in universalistischen Weltanschauungen bzw. Erkenntnistheorien ihre Grundlage: Die Wahrheit ihrer Prinzipien beruht entweder auf einer göttlich geschaffenen Weltordnung oder auf ewigen, von individueller Bewußtwerdung unabhängigen Vernunftsprinzipien (Descartes). Die Herausbildung einer individualistischen Sozialphilosophie und deren schließlicher Triumph mit Adam Smiths „Wealth of Nations“ sieht Pribram in ursächlichem Zusammenhang mit der Infragestellung der universalistischen Philosophie zuerst durch den Nominalismus Wilhelm von Ockhams und dem von dessen Schriften ausgehenden Siegeszug der individualistischen Erkenntnistheorie, für welche eine vom Bewußtsein des konkreten Individuums unabhängige Realität nicht denkbar ist und welche alle Gattungsbegriffe als bloße Namen ansieht, die erst ex post durch Abstraktion gebildet sind und keine Realität besitzen. „Mit Locke, der durch die Ablehnung aller angeborenen Ideen den Kampf gegen den nominalistischen Vorstellungskreis eröffnete, tritt der Individualismus in jene innige Beziehung zum philosophischen Nominalismus, die fortan das gegenseitige Verhältnis dieser Geistesrichtungen charakterisiert (6).“ Den polaren philosophischen Begriffen Universalismus und Nominalismus korrespondieren auf der Ebene von Wirtschaft und Gesellschaft die Begriffe Kollektivismus

und Individualismus. Pribram begnügt sich zum Nachweis dieser Korrespondenz mit faktischen Argumenten, daß die Nominalisten meist eine individualistische Sozialphilosophie vertraten, und vice versa. Er versucht nicht, einen philosophisch-logisch stringenten Zusammenhang zwischen den Begriffspaaren abzuleiten.

Wenn Pribrams Sympathie dem Nominalismus gehört, so verwendete der österreichische Sozialphilosoph Othmar Spann, ein Zeitgenosse Pribrams, dieselbe Unterscheidung in gegenteiliger Absicht und entwickelte auf dieser Grundlage seine „Ganzheitslehre“, welche politisch in eine autoritär-ständestaatliche Ordnung mündet (7).

Pribram differenzierte unter den universalistischen Denkrichtungen später als modernere Richtung einen sog. „Pseudouniversalismus“, gleichzusetzen etwa mit einem Idealismus, der die Wahrheit aus dem Wesen der Dinge heraus entwickelt, von einem Universalismus „ante res“, der auf offenbaren Wahrheiten insistiert (8). In einem 1917 – also zu einer Zeit, in der die Welle des kriegerischen Nationalismus noch kaum nachgelassen hatte – veröffentlichten Aufsatz charakterisierte er mit diesem Ansatz die Nationalideologien von Deutschland, Rußland und England, und wirbt vorsichtig, aber unmißverständlich für die politischen Ideale des englischen Individualismus (9). In dem 1922 erschienenen Aufsatz „Deutscher Nationalismus und deutscher Sozialismus“ kritisierte Pribram die Marxsche Klassentheorie ebenfalls als pseudo-universalistisch und plädierte gegen wirtschaftspolitische Sozialisierungsexperimente und den Gildensozialismus, der „zu einer zünftigen Politik der gesicherten Nahrung“, also „zur stationären Wirtschaft und zur Ausschaltung des ökonomischen Rationalisierungsinteresses“ führen müsse (10). Die in Deutschland besonders starke Sympathie für einen Sozialismus, sei es nun der marxistischen oder

der preußisch-Spenglerschen Art, führt Pribram auf das Vorherrschen (pseudo-)universalistischer, antiindividualistischer Denkrichtungen zurück, welche „durch Vertauschung des ... fundamentalen Begriffs der Klasse mit dem nach derselben Methode gebildeten Begriff der Nation von dem deutschen Volke die Erlösung der Welt durch Einführung einer sozialistischen Wirtschaftsordnung“ fordere (11). – Später unterzog Pribram die handelspolitischen Autarkiebestrebungen und Programme, wie sie in der Weltwirtschaftskrise z. B. von Edgar Salin und Ferdinand Fried vertreten wurden, auf Basis seiner Unterscheidungen einer ideologiekritischen Betrachtung (12).

III.

Der deutsche Titel „Geschichte des ökonomischen Denkens“ bringt die grundlegende Intention des Werkes weit weniger gut zum Ausdruck als der amerikanische „History of Economic Reasoning“: Der zentrale Blickwinkel ist hier ein anderer als in Schumpeters „History of Economic Analysis“. Während Schumpeter vor allem die Entwicklung der analytischen Instrumente der Wirtschaftswissenschaft gleichermaßen in ihren großen Linien wie auch im Detail untersucht, bietet Pribrams Werk vor allem eine Darstellung der sozialphilosophischen und erkenntnistheoretischen Wurzeln des ökonomischen Denkens. In diesem Sinne ist es komplementär zur Geschichte der ökonomischen Analyse.

Der nach der Hauptthese der Schrift von 1912 die Entwicklung des ökonomischen Denkens bestimmende polare Gegensatz von Universalismus (beider Spielarten) und Nominalismus bildet auch das Hauptthema von Pribrams dogmengeschichtlichen Untersuchungen. Wahrscheinlich zum Zweck der wirkungsvollen Entfaltung dieser Dialektik läßt Pribram seine Darstellung

der Geschichte des ökonomischen Denkens nicht mit Aristoteles beginnen, sondern mit der Wirtschaftslehre der mittelalterlichen Moralthologie des Thomas von Aquino. An der thomistischen Wert- und Preislehre lassen sich der Charakter des universalistischen Denkansatzes wie auch die Implikationen für die Sache selbst eindrucksvoll demonstrieren, und ebenso die Konsequenzen der Infragestellung des Universalismus durch Ockham und andere Theologen, die schon früh Nützlichkeit und Knappheit als Bestimmungsfaktor des Preises von Gütern anerkannten. Von dieser Entwicklung des ökonomischen Denkens im Mittelalter abstrahiert Pribram seine Grundthese, daß es die Wandlungen des grundlegenden erkenntnistheoretischen Ansatzes sind, welche die Entwicklung und – obwohl dies weniger eindeutig ist – im wesentlichen auch den Fortschritt des ökonomischen Denkens bestimmen.

Mit dem Triumph der anglo-amerikanischen Ökonomie und dem von ihr praktizierten Typus des „hypothetischen Denkens“ in der Gesamtheit der westlichen Industrieländer nach 1945 sieht Pribram diese Polarität der Entwicklung, wie sie etwa im Gegensatz der deutschen historischen Schule zur Marshallschen Neoklassik bzw. zur Österreichischen und zur Lausanner Schule zum Ausdruck gekommen war, an ihrem Ende angekommen. Ein neuer Gegenpol ist dem westlichen, individualistischen Wirtschaftssystem in den „sozialistischen“, auf der dialektischen Lehre beruhenden Ökonomien erwachsen. Pribrams Werk verfolgt allerdings noch andere Aspekte der Theorieentwicklung: die Bedeutung einzelner grundlegender Kategorien wie z. B. des Gleichgewichtskonzeptes, der verschiedenen Kausalitätsbegriffe; der Frage, inwieweit die Entwicklung der ökonomischen Theorie als Reaktion auf jeweils aktuelle Problemstellungen begreifbar ist oder sich unabhängig davon vollzog, u. a.

Wenn die Grundthese Pribrams hinsichtlich der Entstehung eines selbstständigen ökonomischen Denkens sowohl in der realen Welt als auch zum Zweck der Analyse der Vorgänge in der realen Welt einige Erklärungskraft für sich beanspruchen kann, so erscheint sie in ihrem „Universalanspruch“ für die spätere Entwicklung als überzogen und nicht überzeugend. Ein Großteil der Ökonomen, die fest auf individualistischem Boden standen, ist in erkenntnistheoretischer Hinsicht irgendwelchen Spielarten des Rationalismus oder auch des Idealismus zuzuordnen – nicht selten, ohne sich dessen klar bewußt zu sein. Ihre wesentlichen Einsichten sind gegenüber der erkenntnistheoretischen Grundproblematik neutral, der erkenntnistheoretische Standpunkt des Autors ist daher nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Ob etwa die Kostenwertlehre oder die Nutzenwertlehre richtig ist, hat nichts mit ihrer faktischen oder logischen Verankerung im hypothetischen oder im universalistischen Denken zu tun. Es hat den Anschein, daß Pribram selbst nicht mehr zu hundert Prozent von seiner Grundthese überzeugt war, wenn er schreibt, daß „das gleichzeitige Auftreten des Gedankens, daß der Ursprung aller ökonomischen Werte . . . in individuellen Schätzungen der Wichtigkeit einzelner Güter zu suchen ist“, sich „wahrscheinlich“ dem „Verzicht auf den Substanzbegriff“ der Scholastik verdankt (S. 1128) – sonst hätte er es wohl apodiktischer formuliert. Solche Zweifel mögen auch ein Grund dafür gewesen sein, warum der Autor das Werk nicht selbst fertiggestellt und publiziert hat.

Wenn man Pribrams Grundthese nicht zu folgen gewillt ist, so erschließt sein Ansatz andererseits doch eine Perspektive durch die Entwicklung des ökonomischen Denkens, die in den anderen Werken der Dogmengeschichte nur am Rande vorkommt und für die man daher sonst auf Spezialliteratur

meist älteren Datums angewiesen ist. Er bewährt sich nicht nur bei der Darstellung der Emanzipation ökonomischen Denkens von scholastischen Kategorien, sondern z. B. auch bei der Kritik „organizistischer“ Strömungen, die v. a. in Deutschland im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts stark verbreitet waren.

Hier zeigt Pribram die Überlegenheit der Theorien, die vom Ansatz her von einem als homo oeconomicus gedachten Individuum ausgehen, im Vergleich zu denjenigen, die von Ganzheiten wie Volk und Staat mit unklaren „induktiven“ Methoden ihre Theoreme abzuleiten versuchten. Ausführlich geht das Buch auch auf die grundlegenden Debatten über den Sinngehalt ökonomischer Theorien ein, wie sie noch in der Zwischenkriegszeit intensiv geführt wurden (S. 771 ff.) – seither hat diese Art der Selbstreflexion ökonomischen Denkens fast nur mehr Spezialisten beschäftigt. Und nicht zuletzt liegt der Gewinn aus der Lektüre des Buches darin, daß es darin viele Werke der ökonomischen Primär- und Sekundärliteratur, die in Vergessenheit geraten sind, wiederzuentdecken gibt. Trotz der Einseitigkeit seiner Grundthese ist Karl Pribrams Geschichte des ökonomischen Denkens als Darstellung von dessen sozialphilosophischen und erkenntnistheoretischen Bezügen ein eindrucksvolles Werk und dürfte auch auf absehbare Zeit das einzige auf seinem Gebiet bleiben.

Günther Chaloupek

Anmerkungen

- (1) Eine ausführliche Biographie Karl Pribrams, verfaßt von Edith Pribram, findet sich in der amerikanischen Originalausgabe des Buches, S. xix–li.
- (2) Pribram (1907). Dem ersten Band sollte laut Ankündigung im Vorwort ein zweiter folgen, der die Zeit vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Ein-

führung der Gewerbefreiheit durch die Gewerbeordnung 1859 behandeln sollte. Dieser Band ist jedoch nie erschienen.

- (3) Siehe die ausführlichen Abschnitte über die den Wandlungen der Wirtschaftspolitik des 18. Jahrhunderts zugrundeliegenden theoretischen Konzepten in der Geschichte der Gewerbepolitik (Pribram 1907) sowie den Aufsatz über den Gleichgewichtsbegriff in den vorklassischen Theorien (Pribram 1908).
- (4) Siehe Pribram (1920/21).
- (5) Die Arbeitsgebiete Pribrams umfaßten so verschiedene Bereiche wie Sozialpolitik, Wettbewerbspolitik und Handelspolitik. Siehe z. B. Pribram (1935).
- (6) Pribram (1912) 59.
- (7) Wie William Johnston bemerkt, ist ungeklärt, „ob diese Termini (Universalismus – Individualismus, G. Ch.) ihren Ursprung bei Spann oder bei Karl Pribram haben. Während Spann 1905 die Deduktion oder die Untersuchung von Grundsätzen gegen Induktion oder empirisches Forschen abgrenzte, untersuchte er 1911 die Polarität Universalismus-Individualismus, ohne Pribrams Artikel von 1908, in dem dieser die beiden letztgenannten Termini vorgelegt hatte, zu erwähnen.“ Zitiert aus: Johnston (1974) 315.
- (8) Pribram (1917) 165.
- (9) Pribram (1917) 189 ff.
- (10) Pribram (1922) 367 (Zitat von Max Weber).
- (11) Pribram (1922) 376.
- (12) Pribram (1933).

Literatur

- Johnston, William, Österreichische Kultur- und Geistesgeschichte (Wien 1974).
- Pribram, Karl, Geschichte der österreichischen Gewerbepolitik von 1740 bis 1860. Erster Band 1740 bis 1798 (Leipzig 1907).
- Pribram, Karl, Die Idee des Gleichgewichtes in der älteren nationalökonomischen Theorie, in: Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung 17 (1908) 1–28.
- Pribram, Karl, Die Entstehung der individualistischen Sozialphilosophie (Leipzig 1912).
- Pribram, Karl, Die Weltanschauungen der Völker und ihre Politik, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 44 (1917/18) 161–197.
- Pribram, Karl, Die Sozialpolitik im neuen Österreich, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 48 (1920/21) 645–680.
- Pribram, Karl, Deutscher Nationalismus und deutscher Sozialismus, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 49 (1922) 298–376.
- Pribram, Karl, Die vier Begriffe der Weltwirtschaft und ihre Problematik, in: Spiethoff, Arthur (Hrsg.), Festgabe für Werner Sombart (München 1933).
- Pribram, Karl, Cartel Problems: An Analysis of Collective Monopolies in Europe with American Applications (Washington, D. C. 1935).
- Pribram, Karl, Conflicting Patterns of Thought (Washington, D. C. 1949).
- Pribram, Karl, A History of Economic Reasoning (Baltimore, London 1983).

THEORIE DER STABILITÄT UND DES WANDELS VON INSTITUTIONEN

Rezension von: Douglass C. North,
Institutionen, institutioneller Wandel
und Wirtschaftsleistung,
J. C. B. Mohr, Tübingen 1992,
180 Seiten, DM 118,-.

Douglass C. North, Professor an der Washington University in St. Louis, erhielt am 10. Dezember 1993 gemeinsam mit Robert W. Fogel den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften. In der Begründung der Königlich-Schwedischen Akademie der Wissenschaften heißt es, North und Fogel hätten vor allem durch die Anwendung theoretischer und quantitativer Methoden zur Erklärung wirtschaftlicher und institutioneller Veränderungen die Erneuerung ihres Forschungszweiges vorangebracht.

North machte sich durch seine Forschungsarbeiten über die langfristige Wirtschaftsgeschichte der USA und Europas einen Namen, wobei er in erster Linie die Funktion von Institutionen für wirtschaftliches Wachstum untersuchte. (1) Relative Preisänderungen seien die Ursache institutionellen Wandels, und die konkrete Ausgestaltung der Institutionen determiniere die Wirtschaftsleistung. In dem 1981 erschienenen Band „Structure and Change in Economic History“ (deutsch 1988: Theorie des institutionellen Wandels) ging North von der bislang verwendeten effizienten Erklärung von Institutionen (d. h. Veränderungen der relativen Preise schaffen Anreize zur Einrichtung effizienterer Institutionen) ab. Herrscher schufen Eigentumsrechte in ihrem eigenen Interesse, und hohe Transaktionskosten sorgten dafür, daß in der Regel ineffi-

ziente Eigentumsrechte überwogen. Auf diese Weise wird das im gesamten Verlauf der Geschichte und auch in der Gegenwart weit verbreitete Vorhandensein von Eigentumsrechten, welche kein Wirtschaftswachstum erzeugen, erklärt.

Warum sorgte aber nicht der Wettbewerbsdruck für die Beseitigung ineffizienter Institutionen? Wie können die höchst unterschiedlichen Leistungen verschiedener Wirtschaften über lange Zeitspannen hinweg erklärt werden? Im vorliegenden Band, dessen englisches Original (Institutions, Institutional Change and Economic Performance) 1990 veröffentlicht wurde, versucht North die Beantwortung dieser Fragen. Er entwirft eine allgemeine Theorie des Zusammenhangs zwischen den politischen und wirtschaftlichen Institutionen einer Gesellschaft einerseits und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit andererseits. Dabei werden die Einsichten aus North's früheren wirtschaftsgeschichtlichen Untersuchungen zur Entwicklung der westlichen Gesellschaften mit den Erkenntnissen der modernen Institutionen-Ökonomie verbunden.

Unter dem Begriff Institution ist jegliche Art von Beschränkung, die Menschen zur Gestaltung menschlicher Interaktion ersinnen, zu verstehen. Diese Beschränkungen können formlos oder formgebunden sein. Formlose Beschränkungen wie Sitten und Gebräuche, Überlieferungen und Gepflogenheiten sind durch vorsätzliche Politik nur schwer zu beeinflussen. Formgebundene Regeln umfassen politische und judizielle Regeln, wirtschaftliche Regeln (Eigentumsrechte) und Verträge.

Ein System von Eigentumsrechten definiert die Entscheidungsgewalt über wirtschaftliche Ressourcen, legt die Zeithorizonte für Investition und Produktion fest, umreißt die erlaubten Arten der Verwendung von Ressourcen, regelt die Bedingungen des Tausches (getauscht werden nicht bloß

Güter, sondern auch Bündel von Rechten, die sich auf diese Güter beziehen), teilt Nutzen und Kosten wirtschaftlicher Aktivitäten zu (2). Daher bestimmen die Eigentumsrechte jene positiven und negativen Anreize, welche die wirtschaftlichen Entscheidungen von Individuen und Kollektiven leiten. Bestandteile dieser Rechtsordnung sind ausschlaggebend u. a. für die Realisierung von Skalenerträgen (Kapitalgesellschaften), die Bemühungen um technisch-organisatorischen Fortschritt (Patentrecht), die Effizienz von Faktormärkten (Regeln des Arbeitsmarktes: Sklaverei, Leibeigenschaft, freie Lohnarbeit, Kollektivverträge), die Verringerung von Marktunvollkommenheiten (Versicherung).

Im Verein mit der eingesetzten Technik bestimmen die Institutionen nicht nur die Transaktions- und Produktionskosten, sondern, ganz allgemein ausgedrückt, die Chancen, die eine Gesellschaft bietet. Jedem spezifischen Institutionsrahmen entspricht eine bestimmte Menge von Entscheidungsmöglichkeiten. Organisationen (öffentliche Körperschaften, Verbände, politische Parteien, Unternehmungen etc.) werden geschaffen, um solche Chancen nützen zu können. Diesen Organisationen stehen prinzipiell zwei Wege offen, um ihre (wirtschaftlichen, politischen) Gewinne zu maximieren: Sie können dies entweder innerhalb der gegebenen Menge von Beschränkungen (durch „Learning by doing“ und Investitionen in gewinnträchtige Arten von Fertigkeiten und Wissen) oder durch Aufwendung von Ressourcen auf die Veränderung der institutionellen Beschränkungen tun. Zwischen Institutionen und Organisationen bestehen also fortdauernde Wechselwirkungen.

Technischer und organisatorischer Fortschritt, insbesondere auch Innovationen in der Militärtechnik, Wandlungen in der Ressourcenausstattung (z. B. Entdeckung von Rohstoffvorkommen, Bevölkerungswachstum), in

der Produktnachfrage und Erweiterungen der Märkte führen zu Veränderungen relativer Preise. Diese eröffnen Organisationen neue Möglichkeiten, ändern die Kosten-Nutzen-Relationen verschiedener Aktivitäten. Nachfrage nach Umgestaltung der Eigentumsrechtsstruktur im Gefolge derartiger Entwicklungen entsteht dann, wenn Akteure potentielle Gewinne aus Aktivitäten unter den bestehenden Eigentumsrechten nicht realisieren können.

Inwieweit es zu Änderungen der institutionellen Gegebenheiten kommt und welche Regeln modifiziert werden, hängt vom Informationsstand der Handelnden, von den subjektiven Modellen, welche diese von der Wirklichkeit haben, von der Höhe der anfallenden Transaktionskosten und von der Verhandlungsmacht der Akteure ab.

Kriege, Revolutionen, Eroberungen und Naturkatastrophen sind Ursachen diskontinuierlichen institutionellen Wandels. Aber überwiegend geht institutioneller Wandel in kleinen Schritten vor sich. Eine Vielzahl geringer Änderungen der formlosen und formgebundenen Beschränkungen bewirkt eine allmähliche Umgestaltung des institutionellen Rahmens. Langfristiger wirtschaftlicher Wandel ist somit eine kumulative Folge unzähliger kurzfristiger Entscheidungen politischer und wirtschaftlicher Unternehmer.

Erklärungsbedürftig ist das Überleben ineffizienter Institutionen, welches historisch den Regelfall darstellt. Effizient aus der Sicht der Gesamtwohlfahrt sind Eigentumsrechte dann, wenn sie so vollständig spezifiziert sind und durchgesetzt werden, daß private und soziale Erträge übereinstimmen, also keine Externalitäten bestehen (3). In der Realität müssen Eigentumsrechte immer in gewissem Grade unvollständig sein infolge der Kosten, die mit der Festlegung und Durchsetzung derselben verbunden sind.

Der Verlauf des institutionellen Wandels wird bestimmt durch zuneh-

mende Erträge und unvollkommene Märkte, welche an hohen Transaktionskosten kenntlich sind. Vielfältige Mechanismen der Selbstverstärkung werden wirksam: Hohe Gründungskosten der Institutionen, signifikante Lerneffekte für Organisationen, die Entwicklung neuer, die institutionell vorgegebenen Möglichkeiten zu ihrem Vorteil nutzenden Organisationen, die Koordinationseffekte und die Entstehung zahlreicher formloser Beschränkungen aus dem bestehenden System der formgebundenen Regeln erzeugen massive zunehmende Erträge des gegebenen institutionellen Rahmens. Wenn zudem die Transaktionskosten erheblich sind und die Informationsrückkopplung bruchstückhaft ist, so determinieren der Informationsstand und die subjektiven Modelle (Ideologien) der verhandlungsstärksten Akteure den Entwicklungsverlauf einer Gesellschaft.

Daraus ergibt sich die Verbindung des verlaufsabhängigen Charakters der schrittweisen Veränderung von Institutionen mit der Dauerhaftigkeit von Mustern langfristigen Wachstums oder Niedergangs: Sobald ein Entwicklungspfad eine bestimmte Richtung einschlägt, bestätigen ihn darin die Externalitäten des bestehenden Institutionensystems, die Lernprozesse von Organisationen und die subjektiven, historisch gewonnener Wahrnehmungen der Akteure. Einzelne institutionelle Veränderungen können zwar einen historischen Verlauf beeinflussen, aber zu allermeist nicht umkehren. Geschichte ist verlaufsabhängig. Dies bedeutet, daß Entscheidungen von heute nicht verstanden werden können, ohne die schrittweise Entwicklung von Institutionen erkundet zu haben.

Im Laufe der Geschichte wurden vorwiegend unproduktive Pfade weiter verfolgt. North illustriert dies anhand einiger historischer Beispiele: an der Gegenüberstellung der Entwicklungen während der frühen Neuzeit in

Spanien und Portugal einerseits, in den Niederlanden und in England andererseits, am Vergleich der Entwicklungspfade Lateinamerikas und der britischen Kolonien bzw. der Vereinigten Staaten im 18. und 19. Jahrhundert.

An dieser Stelle soll ein anderes Beispiel, nämlich jenes der jüngeren Geschichte der schwarzafrikanischen Staaten, die Bedeutung der Institutionen für die wirtschaftliche Entwicklung vor Augen führen (4). Die politischen Eliten der jungen afrikanischen Nationalstaaten sahen sich mit hohen Erwartungen der Bevölkerung, insbesondere der städtischen, in bezug auf die Anhebung des Lebensstandards konfrontiert. Entsprechend den dominanten entwicklungspolitischen Doktrinen identifizierten sie die Industrie als Wachstumsmotor, entzogen der Landwirtschaft Ressourcen und kanalisieren sie in die Industrie.

Adaptionen der Eigentumsrechte und vielfältige wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates dienten diesen Zwecken: 1.) Erzeuger landwirtschaftlicher Exportprodukte hatten ihre Ernten an monopsonistische staatliche Vermarktungsgesellschaften zu verkaufen, wobei letztere die Produzentenpreise unter dem Weltmarktniveau festsetzten. Damit kontrollierte die politische Elite die wichtigste Devisenquelle und sicherte sich eine zusätzliche Rente. Dieser Ressourcentransfer aus der Landwirtschaft wurde nicht durch Staatsausgaben in gleichem Ausmaß kompensiert. 2.) Mehrere Maßnahmen zielten darauf ab, das inländische Nahrungsmittelpreisniveau zu drücken: Überbewertung der Währung, zollfreie Importe, Festsetzung von Ankaufspreisen monopsonistischer staatlicher Vermarktungsgesellschaften unter Marktniveau etc. 3.) Selektive Steuernachlässe, subventionierte Kredite, begünstigte Importe von Kapitalgütern, Zölle usw. schützten die Industrieunternehmungen vor „ruinösem“ Wettbewerb im Inland, d. h. förderten

die Unternehmenskonzentration, und vor ausländischer Konkurrenz. Das Resultat dieser Eingriffe war eine Verschiebung der Terms of Trade zwischen Industrie und Landwirtschaft. Nutznießer waren die Industrieunternehmen, die städtische Arbeiterschaft, die politische Elite und die Bürokratie auf Kosten der großen Mehrheit der Kleinbauern.

Die politische Elite bezweckte mit den geschilderten Maßnahmen nicht nur die Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Wirtschaftswachstum“. Die staatlichen Interventionen (fixe Ankaufspreise, Importkontingente, Zölle, Devisenkontrollen usw.) schufen die Möglichkeit der Rationierung. Diese versetzte die Elite in die Lage, selektive Anreize in der Gestalt der durch politische Eingriffe in den Markt entstandenen Renten an die Mitglieder der eigenen Gruppe, an die Bürokratie sowie an Interessengruppen mit niedrigen Opportunitätskosten zu verteilen. Die Abläufe unzähliger Staatsstrieche in afrikanischen Ländern zeigen, daß es sich bei letztgenannten in erster Linie um die in der Hauptstadt lokalisierten organisierten Gruppen handelte.

Eine andere Möglichkeit der staatlichen Beeinflussung des inländischen Nahrungsmittelpreisniveaus besteht in der Förderung der Inlandsproduktion, etwa mittels Infrastrukturinvestitionen (Bewässerungskanäle, Dämme, Eisenbahnen, Agrarschulen usw.), subventionierten Krediten oder Inputs wie Düngemittel, landwirtschaftliche Maschinen etc. Diese Instrumente gelangten in jenen Produktionszweigen bzw. Regionen zur Anwendung, wo Großbauern (die relativ leicht kollektive Aktionen organisieren können), Staatsfarmen oder Mitglieder der Elite dominierten. Gegenüber diesen Produktionszweigen bzw. Regionen wurde die oben diskutierte Preispolitik nicht angewandt. Jene Produzenten landwirtschaftlicher Erzeugnisse also, von denen eine politische Bedrohung der Machthaber ausgehen konnte, ko-

optierte die Elite in die Koalition der städtischen Interessen. Die betreffenden Regionen profitierten von dieser Strategie der Regierenden.

Die langfristigen Resultate der Eigentumsrechtsstrukturen und wirtschaftspolitischen Interventionen zugunsten der machtvollen Interessengruppen in den Städten und wenigen ländlichen Regionen auf Kosten der Masse der Kleinbauern zeigten sich während der siebziger Jahre. Infolge der verringerten Anreize stagnierte oder sank die Produktion von Nahrungsmitteln und einigen landwirtschaftlichen Exportprodukten. Die Konsequenzen waren sinkende Staatseinnahmen und Devisenerträge, Kürzungen staatlicher Ausgaben in allen Bereichen von Infrastrukturprogrammen bis zu Lebensmittelsubventionen, steigende Nahrungsmittelpreise, Unruhen in den städtischen Zentren und politische Umstürze.

In diesem Beispiel erwiesen sich Eigentumsrechte, die aus einem Kompromiß zwischen der herrschenden politischen Elite und mächtigen Interessengruppen hervorgingen, welcher der kurzfristigen Machtsicherung der Elite dient, d. h. Eigentumsrechte, die politisch zumindest auf kurze Sicht „effizient“ waren, als langfristig kontraproduktiv, sowohl in ökonomischer als auch politischer Hinsicht.

Michael Mesch

Anmerkungen

- (1) North, Douglass C.; Thomas, Robert P., *The Rise of the Western World* (Cambridge 1973).
- (2) Vgl. Libecap, Gary D., *Property Rights in Economic History: Implications for Research*, in: *Explorations in Economic History* 23 (1986) 227-252.
- (3) Vgl. Alchian, Armen; Demsetz, Harold, *The Property Right Paradigm*, in: *The Journal of Economic History* 33 (1973) 16-27.
- (4) Diese Darstellung folgt: Bates, Robert H., *Markets and States in Tropical Africa* (Berkeley 1981).

EIN HAUCH VON MODISCHER BELIEBIGKEIT

Rezension von: Gerhard Schulze,
Die Erlebnisgesellschaft.
Kultursoziologie der Gegenwart,
Campus-Verlag, Frankfurt/Main 1992,
765 Seiten, DM 98,-.

Lebensstile und Kulturmilieus sind gewiß bedeutsame soziale Differenzierungskriterien, die jene der ökonomischen und Bildungsschichtung in vieler Hinsicht überlagern, wenn auch nicht aufheben. Der vulgäre Neureiche, der den „Stil“ der alten Oberschichtler zu imitieren versucht, sich dabei aber durch Übertreibung bei den Insidern lächerlich macht, ist eine klassische Komödienfigur. Der verarmte Adelige und die in Not geratene Beamtenwitwe, die den „Stil“ ihres Milieus trotz größter finanzieller Bedrängnis zu wahren versuchen, sind ebenfalls aus der Literatur bekannt. Zudem hat jeder schon am eigenen Leib die Erfahrung gemacht, daß es bei manchen Gelegenheiten günstiger ist, in Jeans zu erscheinen und bei anderen in Anzug und Krawatte. Manche Leute entwickeln da geradezu chameleonartige Instinkte, kostümieren sich als „Feierabend-Punks“ und sind fähig, über Mozart ebenso locker zu plaudern wie über Motorhead. Trotzdem liegt über soziologischen Ansätzen, die allzu sehr dem „life style“-Konzept folgen und dieses nicht konsequent auf substantiellere Kategorien von Wirtschaft und Gesellschaft rückbeziehen, ein leichter Hauch der heute ja so zeitgeistadäquaten modischen Beliebigkeit.

Das gilt sogar für das Riesenwerk von Gerhard Schulze, das natürlich in seiner Art ein höchst eindrucksvolles

und trotz seines Umfanges wenigstens partiell durchaus lesbares, ja amüsan-tes Dokument deutschen Professoren-fleißes darstellt und deshalb schon kurz nach dem Erscheinen in dritter Auflage vorliegt. Schulze unterscheidet fünf Milieus, die er nach dem Bildungsstand und nach Alterskriterien, nämlich nach der „40-Jahr-Linie“ unterteilt. Für die jungen Leute mit Bildungsgrad bis mittlerer Reife und Lehrabschluß postuliert er das „Unterhaltungsmilieu“: Kino, Fußballplatz, Automatensalon, Videothek, Fitneßstudios, Diskotheken, Kneipenszene sind seine „loci amoeni“ – aber selbst die Autonomen und die Skinheads zählt Schulze am Rande hinzu. Die jüngeren Menschen ab mittlerer Reife plus Lehre ordnet Schulze konzeptionell dem „Selbstverwirklichungsmilieu“ zu, das sich für die „neue Kulturszene“ interessiert, Rucksacktourismus betreibt und zwischen den Verlockungen des Yuppie-tums und politisch-ökologischem Engagement oszilliert. Was die älteren Semester betrifft, werden sie in drei Schichten geteilt: das Harmoniemilieu bis zum Hauptschulabschluß plus berufsbildende Schule, das Integrationsmilieu als Mittelbereich, und ab Fachabitur und Lehre bis zu den Akademikern postuliert Schulze das Niveaumilieu. Das Harmoniemilieu beschreibt die „kleinen Leute“ mit ihren „zeitlosen Filzhüten“, unaufdringlichen Frisuren und überstopften Wohnungen im „rustikalen Stil“ („heterogene Materiallager der Gemütlichkeit“ nennt sie Schulze). Es sind Leser des Goldenen Blattes und der Bild-Zeitung, die gerne daheim beim Fernseher sitzen. Das Integrationsmilieu steht gleichsam zwischen Trivial- und Hochkultur, hat aber höheren Wohnkomfort, ist intellektueller interessiert, besitzt vielleicht ein Theaterabonnement – die typische Mittelschicht also. Das Niveaumilieu ist jenes der Ärzte und Rechtsanwälte, der höheren Lehrkräfte, der politischen und wirtschaftli-

chen Elite mit ihren Treffpunkten Golfklubs, gehobenen Restaurants, Konzerten etc.

So weit so gut, und auch interessant. Natürlich lassen sich bereits hier bestimmte Vorbehalte anbringen. Wo bleibt beispielsweise das Kriterium des Familienstatus? Kein Ereignis verändert so entscheidend das Freizeitverhalten eines jüngeren Paares wie die Geburt eines oder mehrerer Kinder. (Das betrifft natürlich vor allem die Mutter, aber bei einigermaßen verantwortlicher Elternschaft des Vaters auch diesen.) Mit der Disco ist es dann üblicherweise aus, auch die Kneipenszene läßt sich weniger leicht bevölkern. Und Hoch- und Alternativkulturereignisse fallen ebenfalls weitgehend der Beschäftigung mit dem Nachwuchs zum Opfer, ein Ereignis, das üblicherweise weit vor der 40-Jahres-Marke eintritt. Bei Schulze kommt dieses Kriterium allerdings nur ganz am Rande vor. Seine „Erlebnisgesellschaft“ ist im wesentlichen, scheint es, eine kinderlose Gesellschaft. Trotzdem ist das ein sehr empfehlenswertes und trotz „Soziologenchinesisch“ oft recht unterhaltsames Buch, das viel Kluges über unsere Erlebnisgesellschaft zu sagen hat: Etwa wo der Autor über die „manchmal bis zur Zwanghaftigkeit gesteigerte Zwanglosigkeit der neuen Kulturszene“ ätzt (S. 481) oder vermerkt, „wilde Stilbrüche und kompromißlose Attacken hätten keine Chance gegenüber einem Publikum, das in der frohen Erwartung wilder Stilbrüche und kompromißloser Attacken Eintrittskarten löst“ (S. 517).

Wirklich problematisch ist das höchst anregende Werk aber vor allem unter einem Aspekt: Die von Schulze als Alternativen quasi äquivalent nebeneinandergestellten Lebensstil-Typologien werden in ihrer Bedeutung innerhalb der realen Gesellschaft praktisch nicht gewichtet. Hier klafft eine große Lücke, und das scheint kein Zufall zu sein. Es macht natürlich ei-

nen großen Unterschied, in welchen Relationen verschiedene Lebensstile in der Bevölkerung Geltung haben. Ein Beispiel: Die Subkulturen der Motorradrocker und jene der Bauernstuben und Moik-Fans sind hierzulande quantitativ durchaus unterschiedlich vertreten. Das hat unter anderem Auswirkungen in dem Sinn, daß sich eine Rockerpartei nur geringe Wahlchancen ausrechnen könnte, wohingegen ein erbitterter Angriff gegen den Musikanten-Stadl keinem Spitzenpolitiker einer Massenpartei anzuraten wäre.

Das enorm dicke Buch von Schulze widmet sich diesem zentralen Problem der Gewichtung der Lebensstil-Modelle nur an ganz marginalen Stellen. So auf Seite 390/91, wo Schulze eher mißbilligend das Strukturmodell von Nowak-Becker diskutiert. Dieses postuliert nur etwa vier Prozent alternativ-linkes Milieu, dafür aber 28 Prozent kleinbürgerliches Milieu, 21 Prozent aufstiegsorientiertes Milieu, je neun Prozent gehobenes konservatives, technokratisch-liberales und hedonistisches Milieu sowie je zehn Prozent traditionelles und traditionsloses Arbeitermilieu. Schulze erscheint hier namentlich „die Vorstellung einer gesamtgesellschaftlichen basisvariablen Sozialschicht fragwürdig“.

Im empirischen Anhang begegnen wir in Tabelle 7.2 auf Seite 668 wieder einer quantifizierenden Darstellung, und zwar auf der Basis einer Repräsentativbefragung, die natürlich auch eine quantitative Dominanz des kleinbürgerlichen Harmoniemilieus ausweist. Das Thema dieser Relationen wird aber im Buch selbst kaum aufgegriffen – vielleicht weil eine solche quantifizierende Betrachtung zu stark auf das alte Schichtenmodell verweisen würde, das die Lebensstilkonzepte ja eher beiseiteschieben. Dieses Schichtenmodell mit seinen ökonomischen Interessenbindungen ist allerdings noch nicht so überholt, wie manche life-style-Apostel vielleicht mei-

nen könnten, auch wenn seine „Abbildung“ in den gesellschaftlichen Organisationen weitgehend verlorengegangen ist. In einer Zeit, da etwa der klein gewordene Kern der Aktivmitglieder ehemaliger Massenparteien der Arbeiterbewegung immer stärker von Gruppen engagierter „Mittelschichtidealisten“ dominiert werden kann, ist das ja eine keineswegs folgenlose Entwicklung: Große ehemalige Stammwählergruppen, die sich etwa in der Zuwanderungsfrage oder etwa in der Kulturpolitik nicht mehr sehr in ihrer ehemaligen Partei heimisch fühlen, geraten hier in Gefahr, nach rechts abzudriften. Auch wo es „progressiven Szenen“ gelingt, große staatliche Finanzmittel für bewußt provokante Kulturprojekte zu mobilisieren, kommt es letztendlich politisch mit darauf an, die Köpfe zu zählen, die dem einen oder dem anderen *life style* verbunden sind. In solchen Momenten hat die scheinbare Äquivalenz der Lebensstilkonzepte, die Schulze so kunstvoll entwickelt, ihren „Augenblick der Wahrheit“. In diesem aber dürfte sich erweisen, daß die gesellschaftliche Allianz der traditionellen Hochkulturadepten mit den klein- und mittelbürgerlichen Kulturauffassungen immer noch ein ungeheures gesellschaftliches Übergewicht hat – nicht zuletzt deshalb, weil zwischen Mozart und Musikanten-Stadl, zwischen Michelangelos David und dessen Kleingartenvariante in italienischem Preßstein, zwischen den großbürgerlichen Jugendstilnippes und den kleinbürgerlichen Keramikelefanten immer noch ein relativ enges Band besteht. Daraus folgt aber auch, daß andere der von Schulze beschriebenen Lebensstiltypen in höherem Maße marginalisiert sind, als es seine wohlmeinende Darstellung zugibt. Nicht umsonst hat einer der sensibelsten von Schulzes Rezensenten, Axel Honneth, im „Merkur“ vom Juni 1992 angemerkt, daß „jene breite Sozialschicht . . . aus seiner Darstellung ausgeklammert bleibt,

deren Mitglieder selbst dann heute noch primär mit der Sicherung ihrer Existenz befaßt sind, wenn sie in soziologischen Interviews davon kein Aufsehen machen“. In solchen Milieus zeigen sich die Grenzen jenes „Modus des Wählens“, den Schulze als „zentrales Charakteristikum“ unserer Wohlstandsgesellschaft postuliert. Der einzelne kann eben aus ökonomischen wie psychologischen Gründen doch nur in begrenztem Ausmaß Kunst und Dasein zum eigenen frei gewählten „Lebensstil“ formen und „Gruppenzugehörigkeiten wechseln“. Die Mehrzahl der Menschen macht sich nicht selbst, geschweige denn mit Willen und Bewußtsein.

Soziale Herkunft, individuelle Familiengeschichte, Schul- und Sozialmilieu im Heranwachsen determinieren unsere Haltungen im Erwachsenenleben – auch wer es weiß, entkommt dieser Vorbestimmtheit nicht. Und selbst die hochbegabten Aufsteiger, die sich quasi eine neue „soziale Haut“ überziehen verstehen, etwa als Kind galizischer Kleinbürger aus sich einen nasal-noblen „Hofmannsthal-Typ“ machen, handeln nicht „autonom“, sondern oft in negativer Determiniertheit, um verächtlich gemachten „Lebensstilen“ zu entfliehen.

Im Selbstverwirklichungsmilieu, das Schulze als „kulturell dominant“ ansieht (und dem er selbst angehört), ist diese Illusion der „totalen Wahlfreiheit“ allerdings sicher sehr verbreitet, nicht zuletzt, weil das auch bestimmten Bedürfnissen dieses Milieus entspricht: Eine Überzeichnung der Selbstdefinitions kraft des Menschen eröffnet ja ökonomisch Privilegierten erst so richtig die Möglichkeit, jene „Massen“ guten Gewissens als „Spießer“ zu verachten, die sie als elitäre Universitätslinke vielleicht noch zum Objekt verbaler Solidarität proklamiert hatten.

In diesem Sinne ist Schulze für etliche seiner Leser wohl auch Ideologieproduzent (im Sinne von schichtbezo-

genem verfälschten Bewußtsein). Seine irritierte Ablehnung des ökonomischen Schichtungskonzeptes ist somit auch ein Beitrag zur kollektiven Verdrängungsarbeit. Erst wenn man den Blick von den Existenzproblemen des „Mannes mit dem Filzhut“ abgewendet hat, kann man ihn so richtig als fremdenfeindlich und borniert verachten. Auch dies ist eine Leseart zur Erklärung des enormen Erfolges von Schulzes Buch.

Nur durch den „blinden Fleck“ in bezug auf die eigene soziale Gruppe (beziehungsweise ihre narzistische Überschätzung) ist letztlich erklärbar, daß Schulze, der doch Professor für *Methoden* der empirischen Sozialforschung ist, die methodischen Grundregeln der statistischen *Gewichtung* der beobachteten Vorgänge so beiseite-

schiebt. Das Ergebnis einer Quantifizierungsanstrengung wäre vermutlich „unerwünscht“, weil es die „kulturelle Dominanz“ des eigenen Selbstverwirklichungsmilieus als ephemeres Oberflächenphänomen transparent machen könnte. Dabei gibt es beunruhigende Vorbilder dafür, wie leicht eine „Revolt der Spießer“ die kulturellen Dominanzverhältnisse umkehren kann. Daß die von selbstbewußten Kulturträgern so gerne verspotteten kleinen Leute mit den „zeitlosen Filzhüten“ und ihrem Wunsch nach Ordnung und Harmonie im Falle totaler Verunsicherung auch furchtbaren „Ordnungsstiftern“ auf den Leim gehen können, hat ja die Geschichte schon mehrfach bewiesen.

Robert Schediwy



VERWALTUNGS-AKADEMIE DES BUNDES

EUROPA-AKADEMIE

Die Verwaltungsakademie des Bundes veranstaltet ab Ende Feber 1994 den fünften Intensivlehrgang, der einer neuen Generation von EG-Fachleuten eine fundierte

postgraduale Ausbildung in Integrationsfragen für die öffentliche Verwaltung

geben soll. Wesentliche Elemente des Lehrgangs sind EG-Seminare, Verhandlungs- und Sprachkurse sowie internationale Studienaufenthalte.

Zielgruppe:

- Bundesbedienstete
- nach Maßgabe freier Plätze auch: Landes- und Gemeindebedienstete sowie In- und Ausländer/innen, die nicht im öffentlichen Dienst stehen,

die eine Tätigkeit mit Europabezug anstreben, und zwar insbesondere im Rahmen der österreichischen Verwaltung, bei den Büros der EFTA oder bei den Institutionen der EG.

Teilnahmevoraussetzungen:

- abgeschlossenes Hochschulstudium
- Englisch- und Französischkenntnisse; zumindest eine dieser Sprachen fließend.

Bewerbung

- ausgefülltes Bewerbungsformular
- Curriculum vitae
- Aufnahmegespräch an der Europaakademie (voraussichtlich zwischen 10. und 21. Jänner 1994)

Teilnehmerzahl: maximal 24

Kursgebühr (nur für Nicht-Bundesbedienstete): öS 90.000,-

Reisekosten (Fahrten und Nächtigungen der beiden Auslandsreisen): öS 25.000,- bis öS 30.000,-

Zeit: 28. Feber bis 17. Juni 1994

Für Schnellentschlossene sind das Bewerbungsformular, eine Broschüre mit näheren Informationen über die Europaakademie sowie darüber hinausgehende Auskünfte erhältlich bei der

Verwaltungsakademie des Bundes/
Europaakademie
Leischinggasse 4, 1140 Wien
Tel.: 97 64 84/11, Fax: 97 64 84/10

Eduard-März-Preis 1994

für hervorragende Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialgeschichte

Der Preis ist mit S 20.000,- dotiert und wird im September vergeben. Ende der Einreichfrist ist der 15. Februar 1994. Berücksichtigt werden Diplomarbeiten und Dissertationen, die an österreichischen Universitäten abgefaßt wurden. Bewerbungen unter Beifügung der gegenständlichen Arbeit und kurzer Angaben zur Person des Bewerbers/der Bewerberin sind zu richten an: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Prinz-Eugen-Straße 20-22, A-1041 Wien.

Der Eduard-März-Preis 1993 wurde an Dr. Gunter Swozil für seine Arbeit „Arbeitskämpfe und ‚soziale Konflikte‘ in Österreich 1870-1914 und ihre rechtliche Beurteilung“ verliehen.

Sondernummer der Zeitschrift „Informationen über multinationale Konzerne“ 1993

Fusionen und Übernahmen zu Beginn der 90er Jahre. Wettbewerbs- und sozialpolitische Fragenstellungen

Kurzer Themenaufriß:

Unternehmenszusammenschlüsse und -beteiligungen sind – nach wie vor – ein Phänomen des globalen Wirtschaftsgeschehens. Die Motive hierfür resultieren in den neunziger Jahren weitgehend aus unternehmensstrategischen Überlegungen: wachsender Wettbewerb in globalen, arbeitsteiligen Wirtschaftssystemen, Branchenrestrukturierungen und europäische Integration, Wirtschaftsrezession, aber auch neue Märkte im Osten. Allein in Österreich hat es in den Jahren 1989 bis 1992 rund 1000 Fusionen und Übernahmen gegeben, wie eine empirische Studie aufzeigt.

Die Fusionskontrolle ist die wirtschaftspolitische Antwort zur Aufrechterhaltung eines „wirksamen Wettbewerbes“. Die Novelle zum österreichischen Kartellgesetz 1993 schafft u. a. erstmals die Möglichkeit, Unternehmenszusammenschlüsse zu überprüfen und bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen auch zu untersagen.

Die unmittelbar Betroffenen von Fusionen und Übernahmen sind aber die Beschäftigten. Die erwarteten Synergien können nur gemeinsam mit den Beschäftigten realisiert werden. Doch das Aufeinanderprallen von unterschiedlichen Unternehmenskulturen kann große Probleme aufwerfen. Auch die Betriebsratskörperschaft hat Handlungsbedarf. Auf die Betriebsratsarbeit im Konzern kommen mit den neuen Rechten (z. B. Konzernbetriebsrat) auch neue Herausforderungen zu!

Die Zeitschrift ist (kostenlos) in der Redaktion erhältlich:

Anschrift:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
Abteilung Wirtschaftspolitik
Prinz-Eugen-Straße 20-22
Postfach 534
1041 Wien
Tel.: 0 222/501 65/2512 DW

Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren

Hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch

Reihe Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer
Wien, Band 1, ca. 220 Seiten.

Inhalt

Vorwort

Peter Sturm, Die Wirtschaftsentwicklung in den OECD-Staaten und der
Einfluß der Wirtschaftspolitik

Hans Seidel, Kommentar

Helmut Frisch, Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik – Konse-
quenzen und Ergebnisse

Gunther Tichy, Kommentar

G. Zalm, Wirtschaftliches Leitbild und die langfristige wirtschaftliche
Entwicklung

Gösta Dahlström, Stabilisierung und Konvergenz – aktuelle schwedi-
sche Erfahrungen

Silvio Borner, Der Fall (der) Schweiz

Andreas Wörgötter, Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes in
Österreich seit den siebziger Jahren

Wolfgang Franz, Vollbeschäftigungsziel und Arbeitsmarktpolitik unter
geänderten Bedingungen

Peter Rosner, Kommentar

Manfred Prisching, Neue Tendenzen im Bereich von Interessenvertre-
tung und Sozialpartnerschaft: Auswirkungen auf Arbeitsmarkt-, Lohn-
und Einkommenspolitik

Werner Meißner, Kommentar

Günther Chaloupek, Überlegungen zur Rekonstruktion des wirtschafts-
politischen Leitbildes, Versuch eines Resümees

Auslieferung: Verlag ORAC, 1050 Wien, Schönbrunner Straße 59–61

Preis: öS 298,- bzw. bei Bestellung bis 31. Dezember 1993

Subskriptionspreis öS 239,-

„**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– 5: vergriffen
Heft 6: Pharma in Österreich; Mai 1979
Heft 7–30: vergriffen
Heft 31: Arbeitszeitverkürzung: Eine Dokumentation der Entwicklung seit 1982; Jänner 1985
Heft 32: Arbeitslosigkeit in Wien; September 1985
Heft 33: Tendenzen der Stadtentwicklung im Süden Wiens; April 1986
Heft 34: Aktuelle Probleme der Wirtschaftspolitik (1); Dezember 1986
Heft 35: Öffentliche Unternehmungen und die Frage der Privatisierung; September 1987
Heft 36–41: vergriffen
Heft 42: Der Finanzausgleich in Österreich. Ökonomische Analysen und Reformideen; Jänner 1990
Heft 43: Übergang zur Marktwirtschaft in Osteuropa: Österreichische Erfahrungen aus der Wirtschaftspolitik der Nachkriegszeit; Juni 1990
Heft 44: Energieabgabe, Wirtschaftsstruktur und Einkommensverteilung; August 1990 (öS 50,–)
Heft 45: Wirtschaftspolitik und Sozialpartnerschaft in den Niederlanden 1976–1991; Dezember 1991
Heft 46: Entwicklung, Effizienz und Perspektiven des österreichischen Bausparkassensystems; Jänner 1992
Heft 47: Industriestruktur und -entwicklung in den österreichischen Bundesländern 1970–1988; Februar 1992
Heft 48: Bibliographie Eduard März (1908–1987); März 1992
Heft 49: Daten zur Beschäftigungs- und Einkommensstruktur in Österreich während der Hochkonjunktur 1987–1990; März 1992
Heft 50: Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik in kleinen, offenen Volkswirtschaften; April 1993
Heft 51: Österreichische Regionalpolitik im Verhältnis zur regionalen Struktur- und Wettbewerbspolitik der EG; Oktober 1993

Jahresregister 1993

	Nummer	Seite
<i>Bartel, Rainer</i>	Auf welchen Fundamenten beruhen unsere ökonomischen Aussagen? Zur Debatte über die Problematik der komparativ-statischen Analyse	2 153
<i>Butschek, Felix</i>	Präkeynesianismus in Österreich	2 171
<i>Delapina, Thomas</i>	Produktivitätsentwicklung nach Wirtschaftsklassen – ein Vergleich kleiner, offener Volkswirtschaften	1 29
<i>Heise, Arne</i>	Solidarisches Teilen und Marktwirtschaft	3 359
<i>Helleiner, Gerald K.</i>	Nord-Süd-Fragen in den achtziger und neunziger Jahren: Reflexionen über den Brandt-Bericht	2 183
<i>Henneberger, Fred</i>	Struktur und Organisationsdynamik der Unternehmerverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung im vereinten Deutschland	3 329
<i>Köpke, Günther</i>	Tendenzen der Kollektivvertragspolitik in Europa	4 477
<i>Köppl, Franz</i>	Wohnbauförderung – aktuelle Probleme und Lösungsmöglichkeiten	4 523
<i>Leipert, Christian</i>	Institutioneller Wandel als Antwort auf die Ökologiekrise in Industriegesellschaften	4 541
<i>Mesch, Michael</i>	Die Löhne und Gehälter nach Wirtschaftsklassen 1980/91. Einige Beobachtungen zur Lohnentwicklung und -verteilung anhand der Sozialversicherungsstatistik	3 265
		615

	Nummer	Seite
<i>Mesch, Michael</i>	Zentralisierung der Lohnsetzung, Real- löhne und Beschäftigung. Kommentar zu K. O. Moene und M. Wallerstein	4 451
<i>Moene, Karl Ove; Wallerstein, Michael</i>	The Economic Performance of Different Bargaining Institutions: A Survey of the Theoretical Literature	4 423
<i>Pankov, Vladimir</i>	Die Transformation der russischen Ökonomie: Auf dem Wege zur Marktwirtschaft?	1 83
<i>Pankov, Vladimir</i>	Soziale Aspekte der marktwirt- schaftlichen Transformation	4 563
<i>Roßmann, Bruno</i>	Markt oder Staat? Oder mehr Markt in den Staat?	3 291
<i>Šik, Ota</i>	Simplifizierte Theorien und Wirtschaftspolitiken gefährden die Systemtransformation	1 71
<i>Snower, Dennis J.</i>	Insider-Outsider-Beziehungen und Einkommensverteilung	4 461
<i>Steiner, Michael; Wendner, Ronald</i>	Alte Industriegebiete: Wo blieben die Arbeitslosen? Untersuchung am Beispiel Obersteiermark	1 11
<i>Tichy, Gunther</i>	Ökonomische Auswirkungen einer Energieabgabe in Österreich	3 315
<i>Traxler, Franz</i>	Tendenzen der Einkommens- und Kollektivvertragspolitik in Westeuropa. Kommentar zu G. Köpke	4 491
<i>Turnheim, Georg; Hanisch, Wilhelm</i>	Privatisierungen in Westeuropa: der französische Weg mit einem Vergleich der britischen Privatisierungen und einigen Rückschlüssen auf Österreich	4 497
<i>Walther, Herbert</i>	Kommentar zu D. J. Snower (Insider- Outsider-Beziehungen und Einkommens- verteilung)	4 471
<i>Zinn, Karl Georg</i>	Die neue Qualität des Finanzkapitals. Deregulierung und Informationstechnolo- gien veränderten in den achtziger Jahren den Finanzsektor der Industrieländer	1 59

	Nummer	Seite
Editorials		
Wachstumsverlangsamung und Krisenangst	1	3
Österreichische Regionalpolitik vor dem Hintergrund der EG-Entwicklung	2	143
Zur Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik	3	255
Hat die Sozialpartnerschaft Zukunft?	4	415
Berichte und Dokumente		
<i>Kramer, Helmut</i> Chinas wirtschaftliche Perspektiven und der Ausbau der österreichisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen	2	203
Vereinbarung der Sozialpartner vom 23. November 1992	3	371
Bücher		
<i>Arndt, Helmut</i> Die evolutorische Wirtschaftstheorie in ihrer Bedeutung für Wirtschafts- und Finanzpolitik (Felix Butschek)	2	234
<i>Bartel, Rainer; Pruckner, Gerald</i> Deficit Spending and Stabilization Behaviour in Austria (Ewald Walterskirchen)	2	230
<i>Beer, Elisabeth u. a.</i> Wem gehört Österreichs Wirtschaft wirklich? (Hans Moser)	1	99
<i>BEIGEWUM</i> (Hrsg.) Vom „obsoleten“ zum „adäquaten“ marktwirtschaftlichen Denken (Wolfgang Blaas)	3	381
<i>Berthold, Norbert</i> Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft – Gefahr im Verzug? (Arne Heise)	3	392
<i>Butschek, Felix</i> Der österreichische Arbeitsmarkt – von der Industrialisierung bis zur Gegenwart (Günther Chaloupek)	2	220
<i>Christl, Josef</i> The Unemployment/Vacancy Curve (Karl Pichelmann)	4	585
<i>Clement, Werner</i> (Hrsg.) Internationalisierung, Band VI; Neue Entwicklungen – neue Formen – neue Herausforderungen (Elisabeth Beer)	1	103

	Nummer	Seite
<i>Döring, Diether; Spahn, Paul Bernd</i> (Hrsg.)	Steuerreform als gesellschaftspolitische Aufgabe der neunziger Jahre (Otto Farny)	3 389
<i>Galbraith, John Kenneth</i>	Finanzgenies. Eine kurze Geschichte der Spekulation (Thomas Delapina)	2 243
<i>Gantner, Manfred</i> (Hrsg.)	Handbuch des öffentlichen Haushaltswesens (Helfried Bauer)	2 232
<i>Glastetter, Werner</i>	Allgemeine Wirtschaftspolitik (Herbert Schaaff)	1 109
<i>Goll, Eberhart</i>	Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor (Christoph Badelt)	2 236
<i>Grüner, Hans</i>	Mobilität und Diskriminierung (August Gächter)	1 120
<i>Immler, Hans</i>	Welche Wirtschaft braucht die Natur? (Herbert Schaaff)	2 238
<i>Lichtenberger Elisabeth</i>	Wien-Prag: Metropolenforschung (Oskar Nitsch)	2 246
<i>Liemt, van G.</i> (Hrsg.)	Industry on the move (Christian Bellak)	4 594
<i>Meyer, Christian</i>	Exportförderungspolitik in Österreich (Maria Kubitschek)	1 106
<i>Natter, Ehrenfried; Reinprecht, Christoph</i>	Achtung Sozialstaat (Christian Ragacs)	1 117
<i>Nissen, Sylke</i>	Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle (Anton Steurer)	4 596
<i>North, Douglass C.</i>	Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung (Michael Mesch)	4 603
<i>Nowotny, Ewald</i> (Hrsg.)	Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik – Die solidarische Leistungsgesellschaft (Meinhard Supper)	2 213
<i>Öhlinger, Theo</i>	Der öffentliche Dienst zwischen Tradition und Reform (Agnes Streissler)	3 387
<i>Pirker, Reinhard</i>	Zeit, Macht und Ökonomie – Zur Konstitution und Gestaltbarkeit von Arbeitszeit (Kurt Kratena)	1 125

		Nummer	Seite
<i>Pribram, Karl</i>	Geschichte des ökonomischen Denkens (Günther Chaloupek)	4	598
<i>Scheffrahn, Raymund</i>	Gestaltung einer wettbewerbsfähigen Börse Schweiz (Thomas Zotter)	3	396
<i>Schulze, Gerhard</i>	Die Erlebnisgesellschaft (Robert Schediwy)	4	607
<i>Semlinger, Klaus</i> (Hrsg.)	Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (August Gächter)	2	227
<i>Tálos, Emmerich</i> (Hrsg.)	Sozialpartnerschaft (Thomas Delapina)	4	579
<i>Theurl, Theresia</i>	Eine einsame Währung für Europa. 12 Lehren aus der Geschichte; und: dieselbe, Die Europa-Währung im Spannungsfeld von Märkten und Politik (Florian Steininger)	1	128
<i>Thomasberger, Claus</i>	Europäische Währungsintegration und globale Währungskonkurrenz (Florian Steininger)	3	399
<i>Thurow, Lester</i>	Head to Head, The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America (Günther Chaloupek)	1	132
<i>Tomandl, Theodor</i> u. a.	Kollektivvertragspolitik in Österreich 1985–1990 (Michael Mesch)	2	224
<i>Walzer, Michael</i>	Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie (Manfred Prisching)	3	402
<i>Watson, Thomas J. jr.;</i> <i>Petre, Peter</i>	Der Vater, der Sohn & die Firma – Die IBM-Story (Robert Schediwy)	3	407
<i>Weber, René</i>	Einwanderung und staatliche Umverteilung (August Gächter)	4	587
<i>Wehner, Burkhard</i>	Die Grenzen des Arbeitsmarktes. Grund- riß einer neuen Beschäftigungstheorie (Felix Butschek)	1	115