

Wirtschaft *und* Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

AK

Editorial

Der Avis: Bestätigung für Österreichs
Integrationspolitik

Karl Althaler/Wilfried
Altzinger/Ernst Fehr/
Thomas Grandner/
Markus Marterbauer

Arbeitsmarkt:
Angebotsschock oder Nachfragesog?

Thomas Delapina

Krise, Reform und Zukunft der
amerikanischen Geschäftsbanken

Jiri Skolka

Dienstleistungen in den Reformländern
Mitteleuropas

Rudolf Winter-Ebmer

Arbeitslosigkeit, Hysterese und
Wirtschaftspolitik

Berichte und Dokumente

Bücher

3/91

17. Jahrgang
Heft 3

ORAC

Wirtschaft und Gesellschaft

Wirtschaftspolitische Zeitschrift
der Kammer für Arbeiter und Angestellte

Inhalt

Editorial

Der Avis: Bestätigung für Österreichs Integrationspolitik 281

*Karl Althaler/Wilfried Altzinger/Ernst Fehr
Thomas Grandner/Markus Marterbauer*

Arbeitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfrage-
sog? Bestimmungsgründe der Dynamik des öster-
reichischen Arbeitsmarktes 285

Thomas Delapina

Krise, Reform und Zukunft der amerikanischen
Geschäftsbanken 309

Jiri Skoika

Dienstleistungen in den Reformländern Mittel-
europas 335

Rudolf Winter-Ebmer

Arbeitslosigkeit, Hysterese und Wirtschaftspoli-
tik 353

Berichte und Dokumente

Günther Ofner/Esther Schollum

Die gewerkschaftliche Entwicklung in den Re-
formländern Ost-, Mittel- und Südosteuropas unter
Berücksichtigung ihrer Parteienlandschaft 365

Bücher

J. Laurinkari (Hrsg.), unter Mitarbeit von
J. Brazda, Genossenschaftswesen. Ein Hand- und
Lehrbuch (Erwin Weissel) 397

Klaus Voy/Werner Polster/Klaus Thomasberger
(Hrsg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesell-
schaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutsch-
land (1949-1989), Band 1: Marktwirtschaft und
Politische Regulierung, Band 2: Gesellschaftliche
Transformationsprozesse und materielle Lebens-
weise (Peter Rosner) 406

Ewald Walterskirchen, Unemployment and labour market flexibility: Austria (Michael Mesch)	408
Friedrich Weissensteiner, Der ungeliebte Staat. Österreich zwischen 1918 und 1938; Ulrike Weber-Felber, Wege aus der Krise: Freie Gewerkschaften und Wirtschaftspolitik in der Ersten Republik (Martin Mailberg)	410
S. Eberhartinger (Hrsg.)/F. Butschek/R. Dollinger/O. Farny/K. Freissmuth/G. Fröhlichsthal/A. Hodel/Z. M. Martinek/A. Ratkovic/W. Schlögl/J. Wöss, Mehr Pension durch die Pensionskasse – Rechtliche Grundlagen für die Praxis (Helmut Ivansits)	414
Joseph Huber, Unternehmen Umwelt. Weichenstellungen für eine ökologische Marktwirtschaft (Brigitte Ederer)	418
Wolfgang Blaas/Gerhard Rüscher/Brigitta Brezina/Claudia Doubek, Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen (Franz Köppl)	421
Jürgen Schramm (Hrsg.), Modernisierungsstrategie für die Universität (Miron Passweg)	424
Eduard März-Preis 1992	427
E.A.B.S.-Conference „Entropy and Bioeconomics“	428

Unsere Autoren

Karl Althaler ist freiberuflich als Ökonom tätig

Wilfried Altzinger ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik an der Wirtschaftsuniversität Wien

Thomas Delapina ist Mitarbeiter der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Arbeiterkammer Wien

Ernst Fehr ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre und -politik an der Technischen Universität Wien

Thomas Grandner ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik an der Wirtschaftsuniversität Wien

Markus Marterbauer ist Assistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik an der Wirtschaftsuniversität Wien

Günther Ofner ist stellvertretender Direktor der Politischen Akademie der ÖVP und Herausgeber des Österreichischen Jahrbuchs für Politik

Esther Schollum ist an der Politischen Akademie tätig

Jiri Skolka ist Mitarbeiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung

Rudolf Winter-Ebmer ist als Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre der Johannes-Kepler-Universität Linz tätig

Editorial

Der Avis: Bestätigung für Österreichs Integrationspolitik

Etwa vier Jahre ist es her, daß die Neuordnung des Verhältnisses Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft wieder einen zentralen Platz in der politischen Diskussion in diesem Land einnimmt. Vor zwei Jahren – im Juli 1989 – hat Österreich seinen Antrag auf Beitritt zur EG gestellt. Und nun – im Juli 1991 – hat die EG-Kommission ihre Stellungnahme zum österreichischen Beitrittsantrag vorgelegt. Darin wurde auf die Problemfelder hingewiesen; die wirtschaftliche Gesamtbeurteilung der Kommission war eindeutig positiv, die Neutralitätsfrage hält die Kommission ebenfalls für lösbar. Auch wenn Österreich auf dem Weg in die EG damit noch lange nicht am Ziel angelangt ist, ist der Verlauf im Lichte dieser grundlegenden Fakten bisher bemerkenswert geradlinig gewesen. Bemerkenswert, weil dies vor zwei Jahren nicht in dieser Weise absehbar war.

Der Entscheidung zum Beitrittsantrag ging eine intensive und teilweise auch kontroverse Diskussion in der Regierung und auch innerhalb der großen Parteien voran. Im Unterschied zu anderen Koalitionsentscheidungen wurde der Entschluß zum Antrag auf EG-Mitgliedschaft von beiden Regierungspartnern wirklich gemeinsam und ohne ins Gewicht fallende Mentalreservationen getragen. Auch die größere Oppositionspartei FPÖ ist trotz mancher Unklarheit in ihren Bekundungen der Papierform nach für einen EG-Beitritt. Die Verbände haben durch ihre gemeinsame Stellungnahme vom Frühjahr 1989 ebenfalls eine eindeutig positive Haltung dokumentiert. Lediglich aus dem Bereich der Landespolitik gab es punktuelle Vorbehalte, und nur die Grünen, die die EG als „Wachstumsgemeinschaft“ ablehnen, waren – und sind trotz einzelner gegenteiliger Stimmen auch heute noch – gegen eine Mitgliedschaft Österreichs bei der EG. Trotz breiter Basis, auf die sich der Entschluß zur Absendung des „Briefes nach Brüssel“ stützen konnte, war dieser Schritt mit einigen nicht zu unterschätzenden Risiken verbunden. Wenn der Beitrittsantrag als Reaktion auf das Binnenmarktprogramm der EG aus ökonomischer Sicht durchaus als Fortsetzung der bisherigen EG- und Europapolitik Österreichs gesehen werden konnte, so bedeutete er im Hinblick auf die „EWG oder EFTA“-Diskussion der fünfziger und sechziger Jahre gleichzeitig doch auch eine Revision dieser Politik.

Dazu kam, daß die meisten anderen EFTA-Länder dem

österreichischen Begehren kritisch gegenüberstanden. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß die Schweiz eigens einen höheren Regierungsbeamten auf die Reise schickte, um Österreich die Bedenken eines neutralen Nachbarn nahezubringen; daß der Generaldirektor eines schwedischen transnationalen Konzerns in einem in Wien gehaltenen Vortrag zwar nicht ausdrücklich, aber dafür eindeutig vom Beitritt abriet; daß aus Finnland gelegentlich fast harte Kritik berichtet wurde. Wenn heute davon nichts mehr zu spüren ist, so sollte man nicht vergessen, daß Österreich vor zwei Jahren ganz auf sich allein gestellt handelte, im Alleingang, wenn man von Zypern und Malta absieht.

Ein weiterer beträchtlicher Unsicherheitsfaktor bestand darin, wie die EG als Gesamtheit und die Mehrzahl ihrer Mitgliedsstaaten auf den österreichischen Wunsch, in diesen Kreis aufgenommen zu werden, reagieren würden. Da gab es einerseits Vorbehalte von seiten einiger Gründungsmitglieder (z. B. Holland, Belgien), die eine Aufweichung des ohnehin prekären Zusammenhalts der Gemeinschaft durch ein neues Mitglied befürchteten. Andererseits waren gerade die neuen Mitglieder Spanien und Portugal wenig erpicht darauf, in absehbarer Zeit einen neuen Mitbewerber zu bekommen. Auch darüber wurde Skepsis artikuliert, ob innerhalb der vorhandenen EG-Strukturen ein 13. Mitgliedsstaat verkraftbar sein werde, usw. Als Negativszenario war als Ergebnis eine Situation, in der die EG Österreich einen Korb gibt und seinen Beitrittsantrag zurückweist, die EFTA-Partner verärgert sind und die Sowjetunion mißtrauisch reagiert, nicht völlig von vornherein auszuschießen.

Zieht man diese Umstände der Ausgangssituation in der gegenwärtigen Phase der österreichischen Integrationsbemühungen in Betracht, so fällt eine Zwischenbilanz weitgehend positiv aus. Die Kritik aus dem Kreis der EFTA-Mitgliedsländer ist nicht nur verstummt, sondern einige Länder streben nun selbst die Mitgliedschaft an, nachdem sie erkannt haben, daß selbst bei Zustandekommen des EWR dieser nur einen sehr unvollkommenen Ersatz bieten würde. Schweden ist nach einer politischen Kehrtwendung in seiner Europapolitik durch seinen Beitrittsantrag dem österreichischen Beispiel gefolgt, in den übrigen EFTA-Ländern wird diese Frage immer stärker thematisiert. Wenn die Skandinavier früher durch ihr Draußenbleiben auch die Eigenständigkeit ihres Weges demonstrieren wollten, so schließen sie sich nunmehr der Ansicht an, daß Europa sich in Zukunft im Rahmen der EG neu ordnen wird. Eine Rolle dabei spielte sicher auch der politische Umbruch in Osteuropa, die Tatsache, daß sich die Tschechoslowakei, Un-

garn und Polen und auch noch andere so bald wie möglich der EG anschließen möchten.

Etwas diffiziler ist die Veränderung des österreichischen Integrationsstatus im Hinblick auf die Haltung der EG bzw. der Mitgliedsländer einzuschätzen. Hier ist es sicher durch intensive Überzeugungsarbeit, zu der auch die Sozialpartnerverbände das Ihrige beigetragen haben, gelungen, manche Vorbehalte auszuräumen und Widerstände abzubauen. Kein Zweifel, es werden solche Vorbehalte immer noch artikuliert, und von österreichischer Seite müssen die Bemühungen, um Sympathie und Zustimmung für unseren Beitritt zu werben, unvermindert fortgesetzt werden. Vor allem muß vermieden werden, Handlungen zu setzen, die Österreich neue Gegnerschaft zum Beitrittsansuchen schaffen könnten, so schwierig dies in der höchst angespannten politischen Situation in einigen Teilen Europas heute auch sein mag. Insgesamt hat sich seit dem Beitrittsantrag die Stimmung innerhalb der EG wohl doch zugunsten des österreichischen Beitrittsantrags verbessert. Dies kommt in der zusammenfassenden Beurteilung der jetzt vorliegenden Kommissionsstellungnahme (Avis) zum Ausdruck:

„Der Beitritt Österreichs wäre für die Gemeinschaft global ein Gewinn, denn damit würde sich der Kreis jener Länder erweitern, die über genügende Leistungskraft in den Bereichen Wirtschaft, Währung und Haushalt verfügen, um die Wirtschafts- und Währungsunion rasch voranzubringen. Der Gemeinschaft werden ferner die Erfahrungen eines Landes zum Vorteil gereichen, das wie Österreich aufgrund seiner geographischen Lage, seiner Vergangenheit und der ererbten und neu hinzugewonnenen Verbindungen genau im Mittelpunkt des Geschehens liegt, aus dem das neue Europa entsteht.“

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus ist die Kommission daher der Auffassung, daß die Gemeinschaft den Beitrittsantrag Österreichs annehmen sollte.

Die einzige wirkliche ökonomische Klippe auf dem Weg Österreichs in die EG ist die Frage des Gütertransportes durch die Alpenregionen. In einem Punkt trifft der Avis eine klare Festlegung, die auch von österreichischer Seite ernst genommen werden muß; nämlich, „daß Österreich im Falle eines Beitritts seine restriktive Politik im Bereich des innergemeinschaftlichen Straßenverkehrs aufgeben und den Besitzstand der Gemeinschaft übernehmen müßte.

Die Kommission weist insbesondere darauf hin, daß in einem Binnenmarkt der Begriff des „Transit“-Verkehrs seine Bedeutung verliert, ähnlich wie man ja auch nicht in Nieder- und Oberösterreich von Transitverkehr bei einem Transport von Salzburg nach Wien spricht. Wenn man da-

von ausgeht, daß bei künftigen Beitrittsverhandlungen der EG-Standpunkt durch die Kommissionsstellungnahme abgesteckt ist, so wird Österreich seine verkehrspolitische Argumentation ändern müssen. Dies wäre allerdings nicht gleichbedeutend mit einer Aufgabe der verkehrspolitischen Zielsetzungen Österreichs für den Gütertransport durch die Alpen, da auch im Avis an anderer Stelle die Feststellung getroffen wird, daß „den Zielsetzungen der Gemeinschaft, die den Warenverkehr durch dieses verkehrsmäßig äußerst wichtige Gebiet erleichtern möchte, vor allem die Aspekte des Umweltschutzes und der Zumutbarkeit der Verkehrsdichte für die betroffene Bevölkerung gegenüberzustellen (sind).“ Es ist durchaus vorstellbar, daß in den nächsten Jahren die EG verstärkt umweltpolitische Zielsetzungen bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für den Gütertransport auf der Straße berücksichtigt, so wie sie es auch bei den Abgasvorschriften für Personautos bereits tut.

Die zweite ernsthafte Klippe, die Österreich auf dem Weg zur EG-Mitgliedschaft nehmen muß, die Neutralitätsfrage, fällt nicht in die Kompetenz der Ökonomen. Nach dem Übergreifen der osteuropäischen Revolution auf die Sowjetunion und angesichts der sich abzeichnenden Liquidierung des Kommunismus als Staatsideologie in den Sowjetrepubliken dürfte jedoch auch die Lösung des Neutralitätsproblems einfacher geworden sein.

Im Vergleich zu den übrigen EFTA-Ländern wird Österreich im Beitrittsfall die geringsten Anpassungsprobleme haben. Österreichs Staatsquote liegt im oberen Mittelfeld und wirft daher nicht jene Schwierigkeiten auf, die Schweden und Norwegen und sogar das EG-Mitgliedsland Dänemark bei der Integration in den Binnenmarkt bewältigen müssen. Im Vergleich zur Schweiz ist die staatsrechtliche Konstruktion Österreichs mit EG-Strukturen in weit höherem Maß kompatibel.

Um einen Eintritt in den ab 1993 startenden EG-Binnenmarkt möglichst friktionsfrei zu gestalten, sollte in Österreich nach dem Avis die Wirtschaftspolitik mehr denn je auf den Beitrittsfall hin orientiert werden. Wenn mit dem Avis Österreichs Beitritt zur EG wieder ein Stück näher gerückt ist, so ist jedoch die Erreichung dieses Ziels noch lange nicht gesichert. Die tatsächlichen oder potentiellen Probleme liegen heute hauptsächlich in der EG selbst, bei den heterogenen, politischen und wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedsländer und auch der EG-Zentralinstanzen. Es wird nicht einfach sein, sich allen einigermaßen richtig zu präsentieren, um sich die Sympathien zu sichern. Wenn der Avis ein Stimmungsindikator ist, so erscheint dies allerdings nicht unrealistisch.

Arbeitsmarkt: Angebotsschock oder Nachfragesog?

Bestimmungsgründe der Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes¹

**Karl Althaler
Wilfried Altzinger
Ernst Fehr
Thomas Grandner
Markus Marterbauer**

Der österreichische Arbeitsmarkt ist in den letzten Jahren durch eine ungewohnte und für vielfältige politische Aufregung sorgende Entwicklung gekennzeichnet: Hohe Raten des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums gehen mit steigender Arbeitslosigkeit einher. Die breite Öffentlichkeit hat dafür schnell eine einfache Erklärung präsentiert bekommen: Der durch die „Ostöffnung“ bedingte Arbeitsangebotsschock sei für dieses Phänomen verantwortlich.

Österreich hat sich hinsichtlich des Vollbeschäftigungsziels mehr als ein Jahrzehnt lang erfolgreich von der internationalen Entwicklung abkoppeln können. Wer das in den letzten Jahren auch hierzulande wieder in den Vordergrund tretende Problem der Arbeitslosigkeit bekämpfen will, kann sich aber nicht mit einfachen Erklärungsmustern zufrieden geben, sondern muß nach tieferliegenden Ursachen und Zusammenhängen suchen.

Der vorliegende Beitrag versucht, die spezifischen Relationen zwischen überdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum, hohen Beschäftigungssteigerungen, steigender Arbeitslosigkeit und rascher Zunahme der Ausländerbeschäftigung in theoretischer und empirischer Hinsicht für den österreichischen Arbeitsmarkt der Jahre 1990/1991 zu durchleuchten.

1. Die Arbeitsmarkteffekte von Angebots- und Nachfrageschocks

In diesem Abschnitt diskutieren wir die Auswirkungen von realen Angebots- und Nachfrageschocks auf Reallöhne und Beschäftigung (Arbeitslosigkeit) im Rahmen der derzeit vorherrschenden Arbeitsmarktmodelle. Der von uns unterstellte prototypische Angebotschock ist die Erhöhung des Arbeitsangebotes. Der Nachfrageschock sei stets eine Erhöhung der realen (Export)Güternachfrage; diese erhöht die im Ausland erzielbaren Preise für inländische Produkte und geht mit einer Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve einher.

1.1 Schocks bei Modellen mit Anreizlöhnen

Es gibt verschiedene Varianten der Theorie der Anreizlöhne. Aus Platzgründen und weil sie am bekanntesten ist, gehen wir hier nur auf die Arbeitsleistungsvariante (Fehr 1984, 1986, Shapiro und Stiglitz 1984) ein. In dieser Variante verwenden die Unternehmen den Lohnsatz w dazu, die Arbeiter zu einer höheren Arbeitsleistung anzuspornen. Die Firmen sind unvollkommen über die Quantität und Qualität der Arbeitsleistung informiert, wodurch für die Arbeiter ein Anreiz entsteht, die Quantität und Qualität unangenehmer Arbeiten zu senken. Indem die Firmen einen Lohnsatz bezahlen, der über dem *erwarteten* Einkommensniveau *im Falle einer Kündigung* (= Alternativeinkommensniveau) liegt, entsteht dem Arbeiter bei einer Kündigung ein Einkommensverlust. Um das Risiko einer Kündigung zu verringern, wird er seine Arbeitsleistung erhöhen. Löhne über dem Alternativeinkommensniveau sind aber nicht kompatibel mit Markträumung, d. h. es herrscht Arbeitslosigkeit.

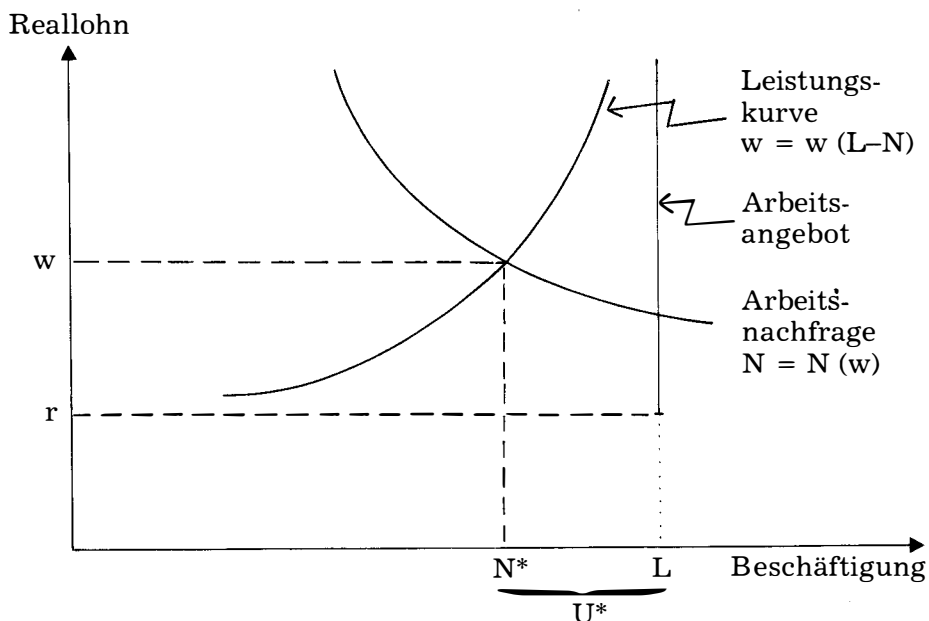
In der einfachsten Variante dieses Modells haben die Arbeiter bloß die diskrete Wahl zwischen einer Arbeitsleistung (e) von Null und $e > 0$. In diesem von Shapiro und Stiglitz (1984) behandelten Fall (für Modelle mit e als einer kontinuierlichen Variablen siehe Fehr 1984, 1986) läßt sich das Arbeitsmarktgleichgewicht besonders einfach darstellen. Es existiert eine sogenannte Leistungskurve $w = w(U)$ (U = Arbeitslosigkeit) mit $w' < 0$, die den Lohnsatz w als steigende Funktion des aggregierten Beschäftigungsniveaus N bzw. als fallende Funktion des Niveaus der Arbeitslosigkeit $U = L - N$ abbildet (L = Angebot an Arbeitskräften = konstant; siehe Abbildung 1)².

Oberhalb und auf der Kurve ist e positiv, unterhalb der Kurve ist e Null. Arbeitsmarktgleichgewichte mit positiver Beschäftigung existieren daher nur auf oder oberhalb dieser Kurve. Warum steigt w mit N ? Weil bei steigendem N die Arbeitslosigkeit sinkt und ein gekündigter Arbeiter im Schnitt weniger lang arbeitslos sein wird. Dadurch steigt das Alternativeinkommensniveau, und die Firmen sind gezwungen, um eine positive Arbeitsleistung zu generieren, höhere Löhne zu bezahlen.

Das Arbeitsmarktgleichgewicht ist durch den Schnittpunkt der Leistungskurve $w = w(U)$ und der Arbeitsnachfragekurve $N = N(w)$ gege-

Abbildung 1

Gleichgewicht im Anreizlohnmodell



ben. Es herrscht Arbeitslosigkeit im Ausmaß von $U = L - N$. Was passiert nun, wenn das Arbeitsangebot (z. B. durch ausländische Arbeitskräfte) ansteigt? Die L -Vertikale und die Leistungskurve verschieben sich nach rechts. Durch das zusätzliche Angebot steigt die Anzahl der Arbeitslosen zunächst, wodurch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit eines gekündigten Arbeiter zu- und sein Alternativeinkommensniveau abnimmt. Er ist somit bereit, auch zu einem niedrigeren w eine positive Leistung zu erbringen. Dies verschiebt die Leistungskurve nach unten. Die Firmen sind in der Lage, die Löhne zu senken, wodurch der anfängliche Anstieg der Arbeitslosigkeit gedämpft wird. Im neuen Gleichgewicht herrschen somit niedrigere Löhne, eine höhere Beschäftigung und eine höhere Arbeitslosigkeit vor, da nicht alle zusätzlich in den Markt eintretenden Arbeiter eine Stelle erhalten.

Wenn die reale Güternachfrage zunimmt, fragen die Unternehmen zu jedem gegebenen Reallohn eine höhere Beschäftigungsmenge nach, d. h. die Arbeitsnachfragekurve verschiebt sich nach rechts. Die Leistungskurve bleibt hingegen in ihrer alten Lage. Dadurch steigen w und N , während die Arbeitslosigkeit sinkt.

1.2 Schocks bei betrieblichen Lohnverhandlungen

Modelle mit betrieblichen Lohnverhandlungen wurden u. a. von Fehr (1989 und 1990) und Layard und Nickell (1990) entwickelt. An die Stel-

le der Leistungskurve tritt in diesen Modellen die Kurve der durchsetzbaren Reallöhne. Wie bei der Leistungskurve steigt entlang der Kurve der durchsetzbaren Reallöhne der Reallohn w mit steigendem N bzw. sinkt mit steigendem $U = L - N$: $w = w(U)$, $w' < 0$. Darin kommt die Tatsache zum Ausdruck, daß die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer und mithin der durchsetzbare Lohnsatz in betrieblichen Lohnverhandlungen umso kleiner ist, je größer das Ausmaß der Arbeitslosigkeit. Mit steigender Arbeitslosigkeit ist der Einkommensverlust im Falle einer Kündigung größer, die Angst um den Arbeitsplatz nimmt zu und die Bereitschaft, Lohnkonflikte einzugehen, sinkt.

Graphisch läßt sich die Bestimmung des Gleichgewichts wie im Modell mit Anreizlöhnen darstellen. Man muß nur die Kurve $w = w(N)$ uminterpretieren. Eine Erhöhung des Arbeitsangebots hat dieselbe qualitative Wirkung wie im Anreizlohnmodell. Die L-Vertikale verschiebt sich nach rechts; die anfängliche Zunahme der Arbeitslosigkeit schwächt die Verhandlungsmacht der Arbeiter und erlaubt bei jedem gegebenen Beschäftigungsniveau nur mehr die Durchsetzung eines geringen Lohnsatzes: die Kurve der durchsetzbaren Löhne verschiebt sich nach unten. Als Folge davon sinken die Reallöhne, steigt die Beschäftigung und wird der anfängliche Anstieg der Arbeitslosigkeit teilweise wieder abgebaut. Ein Anstieg der realen Güternachfrage hat ebenfalls dieselbe qualitative Wirkung wie im Anreizlohnmodell. Die Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve (bei gegebener Lage der Kurve der durchsetzbaren Reallöhne) bewirkt eine Erhöhung von Reallohn und Beschäftigung und senkt die Arbeitslosigkeit.

1.3 Schocks bei zentralen Branchenverhandlungen (mit Lohndiskriminierung)

Es gehört zu den "stylized facts" der Arbeitsmarktforschung, daß Gewerkschaften realloohnerhöhend wirken. Die empirischen Daten sprechen in dieser Hinsicht eine eindeutige Sprache. Bei gegebener Arbeitsnachfragekurve wirkt eine Realloohnerhöhung stets beschäftigungssenkend. Deshalb wird den Gewerkschaften oft vorgeworfen, nur die Interessen der beschäftigten Arbeitnehmer, nicht aber die Interessen der Arbeitslosen zu vertreten. Diese Kritik übersieht jedoch, daß es auch empirische Indizien dafür gibt (Freeman und Medoff 1984), daß Gewerkschaften, gerade weil sie die (nichtmonetären) Interessen der Arbeitnehmer im Produktionsprozeß vertreten, zu einem Anstieg der Arbeitsproduktivität beitragen. Dies läßt sich damit begründen, daß die Gewerkschaften zu einer Erhöhung der Arbeitszufriedenheit beitragen und dadurch sowohl die individuelle Produktivität steigt als auch die Fluktuationsrate der Arbeitnehmer sinkt. Durch letzteres sinken im weiteren auch die Anlern- und Ausbildungskosten, sodaß die Nettoproduktivität zunimmt. Dies resultiert – im Vergleich zu einer Situation ohne Gewerkschaften – in einer Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve und

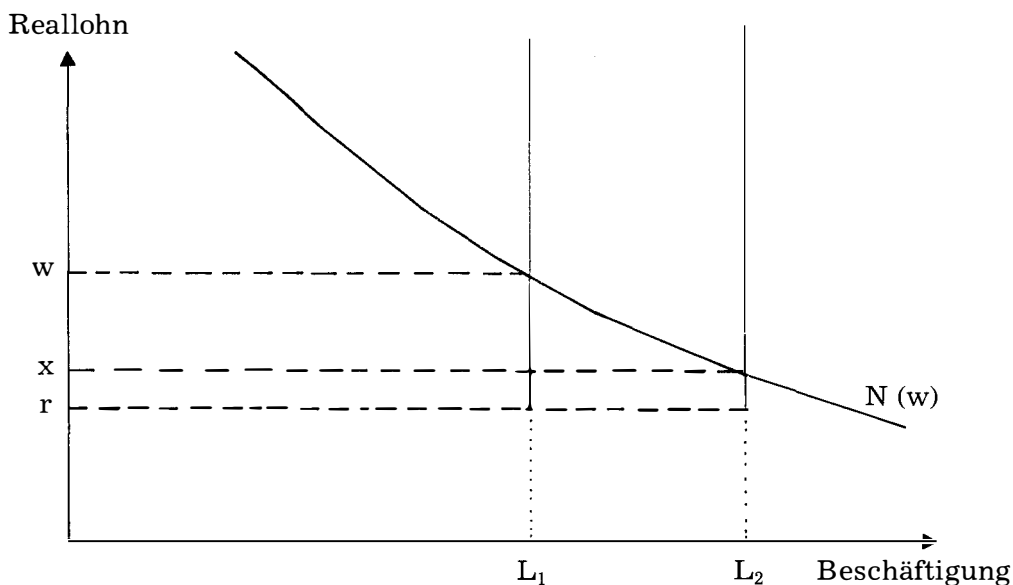
impliziert, daß die Existenz von Gewerkschaften sowohl höhere Löhne als auch eine höhere Beschäftigung hervorrufen kann.

In diesem Abschnitt gehen wir davon aus, daß der Istlohn in zentralen Branchenverhandlungen und nicht durch Betriebsvereinbarungen festgelegt wird. In diesem Fall wirkt die Arbeitsmarktlage nicht unmittelbar auf die Macht der Gewerkschaften im Lohnverhandlungsprozeß ein. Es ist ja gerade ein Ziel der Gewerkschaftsbewegung, den Einfluß der Arbeitsmarktlage durch die Bildung von überbetrieblichen Gewerkschaften auszuschalten. Es existiert deshalb auch keine Kurve der durchsetzbaren Reallöhne, bei der ja die Abhängigkeit der Gewerkschaftsmacht von der Arbeitsmarktlage zum Ausdruck kommt.

Wir betrachten nun folgendes Gedankenexperiment. Im Ausgangsgleichgewicht herrsche beim ausgehandelten Lohnsatz w Vollbeschäftigung bei einem Arbeitsangebot von L_1 . Nach dem Lohnabschluß erhöht sich das Arbeitsangebot auf L_2 (Die L -Vertikale verschiebt sich nach rechts in Abb. 2). Wenn die Firmen den zusätzlichen Arbeitnehmern den ausgehandelten Lohnsatz w bezahlen müssen, kommt es zu keinen Neueinstellungen. Wenn die Gewerkschaften jedoch eine Diskriminierung von Arbeitnehmern zulassen, d. h. wenn es den Firmen erlaubt ist, zusätzliche Arbeiter zu einem niedrigeren Lohn einzustellen (z. B. zum markträumenden Lohn x in Abb. 2), finden die Neuen eine Stelle. Lohndiskriminierung dieser Art beschwört zwar die Gefahr herauf, daß teure Arbeitskräfte letztlich durch billige ersetzt werden, doch ob es auch tatsächlich zu diesem Substitutionsprozeß kommt, hängt von der Stärke der Gewerkschaften ab.

Abbildung 2

Gleichgewicht mit Lohndiskriminierung



Ob derartige Diskriminierungsprozesse gewerkschaftsintern legitimiert werden können, hängt davon ab, ob es sich bei den neuen Arbeitsanbietern um kulturell bereits diskriminierte Gruppen (z. B. Frauen oder ausländische Arbeitskräfte) handelt. Außerdem stellt sich die Frage, wie die Ausschaltung der Substitutionskonkurrenz zwischen alten und neuen Arbeitern auf der Betriebs- bzw. Unternehmensebene konkret durchgesetzt und überwacht wird. Dazu bedarf es sicherlich der Einbindung der Betriebsräte in diese gewerkschaftliche Strategie.

Klarerweise wird eine Erhöhung der realen Güternachfrage (und damit eine Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfragekurve) lediglich die Reallöhne in die Höhe treiben, wenn im Ausgangszustand bereits Vollbeschäftigung herrscht. Sie erzeugt aber gleichzeitig bei den Unternehmen den starken Anreiz, höhere Gastarbeiterkontingente zu erhalten, um die gestiegene Arbeitsnachfrage zu befriedigen.

1.4 Schocks auf einem Konkurrenzarbeitsmarkt

Die Auswirkungen von Schocks auf einen Konkurrenzarbeitsmarkt sind bestens bekannt. Das Arbeitsmarktgleichgewicht befindet sich auf einem Konkurrenzmarkt beim Schnittpunkt von Nachfrage- und Angebotskurve. Zusätzliche Arbeitsanbieter finden immer einen Arbeitsplatz, da die Firmen die gestiegene Konkurrenz um knappe Arbeitsplätze zu Lohnsenkungen benützen können. Alle Arbeitnehmer erhalten im neuen Gleichgewicht einen geringeren Lohnsatz. Erhöhungen der Güternachfrage machen hingegen das knappe Gut Arbeitskraft begehrter und erzeugen Reallohnsteigerungen.

1.5 Schocks am Arbeitsmarkt – Ergebnisse der Theorie

Das Vertrauen in die Aussagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre ist umso begründeter, je stärker die Prognosen konkurrierender theoretischer Ansätze übereinstimmen. Bei der Analyse der Auswirkungen von realen Güternachfrageschocks weisen alle diskutierten theoretischen Modelle in dieselbe Richtung: Die Reallöhne steigen und, sofern es unfreiwillig arbeitslose Arbeiter gibt, steigt auch die Beschäftigung. Im Hinblick auf eine Zunahme des Arbeitsangebots ist das Bild nicht ganz so einheitlich. Wenn keine Lohndiskriminierung möglich ist, kommt es – mit Ausnahme des Modells mit zentralen Branchenverhandlungen – zu Reallohnsenkungen für alle Arbeitnehmer desjenigen Marktsegments, in das die zusätzlichen Arbeitsanbieter einströmen. Dadurch steigt die Beschäftigung in diesem Segment. Sofern die Istlöhne durch zentrale Branchenverhandlungen bestimmt werden, ist allerdings mit keiner Lohn- und Beschäftigungsreaktion zu rechnen. Die Existenz von starken Gewerkschaften (Betriebsräten) und von kulturell diskriminierten Gruppen eröffnet hingegen die Möglichkeit von Lohndiskriminierungen. Neue – kulturell bereits diskriminierte – Arbeitsanbieter können zu einem geringeren Lohnsatz beschäftigt werden, ohne daß dadurch eine Substitutionskonkurrenz mit den „alten“ Arbeitskräften ausgelöst wird.

2. Gesamtwirtschaftliche Entwicklung und ihre Entsprechungen am Arbeitsmarkt

In diesem Abschnitt diskutieren wir die konjunkturellen Rahmenbedingungen und die Entwicklungen am Arbeitsmarkt in den Jahren 1990 und 1991. Neben einer ausgesprochen günstigen Konjunktur ist besonders das kräftige Wachstum des Arbeitskräfteangebots bemerkenswert. Mit Hilfe der theoretischen Aussagen aus Abschnitt 2 versuchen wir nun, die aktuellen Entwicklungen zu analysieren.

2.1 Hochkonjunktur und Lohnentwicklung

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verlief 1990 äußerst positiv. Mit einem realen Wirtschaftswachstum von 4,5 Prozent konnte der Wachstumsvorsprung gegenüber Westeuropa auf 1,5 Prozentpunkte ausgebaut werden. Ermöglicht wurden die hohen Produktionssteigerungen durch einen deutlich gestiegenen Angebotsspielraum in Folge der regen Investitionstätigkeit (die Industrieinvestitionen stiegen gegenüber 1989 um 18 Prozent) und durch das Ansteigen des Arbeitskräftepotentials (das Wachstum der Zahl der unselbständig Erwerbstätigen betrug gegenüber 1989 2,3 Prozent).

In der Industrie stieg die Produktion 1990 um 8,5 Prozent, wobei die Vorleistungen für die Nahrungs- und Genußmittelbranchen und für die Technische Verarbeitung, sowie die Ausrüstungsinvestitionen und die langlebigen Konsumgüter überdurchschnittliche Wachstumssteigerungen aufweisen konnten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Wirtschaftliche Entwicklung

	1988	1989	1990	90/I	90/II	90/III	90/IV	91/I
INDUSTRIE								
Produktion	+6,0	+6,5	+8,5	+10,2	+9,7	+7,8	+7,3	+2,3
Unselbst. Beschäftigte	-2,0	+0,7	+1,6	+1,8	+1,9	+1,7	+0,9	+0,2
BAUWIRTSCHAFT								
Prod.-Wert (nom.)	+6,7	+3,6	+9,9	+5,5	+10,1	+12,1	+10,0	+1,3
Unselbst. Beschäftigte	+1,8	+1,8	+3,8	+2,9	+2,7	+3,6	+5,8	+2,8
HANDEL								
Einzelhandelsumsatz real	+3,8	+3,2	+4,5	+5,4	+4,9	+4,0	+3,9	+6,1
Großhandelsumsatz real	+10,0	+7,2	+2,2	+1,6	+2,6	+3,2	+1,5	+8,8
EXPORT								
nominell	+11,9	+12,0	+8,9	+11,2	+6,9	+6,5	+9,9	+1,2
BRD/Deutschland bis 90/I ab 90/II	+11,7	+10,0	+13,4	+14,2	+10,6	+11,7	+19,0	+9,7

Quelle: Wifo-Datenbank

Besonders hohe Zuwachsraten in den Produktionswerten kann die Bauwirtschaft verbuchen. Sie befindet sich seit dem Frühjahr 1990 in einer absoluten Hochkonjunktur. Das hohe Wachstum des Jahres 1990 von nominell 9,9 Prozent setzt sich auch im Jahr 1991 fort. Das Produktionswachstum schlägt sich hier auch deutlich in den laufend steigenden Beschäftigungszahlen nieder (1990 +3,8 Prozent; 1990/IV +5,8 Prozent; 1991/I +2,8 Prozent). Gerade im Baugewerbe läßt sich ohne Zweifel feststellen, daß das reichliche Angebot an ausländischen, unqualifizierten Arbeitskräften die Produktionsausweitungen erst ermöglicht, Engpässe vermieden und zum raschen Wachstum beigetragen hat.

Das Wirksamwerden der Steuerreform 1989 und die zum Teil deutlichen realen Lohnerhöhungen ließen auch die Einzelhandelsumsätze relativ stark ansteigen, das reale Wachstum lag 1990 bei 4,5 Prozent, wobei vom Wachstum dauerhafter Konsumgüter besonders starke Impulse ausgingen. Etwas geringer ist das Wachstum der Großhandelsumsätze.

Das Hauptelement der deutlichen Nachfragesteigerungen war für 1990 die enorm wachsende Exportnachfrage aus Deutschland. Betrug das nominelle Wachstum der Gesamtexporte 1990 8,9 Prozent, so stiegen die Exporte in das vereinigte Deutschland um 13,4 Prozent, wobei die Zuwächse gegen Jahresende überproportional waren (90/IV+19,0 Prozent). Das Wachstum der Exporte in alle anderen Länder betrug im 4. Quartal ca. 5 Prozent, worin sich die deutliche Konjunkturabschwächung in Großbritannien, der Schweiz und in den skandinavischen Ländern niederschlägt. Für 1991 wird mit einer Abschwächung der Hochkonjunktur gerechnet, das reale Wachstum bleibt aber immer noch auf relativ hohem Niveau und wird sich infolge des Nachfragerückgangs in Deutschland (ausgelöst durch das hohe Zinsniveau und die Steuererhöhungen) mehr auf den privaten Konsum und die nach wie vor boomende Bauwirtschaft verlegen.

Aufgrund der in Abschnitt 2 angestellten theoretischen Überlegungen würde man erwarten, daß ein derartig starker Anstieg des Wachstums und der Exportnachfrage auch zu höheren Nominal- und Reallöhnen führt. Die steigende Nachfrage und die damit verbundene höhere Nachfrage nach Beschäftigten schlägt sich auch deutlich in der Tariflohnentwicklung nieder, allerdings mit einer – erwartbaren – Verzögerung. Die Tariflöhne erhöhten sich 1990 um 5,6 Prozent gegenüber 3,9 Prozent 1989. Dabei fällt auf, daß das Wachstum der Kollektivvertragserhöhungen über die Monate hinweg deutlich zunimmt. Betrug die Tariflohnindexsteigerung im Jänner 1990 gegenüber Jänner 1989 noch +4,4 Prozent, so beträgt der Vergleichswert im Juli +5,9 Prozent und im Jänner 1991 mit dem Inkrafttreten neuer Kollektivverträge gar +7,2 Prozent. Das ist die höchste Tariflohnsteigerung seit 1982. In den folgenden Monaten ergibt sich eine Stabilisierung auf hohem Niveau (Mai 1991 +6,7 Prozent).

Die durchschnittlichen Steigerungen des Tariflohnindex unterscheiden sich dabei relativ stark zwischen den Wirtschaftsklassen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2**Entwicklung des Tariflohnindex nach Wirtschaftsklassen
(jeweils % Veränderung des Jahresdurchschnitts)**

	1989	1990
Energieversorgung	5,2%	6,8%
Bergbau, Steine- und Erdengewinnung, Stein- und Glasindustrie, Chemikalien	4,6%	6,7%
Nahrungs- und Genußmittelerzeugung	3,4%	5,1%
Textil- und Bekleidungserzeugung	3,3%	4,8%
Erzeugung und Verarbeitung von Metallen und Bauwesen	4,3%	6,9%
Beherbergungs- und Gaststättenwesen	3,6%	5,9%
Reinigung	3,8%	5,3%
Handel, Verkehr und Nachrichtenübermittlung	3,8%	5,4%
Geld- und Kreditwesen, Privatversicherung	3,6%	6,0%
Realitätenwesen, Rechts- und Wirtschaftsdienste	3,6%	3,9%
Kunst, Unterhaltung, Sport	2,6%	3,8%
Gesundheitswesen	2,8%	4,1%
Gebietskörperschaften, SV-Träger, Interessenvertretungen	3,9%	4,5%
Generalindex	3,9%	5,6%

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt

Besonders hohe Steigerungen gab es in den drei Bereichen Energieversorgung; Bergbau, Steine- und Erdengewinnung, Stein- und Glasindustrie, Chemikalien; Metalle, Bauwirtschaft. Vermutlich handelt es sich hierbei um Branchen mit großer Steigerung der Güternachfrage. Stark unterdurchschnittlich stiegen hingegen die Kollektivvertragslöhne in den Wirtschaftsklassen Realitätenwesen, Rechts- und Wirtschaftsdienste; Kunst, Unterhaltung, Sport; Gesundheitswesen, wobei diese Branchen vermutlich durch eine geringe Erhöhung der Nachfrage gekennzeichnet sind.

Die zum Teil sehr großen gewerkschaftlichen Erfolge in der Erhöhung der Kollektivvertragslöhne fanden allerdings nicht den vollen Niederschlag bei den Effektivlöhnen. Im Unterschied zu den Vorjahren lag 1990 zum ersten Mal wieder eine knapp negative Lohndrift vor.

Tabelle 3**Lohndrift**

	BAUWIRTSCHAFT		INDUSTRIE		GESAMTWIRTSCHAFT
	brutto	netto	brutto	netto	
1Q89	-2,7	-3,1	-0,4	0,3	0,1
2Q89	-0,3	-1,1	0,2	0,5	1,7
3Q89	-1,4	-1,4	0,3	0,8	1,3
4Q89	-1,3	-1,1	0,6	0,8	0,5
1Q90	1,4	1,3	2,4	0,8	0,7
2Q90	-1,2	-1,8	1,5	0,6	-0,8
3Q90	-1,5	-2,2	0,4	-0,6	0,5
4Q90	-1,2	-2,6	-0,5	-0,9	-0,3
1Q91	-1,2	-2,6	-2,0	-0,8	-0,1

Quelle: Wifo-Datenbank

Besonders deutlich und im Verlauf des Jahres zunehmend ist die negative Lohndrift im Bereich der Bauwirtschaft. Hier hat der Boom zu einer drastischen Erhöhung des Angebots an unqualifizierten ausländischen Arbeitskräften geführt, gleichzeitig wurden aber dadurch auch die Lohnzuwächse kräftig gedrückt.

Dieses Bild dürfte auch für die Gesamtwirtschaft von der Tendenz her typisch sein: Die hohen Produktionssteigerungen, die ihren Absatz vor allem aufgrund der deutschen Sonderkonjunktur und der dadurch ausgelösten Effekte im Inland fanden, bewirkten eine kräftige Erhöhung des Arbeitskräftepotentials. Gleichzeitig schlug sich dieser Boom zwar deutlich in den Tariflohnsteigerungen nieder, fand aber unterdurchschnittlichen Widerhall bei der Steigerung der Effektivverdienste. In dieses Bild paßt auch die relativ schwache Produktivitätsentwicklung, die durch den gemilderten Rationalisierungsdruck, infolge der Möglichkeit, billiges Personal einzustellen, erklärt werden könnte.

2.2 Die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

In diesem Abschnitt gehen wir der Frage nach, wie sich der Zuwachs des in- und ausländischen Arbeitskräfteangebots in den einzelnen Bundesländern und Wirtschaftsklassen niedergeschlagen hat³.

2.2.1 Die Arbeitsmarktlage in den Bundesländern

Im Jahr 1990 stieg die Beschäftigung in Österreich um 2,3 Prozent an, gleichzeitig konnte jedoch die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut werden, im Gegenteil, die Arbeitslosenrate wuchs in diesem Jahr erneut. Es

konnte also – wie im theoretischen Teil vorhergesagt – nur ein Teil des neuen Arbeitskräfteangebots beschäftigt werden.

Die inländischen Männer bilden die einzige Gruppe, bei der das Arbeitsangebot konstant blieb, während es bei den inländischen Frauen um 2 Prozent, bei den ausländischen Männern um 40 Prozent und bei den ausländischen Frauen um 21 Prozent anstieg.

Der Beschäftigungszuwachs erfolgte recht gleichmäßig über die Bundesländer verteilt. Nur das Burgenland wies ein etwas stärkeres Wachstum als der Bundesdurchschnitt auf, Kärnten und Wien blieben etwas zurück.

Die Bundesländer unterscheiden sich aber doch beachtlich bei der Zusammensetzung dieser neuen Beschäftigung.

Tabelle 4

**Quellen der Beschäftigungsveränderung
nach Bundesländern 1989/90 in Prozent**

	Veränderung der Beschäftigung		Quellen der Beschäftigungsveränderung			
	abs.	rel.	Angebot Inland	AL Inland	AL Ausland	Angebot Ausland
Burgenland	2.379	3,59%	42,2%	– 8,7%	–14,0%	80,5%
Kärnten	2.792	1,55%	47,2%	–10,0%	– 6,1%	68,9%
Niederösterreich	12.883	2,86%	48,7%	–14,6%	–16,0%	81,8%
Oberösterreich	13.455	2,80%	32,6%	–15,8%	–10,7%	93,9%
Salzburg	4.584	2,36%	29,2%	– 5,0%	– 3,9%	79,6%
Steiermark	8.925	2,29%	62,7%	– 6,6%	–14,5%	58,3%
Tirol	4.847	2,10%	30,9%	–10,8%	– 7,0%	86,9%
Vorarlberg	3.433	2,82%	30,1%	–11,9%	– 7,8%	89,6%
Wien	13.075	1,74%	19,3%	–19,8%	–13,1%	113,6%
Österreich	66.373	2,32%	37,6%	–13,3%	–11,7%	87,4%
Männer: Österreich	36.756	2,19%	2,8%	– 6,3%	–15,6%	119,0%
Frauen: Österreich	29.617	2,51%	80,8%	–22,0%	– 7,0%	48,2%

Quelle: BMAS

In Tabelle 4 wird die Bedeutung der Veränderung des Arbeitskräfteangebots und der Veränderung der Arbeitslosigkeit – getrennt nach In- und Ausländern – für die Beschäftigungsausweitung dargestellt. Die letzten vier Spalten bezeichnen das Arbeitskräfteangebot und die Arbeitslosigkeit der Inländer bzw. der Ausländer.

In der Zeile „Österreich“ sind die Ergebnisse für das gesamte Bundesgebiet dargestellt. Konkret zeigt sich dabei, daß sich die Beschäftigungs-

zunahme von 66.373 Personen zu etwa 38 Prozent aus einer Erhöhung des inländischen Arbeitsangebots und zu etwa 87 Prozent aus der Erhöhung des ausländischen Arbeitsangebots zusammensetzt, und daß gleichzeitig auch die inländische und ausländische Arbeitslosigkeit im Ausmaße von etwa 13 Prozent bzw. 12 Prozent, bezogen auf die Beschäftigungsausweitung, angestiegen ist. (Ein negatives Vorzeichen in den Spalten Arbeitslosigkeit bedeutet einen Anstieg der Arbeitslosigkeit).

Der (Netto-)Beschäftigungseffekt entfällt daher zu etwa einem Viertel auf Inländer und zu etwa drei Viertel auf Ausländer⁴. Die in Tabelle 4 angeführten Prozentzahlen stellen somit die jeweiligen Anteilswerte an der gesamten Beschäftigungsveränderung dar und müssen in Summe (pro Zeile) jeweils 100 Prozent ergeben.

Das Arbeitskräfteangebot stieg deutlich stärker als die Beschäftigung, nämlich um 82.991 Personen, das sind 125 Prozent des Beschäftigungszuwachses ($37,6 + 87,4$ Prozent). Damit ist aber auch die Arbeitslosigkeit gestiegen.

In der Steiermark, in Niederösterreich, in Kärnten und im Burgenland stieg das inländische Arbeitskräfteangebot, bezogen auf die Beschäftigungsausweitung, stärker als im österreichischen Durchschnitt. Gleichzeitig blieb in diesen Ländern (mit Ausnahme von Niederösterreich) die Arbeitslosigkeit inländischer Arbeitskräfte, wieder bezogen auf die Zahl der neu Beschäftigten, zurück. Besonders auffällig entwickelte sich dabei der Arbeitsmarkt in der Steiermark, wo nicht das ausländische, sondern das inländische Angebot den größten Beitrag zur Beschäftigungserhöhung beisteuerte. In den anderen Bundesländern bildet das inländische Angebot zu weniger als einem Drittel die Grundlage für die zusätzliche Beschäftigung. Auch in Wien gestaltete sich der Arbeitsmarkt bemerkenswert. Die Arbeitslosigkeit ist, wieder bezogen auf das Beschäftigungswachstum, relativ stark gestiegen. Das Wachstum der Gesamtbeschäftigung blieb zurück, das inländische Angebot wuchs beinahe nicht, und die inländische Beschäftigung nahm sogar ab. Die Beschäftigungsausweitung wurde hier ausschließlich aus dem ausländischen Angebot gespeist. Bei der Interpretation dieser Daten muß aber betont werden, daß die real ablaufenden Austauschprozesse nicht dargelegt und nur Saldenbetrachtungen durchgeführt werden können.

In den Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg deutet der geringe Anstieg des inländischen Arbeitsangebots sowie der gleichzeitig relativ geringe Anstieg der Arbeitslosigkeit eher auf eine Austrocknung des inländischen Arbeitsmarktes hin, das heißt, daß man hier bei den inländischen Arbeitskräften bereits an die Kapazitätsgrenzen gestoßen sein könnte.

Betrachtet man die Arbeitsmarktentwicklung getrennt nach dem Geschlecht, so fällt auf, daß einerseits das Beschäftigungswachstum bei den Frauen größer als bei den Männern war und andererseits auch die Arbeitslosigkeit bei den Frauen stärker als bei den Männern gestiegen ist (12,6 Prozent bei den Frauen, 9,9 Prozent bei den Männern). Dabei muß erwähnt werden, daß nur für Inländer gilt, daß Frauen ein höheres Beschäftigungswachstum als Männer aufweisen. Auch die Arbeitslosig-

keit wuchs nur bei den weiblichen inländischen Arbeitskräften stärker als bei ihren männlichen inländischen Kollegen. Genau entgegengesetzt entwickelte sich der Arbeitsmarkt für die ausländischen Arbeitskräfte, wo sowohl die Beschäftigung als auch die Arbeitslosigkeit bei den Männern stärker als bei den Frauen gestiegen ist. Ein großer Teil der zusätzlichen Frauenbeschäftigung kann auf die Ausweitung des inländischen Angebots zurückgeführt werden, wobei ein nicht unbeträchtlicher Teil von den in den Arbeitsmarkt strömenden Frauen entweder arbeitslos blieb oder andere inländische Arbeitskräfte in die Arbeitslosigkeit drängte. Im Gegensatz dazu ist bei den Männern die Beschäftigungsausweitung beinahe ausschließlich aus der Erhöhung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften gespeist worden. Das Arbeitsangebot der inländischen Männer ist nahezu gleichgeblieben.

2.2.2 Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Wirtschaftsklassen

Der Vergleich der Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nach Wirtschaftsklassen wird für Juli 1989/90 sowie für Juni 1990/91 vorgenommen⁹. Insgesamt standen Daten für 25 verschiedene Wirtschaftsklassen zur Verfügung. In der vorliegenden Arbeit werden jene 13 Wirtschaftsklassen untersucht, welche für die konkrete Fragestellung von besonderem Interesse sind. Als Auswahlkriterium wurde dabei eines (oder mehrere) der folgenden Merkmale herangezogen: hoher Anteil ausländischer Arbeitskräfte, starke Beschäftigungsveränderung, hoher Anteil an der Gesamtbeschäftigung.

Die gewählten 13 Wirtschaftsklassen lassen sich wiederum in zwei große Gruppen mit völlig unterschiedlichen Entwicklungsmustern unterteilen. In der ersten Gruppe wurden jene Wirtschaftsklassen zusammengefaßt, welche einen hohen Anteil ausländischer Arbeitskräfte aufweisen. Neben dem Bauwesen, der Gastronomie und der Erzeugung von Metallen gehören dazu auch der Nahrungsmittel-, Textil-, Bekleidungs- und Reinigungssektor. Mit den Ausnahmen Gastronomie und Reinigungssektor können diese Wirtschaftsklassen alle dem Industrie- und Gewerbesektor zugeordnet werden. In diesen sieben Wirtschaftsklassen arbeiteten mehr als 60 Prozent aller ausländischen Arbeitskräfte. Der Anteil von ausländischen Arbeitskräften innerhalb dieser Sektoren lag im Juni 1991 mit 16,1 Prozent knapp doppelt so hoch wie im Durchschnitt (8,4 Prozent).

Die zweite hier unterschiedene Gruppe ist gekennzeichnet durch einen niedrigen Anteil ausländischer Arbeitskräfte und durch hohe Beschäftigungszuwächse. Diese Wirtschaftsklassen gehören ausschließlich dem privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereich an. Neben dem Handel gehören hierzu der Verkehrs-, Geld- und Versicherungsbereich, die Rechts- und Wirtschaftsdienste, der Gesundheits- und Fürsorgebereich sowie die öffentlichen Gebietskörperschaften.

Tabelle 5**Beschäftigte und Anteil der ausländischen Arbeitskräfte im Juni 1991,
Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat**

	Besch. absolut	Ausländer Anteil	Gesamt	Veränderung			
				Inland	Ausland	Männer	Frauen
Gruppe 1	992.484	16,1%	20.168	-10.130	30.298	18.190	1.978
Gruppe 2	1,442.537	3,5%	48.456	37.637	10.819	21.125	27.331
Gesamt	3,008.649	8,4%	74.694	30.700	44.994	40.242	34.452

**Beschäftigte und Anteil der ausländischen Arbeitskräfte im Juli 1990,
Veränderung gegenüber dem Vorjahresmonat**

	Besch. absolut	Ausländer Anteil	Gesamt	Veränderung			
				Inland	Ausland	Männer	Frauen
Gruppe 1	1,004.431	13,4%	20.516	-11.676	32.192	14.783	5.733
Gruppe 2	1,414.512	2,9%	39.455	34.570	4.885	16.377	23.078
Gesamt	2,996.450	7,2%	64.618	21.962	42.656	34.417	30.679

Zunächst zeigt sich, daß der gesamte (Netto-)Beschäftigungseffekt in beiden Jahren in der zweiten Gruppe zweieinhalbmals (bzw. doppelt) so hoch ausfiel wie jener in der ersten, obwohl das Niveau der Gesamtbeschäftigung in der zweiten Gruppe nur um rund 40 Prozent größer ist. Der Gesamtbeschäftigungszuwachs ist somit in der zweiten Gruppe absolut und relativ wesentlich stärker gewesen. Der Beschäftigungszuwachs entfiel hier 1990/91 zu 78 Prozent (1989/90 zu 88 Prozent) auf Inländer, wobei vor allem Frauen partizipierten.

In der ersten Gruppe hingegen war der (Netto-)Beschäftigungszuwachs in beiden Jahren von einem Beschäftigungsabbau bei inländischen Arbeitskräften begleitet. Während die Beschäftigungszuwächse in der Gruppe 1 nahezu ausschließlich auf Männer entfielen, kam der Großteil des Beschäftigungszuwachses in der Gruppe 2 Frauen zugute. In Tabelle 6 werden wieder die Quellen, aus denen sich die Beschäftigungszunahme zusammensetzt, dargestellt⁷. Es wird unterschieden zwischen Angebotserhöhung und Veränderung der Arbeitslosigkeit, getrennt nach In- und Ausländern. In den letzten Zeilen von Tabelle 6 sind die entsprechenden Ergebnisse für ganz Österreich dargestellt. Die Beschäftigungszunahme von rund 65.000 Personen resultierte aus einer Erhöhung des inländischen Arbeitsangebotes um rund 34.000 Personen so-

Tabelle 6

**Quellen der Veränderung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit
Juli 1989/90***

	Veränderung	Gesamt Angebot Inland	AL Inland	AL Ausland	Angebot Ausland
Gesamt					
Gruppe 1	20.516	-28,5%	-28,4%	- 8,9%	165,8%
Gruppe 2	39.455	100,1%	-12,5%	- 0,9%	13,3%
Gesamt	64.618	53,1%	-19,1%	-13,4%	79,4%
Gesamt ohne Sonstige		52,6%	-18,6%	- 4,2%	70,2%
Männer					
Gruppe 1	14.783	-55,6%	-15,3%	- 8,8%	179,7%
Gruppe 2	16.377	83,9%	- 8,6%	- 1,4%	26,1%
Gesamt	34.417	10,0%	-12,8%	-18,4%	121,3%
Gesamt ohne Sonstige		9,5%	-12,4%	- 5,6%	108,4%
Frauen					
Gruppe 1	5.733	41,6%	-62,4%	- 9,1%	130,0%
Gruppe 2	23.078	111,6%	-15,3%	- 0,5%	4,1%
Gesamt	30.679	102,3%	-25,9%	- 7,5%	31,2%
Gesamt ohne Sonstige		101,6%	-25,3%	- 2,5%	26,2%

wie aus einer Erhöhung des ausländischen Arbeitsangebots um rund 45.500 Personen. Gleichzeitig ist auch die inländische Arbeitslosigkeit um 12.050 sowie die ausländische um 2.700 angestiegen ist. Der (Netto-) Beschäftigungseffekt entfällt daher zu 34,0% auf Inländer und zu 66,0% auf Ausländer.

In den Wirtschaftsklassen der Gruppe 1 zeigt sich, daß die Beschäftigungszunahme von + 20.516 zu 166% auf eine Erhöhung des ausländischen Arbeitsangebots (+ 34.015) zurückgeht. Gleichzeitig kam es zu einer Reduktion des inländischen Arbeitsangebots (- 5.841) und zu einem Anstieg sowohl der inländischen (5.835) als auch ausländischen Arbeitslosigkeit (1.826). Ganz anders war die Entwicklung in der zweiten Gruppe: Hier entfiel der Beschäftigungszuwachs zu 87,6% auf Inländer, während die ausländischen Arbeitskräfte nur zu 12,4% partizipierten. Gleichzeitig stieg in diesen Wirtschaftsklassen aber auch die inländische Arbeitslosigkeit, jene der Ausländer blieb nahezu unverändert.

Betrachtet man die geschlechtsspezifische Verteilung des Zuwachses von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den hier unterschiedenen Gruppen, so zeigt sich ein sehr deutlicher Unterschied. In der Gruppe 1 entfällt der Beschäftigungszuwachs zu rund $\frac{3}{4}$ auf Männer und zu $\frac{1}{4}$ auf Frauen, in der Gruppe 2 zu rund $\frac{2}{5}$ auf Männer und zu $\frac{3}{5}$ auf Frauen. In der Gruppe 1 kam es bei den inländischen Männern, trotz eines Rückganges des Arbeitsangebots, zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit; auch bei den ausländischen Männern stieg die Arbeitslosigkeit. Bei den Frauen entfiel der Beschäftigungszuwachs in der Gruppe 1 zwar ebenfalls ausschließlich (zu 121 Prozent) auf Ausländerinnen, doch war diese Entwicklung auch bei den Inländerinnen mit einer Ausweitung des Arbeitsangebots begleitet. Die Arbeitslosigkeit bei den Inländerinnen stieg in dieser Gruppe beträchtlich stärker als bei den Ausländerinnen. Somit zeigen sich in dieser Gruppe Verdrängungseffekte bei inländischen Frauen sowohl durch in- als auch ausländische Frauen.

In der Gruppe 2 ist der geschlechtsspezifische Unterschied nicht so deutlich. Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen geht hier die Beschäftigungszunahme mit einer Erhöhung des inländischen Arbeitsangebots in nahezu dem gleichen Umfang einher. Sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen stieg dabei die Arbeitslosigkeit, wobei aber bei den Frauen die Verdrängungsprozesse ausgeprägter waren.

Diese Daten zeigen recht klar, daß der österreichische Arbeitsmarkt stark segmentiert ist. Während der Beschäftigungszugang im Dienstleistungssektor den ausländischen Arbeitskräften weitgehend verschlossen blieb, konzentrierten sich deren Erwerbsmöglichkeiten auf wenige Bereiche des Industrie- und Gewerbesektors sowie des Fremdenverkehrs. Es wurde bereits in mehreren anderen Studien darauf hingewiesen, daß sich die Ausländerbeschäftigung nicht nur in bestimmten Wirtschaftsklassen stark konzentriert, sondern vor allem, daß diese Arbeitsplätze durch besonders schlechte Arbeitsbedingungen (häufig Schicht- und Nachtarbeit, unqualifizierte Tätigkeiten mit nur geringen Höherqualifizierungschancen, häufig Überstunden, starke gesundheitliche Belastungen, etc.) gekennzeichnet sind⁶.

Auch die Statistiken über das Anforderungsprofil der offenen Stellen, welche von den Unternehmen gefordert werden, zeigen bei den beiden Gruppen deutliche Unterschiede. In der Gruppe 1 befinden sich ausnahmslos Wirtschaftsklassen ohne höhere Qualifikationsanforderungen. Während 1990 für 7,9 Prozent aller offenen Stellen eine höhere Qualifikation als ein Pflichtschul- oder Lehrabschluß gefordert wurde, betrug dieser Anteil bei der Gruppe 1 nur noch 2,5 Prozent, während in der Gruppe 2 bei mehr als 25 Prozent alle Stellenangebote eine höhere Qualifikation angefordert wurde.

Die hier vorgestellten Daten machen deutlich, wie stark sich die Veränderungen von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den beiden Gruppen unterscheiden. Während sich auf Arbeitsmärkten, welche eher die Charakteristika eines Wettbewerbsmarktes aufweisen, entsprechende Verdrängungsprozesse sowie – wie weiter oben gezeigt wurde – auch entsprechende Effekte in der Lohnentwicklung relativ rasch manifestie-

ren, so zeigen sich auf Märkten, welche aufgrund von eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten und/oder aufgrund von hohen Qualifikationsanforderungen eher als „geschlossene“ Arbeitsmarktsegmente betrachtet werden können, nur wenig Konsequenzen für die dort Beschäftigten. Verdrängungsprozesse finden in dieser Gruppe eher zwischen inländischen Arbeitskräften statt.

2.2.3 Herkunftsländer der beschäftigten Ausländer

Da die Diskussion um die Ausländerbeschäftigung stark von der sogenannten „Ostöffnung“ geprägt ist, soll hier abschließend noch die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung nach Herkunftsländern untersucht werden.

Der Großteil des Zuwachses von ausländischen Arbeitskräften in den Jahren 1990/91 stammt weiterhin aus den traditionellen Gastarbeiterländern. Beinahe $\frac{2}{3}$ der neu beschäftigten Ausländer stammen aus Jugoslawien und der Türkei. Dies dürfte vor allem auf die Integration der sogenannten „zweiten Generation“ zurückzuführen sein. Das Wachstum der Beschäftigten aus anderen Ländern ist zwar besonders stark, deren Anteil an der Gesamtausländerbeschäftigung machte 1991 aber nur rund 25 Prozent aus, wobei $\frac{3}{5}$ davon aus den ehemaligen Ostblockstaaten stammen.

Tabelle 7

Beschäftigte Ausländer nach Herkunftsland

	1989	1990	Dez. '90	März '91	Juni '91
BRD	7,4%	6,0%	5,0%	5,3%	5,0%
Jugoslawien	54,3%	50,8%	48,7%	48,2%	48,6%
Türkei	23,4%	23,2%	21,6%	21,8%	21,7%
Sonstige	14,9%	20,0%	24,7%	24,7%	24,7%

Seit Dezember 1990 werden ausländische Beschäftigte, welche bisher unter der Rubrik „Sonstige“ erfaßt wurden, getrennt nach Herkunftsländern ausgewiesen. Diese Erhebung wird nunmehr vierteljährlich vom BMfAS durchgeführt. Im Juni 1991 waren mit 39.515 Personen insgesamt 15,0 Prozent aller ausländischen Arbeitskräfte aus den ehemaligen Ostblockländern (Dezember 1990: 35.016 bzw. 13,4 Prozent). Der größte Anteil mit rund 11.300 Arbeitskräften entfällt auf Polen. Ungarn, die ČSFR und Rumänien stellen mit je 8.500 bis 9.000 Arbeitskräften in etwa gleich große Kontingente.

3. Entwicklungen am Arbeitsmarkt und wirtschaftspolitische Handlungserfordernisse

Die Entwicklung am Arbeitsmarkt wird stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bestimmt. Diese war in den letzten Jahren außerordentlich günstig. Die Wachstumsraten, die in den beiden letzten Jahren über dem OECD-Durchschnitt lagen, wurden sowohl durch eine starke Inlandsnachfrage im Konsum- und Investitionsbereich als auch durch einen kräftigen Exportanstieg (v. a. nach Deutschland) geprägt. Der damit verbundene tragende Aufschwung bei den Investitionen hat auch die Modernisierung des Produktionsapparates und damit den wirtschaftlichen Strukturwandel beschleunigt. Dies hat weitergehende Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitsmarkt, die im Kontext der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen gesehen werden müssen. Die durch die günstige Konjunktur ausgelöste Sogwirkung auf das (v. a. weibliche und ausländische) Arbeitskräfteangebot führte nicht nur zu einer weiteren Dynamisierung von Wachstum und Beschäftigung, sondern auch zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die deutlichere Strukturierung des Arbeitslosenstandes auf der einen Seite und die Verhaltensänderungen der Unternehmer (die eher wenige, aber gut qualifizierte, praxiserfahrene, junge usw. Arbeitskräfte nachgefragt haben) hat zu Matching-Problemen am Arbeitsmarkt geführt.

In der Untersuchung der empirischen Fakten im Rahmen dieser Arbeit zeigte sich, daß die aktuelle Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den einzelnen Wirtschaftsklassen recht unterschiedlich verläuft bzw. verlaufen ist. Während in einem Sektor mit hohem Anteil von ausländischen Arbeitskräften der Beschäftigungszuwachs mit einem Abbau von inländischen Arbeitskräften einherging, fand der wesentlich größere Zuwachs der Gesamtbeschäftigung im Dienstleistungssektor statt, wobei dieser Beschäftigungszuwachs v. a. von inländischen Frauen abgedeckt wurde. Gleichzeitig stieg aber auch deren Arbeitslosigkeit, was auf Verdrängungsprozesse auch in diesem Bereich hinweist. Obwohl sich die Veränderungen der Tariflohnindizes 1990 zwischen den beiden hier unterschiedenen Gruppen von Wirtschaftsklassen kaum unterscheiden, so dürfte doch die negative Lohndrift in der Gesamtwirtschaft und ganz besonders in der Bauwirtschaft mit der Entwicklung des steigenden Arbeitsangebotes in Verbindung stehen.

3.1. Entwicklungen im Beschäftigungssystem

Insgesamt ist die Entwicklung des Beschäftigungssystems durch mehrere, überlappende, zum Teil sogar gegensätzliche Tendenzen gekennzeichnet.

- Trotz eines langandauernden Wirtschaftsaufschwungs sind – gemessen an der Zahl der Arbeitssuchenden – Arbeitsplätze nur in unzureichendem Ausmaß geschaffen worden. Die vor allem exportbedingte Nachfragesteigerung der Unternehmen am Arbeitsmarkt in den letz-

ten beiden Jahren hat wegen der damit verbundenen Angebotssteigerungen zu keiner Entlastung am Arbeitsmarkt geführt.

- Es existiert eine ausgeprägte und trotz konjunkturell steigender Beschäftigung in der Industrie ungebrochene Tendenz zur Beschäftigungsverlagerung hin zum Dienstleistungssektor. Dieser „shift“ ist nicht ausschließlich unmittelbare Job-creation, sondern geht auf Tendenzen am Arbeitsmarkt zurück, aus Kosten- und Flexibilitätsgründen Tätigkeiten, die im industriellen Bereich stattgefunden haben, in einen Bereich „industrienaher“ Dienstleistungen auszulagern (vgl. Standing 1989, S. 72). In jenem Bereich werden zunehmend (für in der Hauptsache Inländerinnen) Jobs geschaffen, die sowohl hinsichtlich Einkommensniveau als auch hinsichtlich Arbeitsbedingungen eine Benachteiligung gegenüber sonst üblichen Bedingungen auf industriellen (männlich besetzten) „Normalarbeitsplätzen“ darstellen.
- In der österreichischen Volkswirtschaft besteht ein noch großer Bereich „traditioneller“ Dienstleistungen, welcher aufgrund wirtschaftlicher Charakteristika viele Merkmale eines sekundären Arbeitsmarktes aufweist (hohe Fluktuationsraten, geringe Qualifikationserfordernisse, niedriges Lohnniveau, etc.).
- Der dargestellte Strukturwandel im Beschäftigungssystem hat die Konsequenz einer Schwächung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Dies resultiert aus einer Abwanderung der Beschäftigung aus den gewerkschaftlich gut organisierten traditionellen Industrien hin zum schlechter organisierbaren Dienstleistungsbereich. Die damit einhergehende Schwächung der Gewerkschaften hat Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Einsetzbarkeit der Lohn- und Arbeitszeitpolitik.
- Die österreichische Wirtschaft befindet sich in einem Strukturwandel, der in den 80er Jahren begonnen hat und in den 90ern noch um die Dimension „Internationalisierung“ bereichert wird. Daraus entstehen nicht bloß qualitativ andere Anforderungen an das Arbeitskräftepotential, sondern auch Unsicherheiten über die weitere Entwicklung von Produktion und Beschäftigung, die sich zum Teil in der steigenden Nachfrage nach kurzfristig und billig angeworbenen Arbeitskräften äußert.

3.2 Mögliche Szenarien der Arbeitsmarktentwicklung

Wir haben sowohl im theoretischen als auch im empirischen Teil dieses Beitrags dargestellt, daß die deutliche Steigerung des Arbeitskräfteangebots vor allem durch eine enorme Nachfragesteigerung auf den Gütermärkten bedingt ist, wobei auch strukturelle Verschiebungen in der Arbeitskräftenachfrage eine nicht unwesentliche Rolle spielen.

In der österreichischen Diskussion werden die aktuelle Problematik steigenden Arbeitskräfteangebots und deren Ursachen meist sehr verkürzt dargestellt, wobei die vorgeschlagenen Politikeralternativen gegenüber dem ausländischen Arbeitskräfteangebot sich an den Extremata (absolute Abschottungsstrategie oder völlige Öffnung) orientieren.

Wir halten aus gesellschaftspolitischen und ökonomischen Gründen eine Zugangsregulierung auf dem Arbeitsmarkt für unumgänglich, wobei auf Grund theoretischer Überlegungen grundsätzlich zwei Szenarien möglich erscheinen:

- *Zugangsregulierung mit Niveauangleichung*: Diese impliziert eine vollständige arbeits- und sozialrechtliche Integration der ausländischen Arbeitskräfte, womit u. a. auch eine Aufhebung der betrieblichen und regionalen Mobilitätseinschränkungen verbunden wäre. Somit würden auch die ökonomischen Anreize für eine Substitution von bereits Beschäftigten durch neue Anbieter entfallen. Diese Strategie würde – wenngleich auch in reguliertem Umfang – eine erhöhte Beschäftigung sowie Auswirkungen auf das allgemeine Lohnniveau mit sich bringen.
- *Zugangsregulierung mit Lohndiskriminierung*: Eine derartige Strategie impliziert eine Lohndiskriminierung von Ausländern, ohne daß dabei Lohnhöhe und Beschäftigung von inländischen Arbeitskräften beeinträchtigt würden. Diese Strategie erfordert starke Gewerkschaften, die eine derartige Segmentierung gewährleisten können. Hierbei gibt es ebenfalls keine Substitution, da die Gewerkschaften dies verhindern können. Auch hier ergibt sich eine höhere Beschäftigung, allerdings mit unterschiedlichem Lohnniveau für In- und Ausländer.

Die Empirie der Arbeitsmarktentwicklung in Österreich scheint zu belegen, daß sich eher das zweite Szenario durchsetzen dürfte. Segmentierungen des Arbeitsmarktes in dieser Hinsicht sind zweifellos bereits vorhanden. Wesentlich ist es, zu verhindern, daß das zusätzliche ausländische und inländische Arbeitskräfteangebot vor allem in jene Bereiche strömt, die bereits durch Marktungleichgewichte und schlechte strukturelle Bedingungen gekennzeichnet sind, wie dies gegenwärtig zum Teil der Fall ist. Weiters sollte vermieden werden, daß ausländische Arbeitskräfte, die bereits in Österreich sind, auf Randbereiche des Arbeitsmarktes oder in die Arbeitslosigkeit abgedrängt werden.

Wenn das Problem zumindest nicht ausschließlich in einem „zu großen Arbeitsangebot“ besteht, sondern darin, daß die Wirtschaft auf einen (exportseitigen) Nachfrageschock reagiert, indem sie Billigangebote von Arbeitskräften attrahiert, dann scheint ein Ansatzpunkt für die Wirtschaftspolitik darin zu liegen, die Wirtschaft zur Schaffung von besseren Arbeitsplätzen zu bewegen. Dies ist durch eine Beschleunigung des Strukturwandels zu erreichen, der, wie sich gezeigt hat, auch eine arbeitsmarktpolitische Entsprechung haben muß.

3.3 Notwendigkeit eines Zusammenspiels von Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik

Die konjunkturbedingte Erhöhung des Arbeitskräfteangebots wird vor allem von (inländischen) Frauen und von (überwiegend männlichen) Ausländern gestellt. Das zusätzliche ausländische Arbeitskräfteangebot stammt dabei vor allem aus den traditionellen Herkunftsländern Türkei

und Jugoslawien, was auch darauf hinweisen dürfte, daß sowohl die zweite Generation ausländischer Arbeitskräfte als auch die Migrationskette eine wichtige Rolle spielen. Gleichzeitig etabliert sich in zunehmendem Ausmaß ein Schwarzmarkt, der quantitativ kaum abschätzbar erscheint. Hier dürfte die Quelle des Arbeitskräfteangebots eher der Ostöffnung zuzuschreiben sein. Zunehmend ergibt sich daraus ein Verdrängungswettbewerb zwischen schon seit längerer Zeit beschäftigten „teureren“ ausländischen Arbeitskräften und neu auf dem österreichischen Arbeitsmarkt auftretenden „billigeren“ Ausländerinnen und Ausländern.

Dies hat eminente lohn- und strukturpolitische Auswirkungen. Zum einen entstehen die neuen Arbeitsplätze, die vor allem mit Frauen und ausländischen Arbeitskräften besetzt werden, vorwiegend in strukturschwachen Niedriglohnbereichen. Zum anderen gelingt es auch in der Industrie, trotz deutlicher Erhöhung der Tariflöhne, nicht, die gute Konjunktursituation voll in die Entwicklung der Effektivlöhne umzusetzen. Die 1990 erstmals wieder negative Lohndrift, die sich in bestimmten Problembranchen, wie etwa der Bauwirtschaft, deutlich manifestiert, zeigt mit dem relativ geringen Wachstum der Produktivität die strukturpolitische Problematik dieser Entwicklung auf. Der traditionelle Schwachpunkt der österreichischen Wirtschaftssituation, nämlich der infolge extrem hoher Lohndifferentiale und eines ausgebauten Subventionssystems gespaltene Strukturwandel, wird durch die dargestellte Entwicklung am Arbeitsmarkt noch betont. Konnten bisher hohe Raten des Wirtschaftswachstums meist für Strukturverbesserungen genutzt werden und brachte sie eine Machtverschiebung zugunsten der Arbeitnehmerseite, so ist die spezifische Kombination von Nachfrage- und Angebotsschocks zwar durch eine weitere Dynamisierung von Wachstums- und Beschäftigungssteigerungen gekennzeichnet, zum anderen aber durch eine Schwächung der Gewerkschaften und einen geringeren Druck zum Strukturwandel. Die lohnpolitische Strategie einer, auch allokationspolitisch orientierten, raschen Erhöhung der Mindestlöhne bleibt aber dennoch von zentraler mittelfristiger gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Voraussetzung für die erfolgreiche Implementation einer derartigen Strategie werden aber verschärfte Kontrollen lohnpolitischer und arbeitsrechtlicher Standards sein, ebenso wie sie wohl auch ein Instrument für eine Politik gegenüber dem derzeitigen Hauptproblem des Arbeitsmarktes, dem raschen Entstehen von Schwarzmärkten, sein müssen. Diese Schwarzmärkte müssen, sowohl im Interesse der inländischen und ausländischen legal beschäftigten Arbeitnehmer als auch wegen der unhaltbaren sozialen Situation für die illegal beschäftigten Arbeitnehmer, bekämpft werden.

Unsere Analyse hat gezeigt, daß das zusätzliche ausländische Arbeitsangebot die hohen Wachstumsraten in der österreichischen Export- und Wachstumsentwicklung erst ermöglicht hat, zum anderen aber auch Allokations- und Verteilungsprobleme verschärft hat. Wichtig ist für uns aber auch klarzustellen, daß Regulierungserfordernisse am Arbeitsmarkt nicht von Entwicklungen gesamtwirtschaftlicher und gesamtge-

sellschaftlicher Natur getrennt werden können und dürfen. Das heißt, daß die unmittelbar erforderlichen Politikmaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik durch weitergehende Integrationsmaßnahmen der Sozial-, Bildungs- und Wohnpolitik ergänzt werden müssen.

Anmerkungen

- 1 Eine Langfassung dieses Beitrags wurde von einer Arbeitsgruppe des Beirats für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (Beigewum) im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien erstellt. Wir möchten uns für die Zur-Verfügung-Stellung der Datengrundlagen bei den Kolleginnen und Kollegen vom Wirtschaftsforschungsinstitut und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bedanken. Für wichtige inhaltliche Diskussionsbeiträge sind wir Karl Pichelmann zu Dank verpflichtet. Allfällige Fehler und Ungenauigkeiten verbleiben im Verantwortungsbereich der Autoren.
- 2 Bei allen folgenden Überlegungen gehen wir davon aus, daß das potentielle aggregierte Angebot an Arbeitskräften konstant und die Normalarbeitszeit exogen gegeben ist. Oberhalb des Reservationslohnes r wollen alle L potentiellen Anbieter eine Arbeitsstelle annehmen, wenn $w < r$ gilt, ziehen sie die Arbeitslosigkeit vor. r ist natürlich mindestens so hoch wie die Arbeitslosenunterstützung.
- 3 Die hier untersuchten Daten zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit können aus statistischen Gründen nicht für ein und dieselbe Periode erstellt werden. Während der Vergleich nach Bundesländern aufgrund der Jahresdurchschnittswerte von 1989/90 erfolgt, werden die Veränderungen nach Wirtschaftsklassen für den Zeitraum Juli 1989 – Juli 1990 – Juni 1991 erstellt und untersucht. Die jeweiligen Bundesdurchschnittswerte stimmen daher nicht überein.
- 4 Das ergibt sich aus den jeweiligen Spalten Angebot und Arbeitslosigkeit sowohl für Inländer als auch für Ausländer ($24,3\% = 37,6\% - 13,3\%$ und $75,7\% = 87,4\% - 11,7\%$).
- 5 Da eine Beschäftigungserhebung für ausländische Arbeitskräfte nur zweimal jährlich (Jänner, Juli) erfolgt, können keine Jahresdurchschnittswerte herangezogen werden. Zudem wurde 1991 der Erhebungsstichtag von Ende Juli auf Ende Juni vorverlegt. Da sich jedoch im Juli 1990 die Beschäftigung um 62.495 Personen erhöht hatte, ist ein Juli 90/Juni 91-Vergleich nicht zielführend. Es wurden daher die aktuellen Beschäftigungswerte vom Juni 1990 herangezogen und die Ausländerbeschäftigungsanteile vom Juli 1990 für den Juni 1990 als Annäherungswerte genommen. Dadurch können aber auch die hier ausgewiesenen Beschäftigungsveränderungen dieser beiden Jahre nicht addiert werden, da ansonsten die Veränderungen vom Juli 1990 zweimal gezählt werden.
- 6 Um eine Verzerrung durch die seit Beginn des Jahres 1990 in der Arbeitslosenstatistik miterfaßten Asylanten zu vermeiden, ist es sinnvoll, diese Berechnungen ohne die Arbeitslosen der Wirtschaftsklasse „Sonstige“ vorzunehmen. Der Anstieg der ausländischen Arbeitskräfte in dieser Wirtschaftsklasse macht mit + 5.943 Personen knapp 70 Prozent des Gesamtanstieges der ausländischen Arbeitslosigkeit aus. Als 1991 die Asylanten nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik erfaßt wurden, ging der Bestand an ausländischen Arbeitslosen in der Wirtschaftsklasse „Sonstige“ wieder um 4.752 Personen zurück.
- 7 Diese Aufgliederung kann nur für die Periode Juli 1989/90 vorgenommen werden. Siehe dazu auch Fußnote 5.
- 8 Vgl. u. a. Bartunek, E. (1985); Bari, A./Bucek, J./Mayer, W. (1990); Wimmer, H. (1986).

Literatur

- Bari, Ahmad und Bucek, Josef F. und Mayer, Waltraud (1990); „Fremdenangst und Ausländerfeindlichkeit – Gegenargumente“, Dr.-Karl-Renner-Institut, Wien
- Bartunek, Ewald (1985); „Arbeitsbedingungen von Ausländern“, Ergebnisse des Mikrozensus, September 1985, in: Statistische Nachrichten 1987, Heft 12
- Beigewum (1990); „Herausforderungen für die Politik. Gestaltungsvorschläge zu Wirtschaft, Umwelt, Arbeit und Soziales“, Wien
- Fehr, Ernst (1984); „Unfreiwillige Arbeitslosigkeit, Macht und asymmetrische Mobilitätskosten“, Quartalhefte der Girozentrale, Jahrgang 19, 67–82
- Fehr, Ernst (1986); „A Theory of Involuntary Equilibrium Unemployment“, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 142, No. 2, 405–430
- Fehr, Ernst (1989); „A Theory of Short- and Long-Run Equilibrium Unemployment“, Journal of Economics, Vol. 50, No. 3, 201–222
- Fehr, Ernst (1990); „Die Auswirkungen der Gewerkschaften auf die Allokationseffizienz im Lichte einiger Besonderheiten des Arbeitsmarktes“, WSI-Mitteilungen, 43. Jahrgang, No. 6, 385–391
- Fehr, Ernst (1991); „Fiscal Incentives in a Model of Equilibrium Unemployment“, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 146, No. 4, 617–639
- Fehr, E. and Hof F. X. (1989); „The Effects of Union Power on the Multipliers of a Small Open Economy with Centralized Bargaining“, discussion paper, University of Technology Vienna
- Freeman, R. B. and Medoff, J. L. (1979); „The two faces of unionism“, Public Interest, No. 3, 69–93
- Freeman, R. B. and Medoff, J. L. (1984); „What do unions do?“, Basic Books, New York
- Guger, Alois (1990); „Verteilungspolitik als Strukturpolitik. Die fehlende Dimension des Austrokeynesianismus“, in: Beigewum/Memorandumgruppe (Hrsg.); „Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik“, Wien/Bremen, 127–157
- Layard, Richard and Nickell, Stephen (1988); „Is Unemployment Lower if Unions Bargain Over Employment?“, Discussion Paper No. 308, Centre of Labour Economics, London School of Economics, June 1988
- Marterbauer, Markus (1991); „Lohnpolitik und Einkommensverteilung in Österreich – Zur Notwendigkeit verteilungspolitischer Neuorientierung“, WSI-Mitteilungen, 44. Jahrgang, Nr. 1/91, 10–18
- Müller Karl H., Pichelmann, Karl (1990); „Modell zur Analyse des österreichischen Beschäftigungssystems“, Projektbericht IHS, Wien
- Shapiro, Carl and Stiglitz, Josef E. (1984); „Equilibrium Unemployment as a Workers Discipline Device“, American Economic Review, Vol. 74, No. 3, 433–444
- Standing, Guy (1989); „Arbeitslosigkeit, Unsicherheit und Flexibilität in Europa – „News from somewhere““, in: Vobruba, G. (Hg.): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Berlin, S. 65 ff
- Stiglitz, Josef E. (1987); „The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Prices“, Journal of Economic Literature, Vol. 25, No. 1, 1–48
- Walterskirchen, E. (1991); „Günstige Konjunkturdaten, aber weniger optimistische Produktionserwartungen“, Wifo-Monatsberichte 3/1991
- Wimmer, Hannes (1986) (Hrsg.); „Untersuchung über die ausländischen Arbeitskräfte in Österreich“, Wien

Krise, Reform und Zukunft der amerikanischen Geschäftsbanken*)

Thomas Delapina

Das Geschäftsbankensystem der USA steckt in einer tiefen Krise, die vom Savings-and-Loan-Bereich auf die Kommerzbanken überschwappte. Nach Angaben der staatlichen Einlagenversicherung FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) sind derzeit über 1.000 der knapp 13.000 US-Geschäftsbanken vom Konkurs bedroht. Aktiva in der Höhe von über 400 Mrd. Dollar, das sind etwa 12% der gesamten Aktiva, sind Kredite von zweifelhafter Qualität (Clausen, 1991). Die Zahl der Banken, die in Konkurs gehen, hat sich seit 1985 auf etwa 200 pro Jahr eingependelt, das sind jährlich mehr als in den 38 Jahren von 1942 bis 1980 zusammengerechnet (Department of the Treasury, 1991). Während die USA noch vor 20 Jahren die drei größten Banken der Welt stellte, befindet sich heute keine amerikanische Bank unter den Top 10 (wobei bei dieser üblicherweise in laufenden US-Dollar gerechneten Betrachtung die Wechselkursentwicklung allerdings auch eine bedeutende Rolle spielte) (Euromoney, 1991). Von den 50 größten US-Banken verzeichneten im Jahr 1990 etwa die Hälfte einen schrumpfenden Marktwert, und 12 schrieben Verluste (Business Week, 1991).

Es ist nicht neu, daß das traditionelle Bankgeschäft der Intermediation weltweit ein Sektor mit nachlassender Dynamik ist, der in zuneh-

*) Dieser Beitrag faßt die Erfahrungen zusammen, die der Autor im Rahmen eines Eisenhower-Fellowship während einer zehnwöchigen USA-Reise im Frühjahr 1991 sammelte. Das Fellowship sah u. a. etwa einhundert individuelle Gesprächstermine mit Führungskräften in Banken (darunter 6 der größten 15 der USA), anderen Finanzdienstleistungsunternehmen, Börsen, Regierungsstellen, Forschungseinrichtungen und Universitäten, der Zentralbank und in Interessenverbänden vor.

menndem Maße vom Kapitalmarkt verdrängt wird. Doch die Krise der amerikanischen Geschäftsbanken läßt sich nicht allein auf die allgemeinen Ursachen der Desintermediation wie technischer Fortschritt, weltweite Liberalisierung usw. zurückführen. Daß ein Großteil der Schwäche dieses Sektors der spezifischen Art der amerikanischen Wirtschaftspolitik zuzuschreiben ist – vom politischen Entscheidungsfindungsprozeß im Kongreß im allgemeinen bis zu konkreten Schritten der Regulierung bzw. Deregulierung – soll im folgenden dargestellt werden. Da eine Erklärung der momentanen Krise und die Diskussion um eine Reform der amerikanischen Bankengesetzgebung nur vor dem Hintergrund der speziellen, historisch gewachsenen US-Bankengesetze möglich ist, gliedert sich die vorliegende Arbeit wie folgt: Abschnitt 1 stellt in geraffter Form die geschichtliche Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen und damit der regulatorischen Struktur des amerikanischen Bankensektors dar; Abschnitt 2 analysiert die Hintergründe der momentanen Bankenkrise, also die Entwicklung dieses Sektors in den achtziger Jahren; Abschnitt 3 beschäftigt sich mit den Vorschlägen des Department of the Treasury zur Bankenstrukturreform; in Abschnitt 4 werden Gedanken darüber angestellt, in welche Richtung sich der US-Geschäftsbankensektor in den neunziger Jahren realistischerweise bewegen könnte. Abschließend werden in einer Zusammenfassung einige allgemeine Thesen zur zukünftigen Bedeutung und Tätigkeit von Finanzintermediären präsentiert, die nicht nur für die USA von Bedeutung sein könnten.

1. Die historische Entwicklung der US-Bankenregulierung

Ungeachtet der Ideologie des freien Spieles der Marktkräfte als gesellschaftliches Grundprinzip war der Bankensektor in den USA schon seit seinen Anfangstagen Gegenstand von staatlichen Regulierungsbemühungen. Ursache dafür war die spezielle Bedeutung des Finanzsektors für die ganze Volkswirtschaft. Die Regulierung sollte Sicherheit, Vertrauen und Stabilität dieses Sektors bewahren, das große potentielle Risiko dieses Sektors (das darin liegt, täglich fällige Einlagen langfristig zu verleihen) und damit die Gefahr von Runs einschränken. Ein weiteres Motiv der Gesetzgebung lag in der Angst vor zu großen, mächtigen Institutionen, die den Markt monopolistisch oder oligopolistisch beherrschen und dabei als Kreditgeber noch dazu über Insiderinformationen über Unternehmen und dadurch oft besonders ausgeprägte Beziehungen verfügen, was einer Kreditvergabe nach rein ökonomischen Kriterien abträglich sein könnte.

Aus diesen Gründen sind die amerikanischen Bankgesetze durch zwei Prinzipien geprägt, die sich wie ein roter Faden (mit gelegentlich dickeren Knoten) durch die Geschichte ziehen: erstens eine regionale Beschränkung der Aktivitäten und zweitens eine Beschränkung der erlaubten Aktivitäten auf bestimmte, eng begrenzte Geschäftsfelder.

Vorbild für die US-Bankengesetzgebung war wohl die Erfahrung mit der 1694 vom Parlament als Privatbank konzessionierten Bank of England, die durch die Akkumulation von Macht und Einfluß bald die Rolle einer Zentralbank einnahm. Aus Angst vor zu großer Machtkonzentration verbot das Parlament der Bank den kommerziellen Warenhandel und andere Nichtbankgeschäfte.

Tatsächlich beschränkte sich die Aktivität der amerikanischen Kommerzbanken in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts im wesentlichen auf kurzfristige Handelskredite, und dies in einem relativ engen geographischen Raum. Nur wenige Banken waren in der riskanten Vergabe von längerfristigen Krediten engagiert, und in Ermangelung einer breiten, wohlhabenden Mittelschicht waren sowohl Nachfrage als auch Expertise bezüglich ausgefeilterer Finanzdienstleistungen gering. Das Geschäft mit kleinen Privatkonten erschien wiederum zu wenig profitabel.

Die Nachfrage nach anderen Finanzdienstleistungen wurde im 19. Jahrhundert nach und nach von Spezialinstitutionen befriedigt, die nach europäischem Vorbild gegründet wurden: 1819 wurden genossenschaftliche Sparbanken (*mutual savings banks*) gegründet, die im gemeinsamen Eigentum der Sparer stehend vorerst nur in öffentliche Anleihen, ab Mitte des Jahrhunderts auch in Kredite, Aktien etc. veranlagten. 1831 begannen *building and loan associations* die Nachfrage nach längerfristiger Wohnbaufinanzierung zu befriedigen, die ab 1880 in *savings and loan associations (S&Ls)* umgewandelt wurden, in welchen unter bestimmten Voraussetzungen die verzinsten Einlagen nach einer gewissen Zeit behebbar waren. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelten sich die *credit unions* nach der Organisationsstruktur der S&Ls, aber um den Markt für mittelfristige unbesicherte Konsumentenkredite abzudecken.

Von den Finanzintermediären im Nichtbankenbereich sind noch die Versicherungen zu erwähnen, deren Tätigkeit lange Zeit in der Aufteilung von Katastrophenrisiken bestand. Erst in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts setzten sich – mit steigendem Wohlstand – die Lebensversicherungen explosionsartig durch.

Das Wertpapiergeschäft, das sich im wesentlichen auf Bundes-, Staats- und Eisenbahnanleihen beschränkte, wurde zwar primär von Investmentsyndikaten, bestehend aus institutionellen Anlegern und wohlhabenden Individuen, betrieben, aber in den 20er und 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts waren auch Geschäftsbanken im Wertpapieremissionsgeschäft tätig. Diese Tätigkeit war allerdings – insbesondere nach dem Crash von 1837, bei dem etwa ein Viertel aller konzessionierten Banken in Konkurs ging – heftiger Kritik ausgesetzt und veranlaßte eine Reihe von Staaten, darunter auch New York, dazu, den Kommerzbanken das Wertpapiergeschäft zu verbieten. Daraufhin wurde das Emissionsgeschäft von Privatbanken ohne Konzession weiterbetrieben – ein frühes Zeichen dafür, wie am Markt staatliche Regulierungen immer wieder übergangen werden konnten.

Obwohl die Bedeutung von Trusts, Versicherungen, Pensionsfonds und Sparinstitutionen ständig stieg, blieben bis zur Jahrhundertwende die

Geschäftsbanken die bedeutendsten Finanzintermediäre. Außer der First und der Second Bank of the United States waren bis zum Civil War alle US-Banken von den einzelnen Bundesstaaten konzessioniert. Erst 1864 wurde, als Zusatz zum National Currency Act von 1863, durch den National Bank Act mit der Schaffung des Amtes des Comptroller of the Currency im Finanzministerium (Treasury Department), ein klareres gesetzliches Regelwerk für „national banks“ geschaffen, die also nicht vom einzelnen (Bundes-)Staat, sondern vom Bund konzessioniert wurden.

Dieses Gesetz verfolgte zwei Ziele: erstens die Finanzierung des Civil War (alle national banks mußten Bundesanleihen und vom Finanzministerium ausgegebenes Papiergeld kaufen und als Deckung für ihre eigenen Banknoten verwenden), und zweitens eine Vereinheitlichung des Geldes, den Versuch, eine nationale Währung zu schaffen. Denn bis zu diesem Zeitpunkt existierte in den USA kein einheitliches Papiergeld, sondern 7000 verschiedene Arten von Banknoten, ausgegeben von 1680 state banks. Weiters sollte dadurch ein Anreiz für die state banks geschaffen werden, ihre Konzession in eine Konzession des Bundes umzuwandeln.

Damit war endgültig der Grundstein für das noch heute bestehende duale Bankensystem gelegt, mit einer Konkurrenz nicht nur zwischen den Banken mit Konzessionen von entweder Bund oder Staat, sondern auch einem heftigen Wettbewerb zwischen gesetzgebenden Körperschaften auf zwei unterschiedlichen Ebenen. In diesem Wettbewerb wurden zwar anfänglich die vom Bund konzessionierten Banken privilegiert (1 : 1 Umtausch ihrer Banknoten gegen Bundesnoten, 10% Steuer auf Banknoten von state banks), allerdings behaupteten sich die state banks besser als erwartet. Sie gewannen nicht nur mit – nicht besteuerten – Scheckkonten große Marktanteile, ihnen war das Hypothekengeschäft erlaubt, und vielen von ihnen auch das – vor allem im Zuge des Eisenbahnbaus – immer lukrativer werdende Emissionsgeschäft. Die Banken mit Bundeskonzession litten dagegen unter dem Verbot dieser beiden Geschäftsfelder, unter der Auflage der Deckung ihrer Noten mit Bundesnoten sowie unter der Tatsache, daß Bundesanleihen nach dem Bürgerkrieg wieder rasch an Bedeutung verloren.

Charakteristisch für den Wettbewerb zwischen den Bankregulatoren ist die Tatsache, daß der Bund 1913 gezwungen war, den von ihm konzessionierten Banken das Hypothekengeschäft zu erlauben. Im Jahr 1927 mußte der Kongreß im McFadden Act auch den vom Bund konzessionierten Banken das Emittieren von vom Comptroller of the Currency gebilligten Anleihen und später auch von Aktien zugestehen.

Auch die Separation der Kommerzbanken von anderen Finanzgeschäften wurde immer mehr aufgeweicht. Durch den enormen Kapitalbedarf im Zuge der rapiden Industrialisierung bildeten sich gegen Ende des vorigen Jahrhunderts Emissionssyndikate aus Kommerz- und Investmentbanken, Versicherungen, Trusts und Pensionsfonds.

Ebenso setzte langsam eine regionale Expansion ein. Die Regulatoren auf beiden Ebenen konnten bis zur Jahrhundertwende zwar die Banken weitgehend – aus Angst vor zu großer Machtkonzentration – von der Fi-

lialgründung abhalten, doch bis in die zwanziger Jahre setzte ein Filialboom ein, der mit dem McFadden Act 1927 (Restriktionen bezüglich Filialgründungen in anderen Bundesstaaten) gestoppt werden mußte.

Ursache dafür war die erhebliche Instabilität des US-Bankensektors in den zwanziger Jahren, als 6000 Banken, vorwiegend sehr kleine mit schwacher Kapitalausstattung, schließen mußten. Die Depression, in der weitere 9000 der 25.000 Kommerzbanken in Konkurs gingen, zwang zu einer umfassenden Reform der Bankengesetzgebung. Die wesentlichsten Bestandteile davon waren der National Banking Act, der den Wettbewerb von Banken und anderen Unternehmen radikal beschränkte, da in diesem die Wurzeln der Bankenkrise gesehen wurden (exzessiver Wettbewerb um Einlagen, der zu riskanterer Veranlagung zwingt). Zinsen für Sichteinlagen wurden verboten, und die Fed wurde ermächtigt, Zinsobergrenzen für Termin- und Spareinlagen festzusetzen (Regulation Q). Quasi als Gegenleistung wurde ein staatliches Einlagenversicherungssystem mit der Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) geschaffen, welches Einlagen bis zu einer Höhe von 2500 Dollar staatlich garantierte (eine ähnliche Einrichtung wurde auch für S&Ls geschaffen). Damit wurden erstmals Banken mit staatlicher Konzession einer Überwachungsinstanz des Bundes unterstellt.

Auch die regionale Expansion wurde neu geregelt. Zwar wurden die Restriktionen des McFadden Acts für national konzessionierte Banken gelockert und deren Status damit an den der staatlich konzessionierten Banken angeglichen, andererseits aber auch straffere Bedingungen für Bankgruppen und -ketten eingeführt.

Der Glass-Steagall Act sollte die endgültige Trennung der Kommerzbanken von anderen Bank- und Finanzdienstleistungen bringen. Diese wurde schon seit 1912 gefordert, konnte sich aber erst 1933 durchsetzen, da die Verflechtung von Kommerz- und Investmentbanking als wesentlicher Katalysator des Börsenkrachs 1929 und der Kettenreaktion von Bankenzusammenbrüchen gesehen wurde. Denn Hearings in einem Subkomitee des Kongresses brachten ans Tageslicht, daß diese Verflechtung mißbräuchlich verwendet wurde, indem beispielsweise große Banken Kredite an Wertpapierkäufer vergaben, damit diese Aktien von Firmen erwarben, die derselben Bank Geld schuldeten, oder um uneinbringliche Kredite als securities aus den Büchern zu bringen. Dazu kamen Fälle von Steuerhinterziehung, Fälschung von Büchern etc.

Da diese Mißstände nicht auf Kommerzbanken beschränkt waren, wurden im Securities Act (1933) und Securities Exchange Act (1934) auch genauere Bedingungen für die Zulassung zum Wertpapiergeschäft und für die Überwachung von Investmentbanken geschaffen.

Dennoch ließ der Glass-Steagall-Act viele Löcher in der Trennwand zwischen Kommerz- und Investmentbanken offen. Staatlich konzessionierte Banken, die nicht Mitglied des Federal Reserve Systems waren, blieben ausgenommen. Alle Banken durften einige für sehr risikoarm gehaltene Papiere wie Anleihen der Bundesregierung emittieren. Bankentöchtern war das Wertpapiergeschäft in engerem Umfang gestattet. Banken durften Wertpapierkäufe im Namen ihrer Kunden abwickeln,

ohne sie allerdings beraten zu dürfen, und vor allem war das Emissionsgeschäft im Ausland nicht verboten.

Im Glass-Steagall-Act wurden erstmals auch Bankenholdings reguliert, indem eine Verflechtung von Banken und deren Holdings mit Investmenthäusern verboten wurde. Obwohl das Gesetz die Tätigkeit von Bankenholdings sonst in keiner Weise (geographisch oder funktionell) einschränkte, spielten diese längere Zeit keine bedeutende Rolle, da nach dem Schock der Depression eine Periode der konservativen und risikoablehnenden Geschäftspolitik einsetzte. Trotz der wachsenden Besorgnis ob dieser Freiheiten wurde erst 1956 der Bank Holding Company Act verabschiedet. Entscheidender Anlaß dafür war die ablehnende Entscheidung der Bundesgerichte, als der Federal Reserve Board die Transamerica Corporation, die in fünf westlichen Bundesstaaten den Markt beherrschte, aufgliedern wollte. Einerseits verbot der Bank Holding Company Act den Holdings, falls sie mehr als 25 Prozent von zwei oder mehr Banken kontrollieren, das Engagement in Nichtbankgeschäften; andererseits machte es der Bundesgesetzgeber von der Zustimmung der einzelnen Bundesstaaten abhängig, ob ihnen die Acquisition von Banken über die Staatsgrenzen hinaus erlaubt ist (Douglas-Amendment). Damit sollte der Konzentration und einer unfairen Kreditallokation ein Riegel vorgeschoben werden.

Dieses Gesetz wies allerdings eine erhebliche Lücke auf: Die Restriktionen bezogen sich nicht auf Holdings, die nur eine einzelne Bank kontrollieren. Erst in den sechziger Jahren wurde diese Lücke massiv ausgenutzt, als ein Gründungsboom bei Einbankenholdings einsetzte. Viele solcher Holdings wurden auch von anderen Finanzunternehmen (Versicherungen, Wertpapier- und Immobilienfirmen) sowie von Industrie- und Handelsfirmen gegründet. Eine Reform des Bank Holding Company Act im Jahr 1970 bezog auch Einbankenholdings in die allgemeinen Beschränkungen ein, bestehende Einbankenholdings mußten bankfremde Geschäfte abtreten.

Eine ähnliche Ausdehnung der Geschäftsfelder wie bei den Einbankenholdings wurde vom Comptroller of the Currency bei den vom Bund konzessionierten Banken in den sechziger Jahren gefördert. Deren Expansion, die sich u. a. auf Wertpapieremission, Versicherung, Reisebüro- und Datenverarbeitungsaktivitäten bezog, wurde allerdings von Gerichtsurteilen immer wieder gestoppt.

Die Flucht in Bankenholdings zur Umgehung der passivseitigen Zinsgrenzen und zur Ausweitung der Geschäftsfelder waren nicht die einzigen Versuche, die Regulierungen zu umgehen. Das Limit auf Einlagezinsen wurde durch handelbare certificates of deposit (CDs) und später durch den Verkauf von commercial paper, der keinen Regulierungen unterworfen war, übergangen. Dazu kam eine deutliche Expansion der Auslandsaktivitäten. Die Verschiebung der Sparkonten von Kommerzbanken zu S&Ls, für die kein Zinslimit galt, wurde durch Einführung eines solchen 1966 weitgehend gestoppt, doch lag deren Limit um 0,5 Prozentpunkte über dem der Kommerzbanken, um die Wohnbauindustrie zu fördern.

2. Die Ursachen der gegenwärtigen Krise

Schon in den sechziger Jahren waren also die verstärkten Bemühungen zur Umgehung der Regulierungen bemerkbar. Doch erst in den siebziger und achtziger Jahren wirbelten radikale Neuerungen die Struktur des Finanzsektors erheblich durcheinander. Maßgeblich dafür waren einerseits die Marktkräfte, die immer neue Umgehungsmethoden fanden, andererseits die Schritte zur Deregulierung des Gesetzgebers, die – von der Entwicklung am Markt getrieben – oft zur falschen Zeit, falsch dimensioniert oder unkoordiniert erfolgten und wesentlich zur gegenwärtigen Krise beitrugen.

Ursprüngliche Idee der straffen Bankregulierung war es, durch eine Beschränkung des Wettbewerbes ein für die gesamte Wirtschaft förderliches Zins- und Preisniveau sicherzustellen, indem die Habenzinsbeschränkung wie eine Subvention wirkt. Die meisten Finanzintermediäre waren auch bis in die siebziger Jahre aufgabenmäßig und regional in relativ geschützte Sektoren aufgeteilt. Unter diesen Bedingungen war es geradezu eine Kunst für eine Bank, nicht Gewinne zu machen. Doch trotz der relativ rigiden Regulierungen konnte das Aufkommen eines heftigen Wettbewerbes nicht vermieden werden.

Marktmäßige Veränderungen

Der technische Fortschritt, das rapide Absinken der Informations- und Transaktionskosten veränderten den Markt. Die Errungenschaften der Datenverarbeitungs- und Kommunikationstechnologie ermöglichten es, auch ohne Filialgründung über die Staatsgrenzen hinweg Kredite zu vergeben bzw. Einlagen aufzunehmen. Der technische Fortschritt machte es – gemeinsam mit Lücken in der Gesetzgebung – auch Nichtbanken leicht möglich, Bank- und Finanzdienstleistungen anzubieten, ohne den rigiden Kontrollen und Auflagen einer Bank unterworfen zu sein. Außer Nichtbanken des Finanzsektors (wie American Express oder Merrill Lynch) wurden auch Konzerne, die nicht dem Finanzsektor angehören, wie Ford und General Motors, General Electric oder Sears zu finanziellen Supermärkten, die nicht nur Konsumentenkredite anbieten, sondern eine breite Palette von Dienstleistungen, vom Einlagengeschäft über Versicherung, Immobilien bis zum Investmentgeschäft.

Während sich die Banken im Kampf um das passivseitige Geschäft noch recht gut behaupten konnten, mußten sie vor allem aktivseitig erhebliche Marktanteile abtreten. Sparkassen und Hypothekenbanken weiteten die Aktivitäten bei Konsumentenkrediten und Einlagen aus, Firmenkredite wurden von commercial paper verdrängt, und das Geschäft mit individuellen Pensionsvorsorgekonten ging an Investmentfonds und Wertpapierhändler. Nicht zuletzt bewirkte der Börsenboom in den achtziger Jahren, daß sich – insbesondere erstklassige – Kreditadressen nun direkt am Kapitalmarkt finanzierten und somit den Banken die sichersten Großkreditnehmer ausfielen.

Neue Produkte wurden – um der Zinsobergrenze der Regulation Q zu entgehen – entwickelt. Beispielhaft dafür seien die money market funds angeführt, deren Bedeutung in den späten siebziger und frühen achtziger Jahren explosionsartig anstieg. Durch Kooperationen mit Banken, die die Scheckbearbeitung durchführen, konnten money market funds sogar ins Zahlungsverkehrsgeschäft eindringen. Auch diese Kooperation wurde nur durch die neuen technischen Möglichkeiten der Datenbearbeitung und -übertragung möglich.

Abgesehen davon wurden untersagte Tätigkeiten wie die Emission von Wertpapieren einfach auf Auslandsmärkte verlegt, insbesondere – nach der Liberalisierung in Großbritannien – nach London.

Legislative Veränderungen

Neben den Marktkräften war allerdings auch eine teilweise unglückliche Politik in der Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür verantwortlich, daß sich die Wettbewerbssituation der Banken radikal änderte. Erstens waren die Gesetzgeber auf Bundes- und staatlicher Ebene laufend gezwungen, den realen Änderungen Rechnung zu tragen, andererseits bestand eine Reihe von Gesetzeslücken, die nun bei heftigem Wettbewerb verstärkt genutzt wurden.

Ein „Loophole“ bestand darin, daß die Beschränkungen des Bank Holding Corporation Act nur für Banken galten, wobei als Banktätigkeit die gleichzeitige Vergabe von Krediten und das Aufnehmen von Einlagen definiert war. Als Folge gründeten viele (auch Nichtfinanz-)Gesellschaften sogenannte Nichtbanken, die nur entweder das aktiv- oder – zumeist – nur das passivseitige Geschäft betrieben und somit nicht reguliert waren. Eine weitere Gesetzeslücke bestand in der Thriftregulierung, wo – analog zur früheren Lücke im Bank Holding Company Act – bei S&Ls Holdings mit nur einem Institut unreguliert blieben. Unternehmen (z. B. Ford, ITT) konnten somit mit der Übernahme nur einer S&L so gut wie alle Bankgeschäfte anbieten.

Schrittweise mußten die Gesetzgeber aber den Banken mehr Möglichkeiten zugestehen, um sich gegen ihre Konkurrenz behaupten zu können, wobei in der Regel die Bundesstaaten Vorreiter der Liberalisierungswelle waren und der Bundesgesetzgeber später nachziehen mußte. So ließen die einzelnen Bundesstaaten vermehrt Interstatebanking zu (also Zweigniederlassungen von Banken anderer Staaten mit Vollgeschäft), zumeist allerdings ohne große Moneycenterbanks aus New York oder Kalifornien zuzulassen. Dies war ihnen möglich, da die Erlaubnis für die staatsgrenzenüberschreitende Tätigkeit bilateral zwischen Bundesstaaten ausgehandelt wird. Der Kongreß erlaubte zumindest die Übernahme von in Konkurs gegangenen Banken und S&Ls in anderen Bundesstaaten.

Auch die Limitierung der Geschäftsfelder der einzelnen Intermediäre mußte abbröckeln. Einzelne Bundesstaaten (u. a. Kalifornien, Texas, Arizona, Florida, Ohio) erlaubten zuerst den S&Ls, direkt in Immobilien zu investieren. Bankenholdings durften via Tochtergesellschaften

Dienstleistungen wie Wertpapierhandel ausüben (allerdings anfänglich ohne Erlaubnis zur Beratung!). Großbanken mit guter Bonität wie Morgan oder Bankers Trust wurde erlaubt, über Tochtergesellschaften Wertpapiere zu emittieren, sofern dieses Geschäft einen bestimmten Umfang (5–10 Prozent der Bruttoerträge) nicht übersteigt etc. (wurde später ausgeweitet). Eine Reihe weiterer geplanter Liberalisierungsschritte konnte dagegen nicht realisiert werden, zumeist da das House of Representatives nicht mitzog, in dem der regionale Protektionismus stärker verankert zu sein scheint als im Senat.

Die S&L-Krise

Das hohe Inflations- und Zinsniveau zu Beginn der achtziger Jahre stürzte zuerst einmal die S&Ls in eine Krise, da deren Portfoliodiversifizierungsmöglichkeiten gesetzlich sehr eingeschränkt waren.

- Da die Habenzinsen bei Kommerzbanken und S&Ls noch limitiert waren, wichen die Anleger auf andere Anlageformen aus, die aufgrund geringerer Regulierung mehr Zinsen boten. Daraufhin mußte die Fed die Zinsbegrenzung ab 1980 lockern und 1986 schließlich beseitigen. Ein heftiger Zinswettkampf war die Folge, der besonders die S&Ls traf, die aufgrund gesetzlicher Vorschriften große Teile ihrer Aktiva langfristig veranlagt hatte, und zwar noch zu Zeiten niedriger (zumindest einstelliger) Zinssätze, während sie nur für kurzfristige Einlagen zweistellige Zinsen bieten mußten.
- Die schrittweise Liberalisierung der gesetzlichen Beschränkungen bezüglich ihrer Geschäftstätigkeit führte – in Verbindung mit der kritischen Entwicklung der Zinseinnahmen – zu einer immer aggressiveren Ausweitung der Geschäftsfelder, und dies oft in neuen Bereichen, in welchen dem alten, traditionellen Sparkassenmanagement das Know-how fehlte.
- Aus der Sicht der S&Ls war das Know-how auch nicht nötig, denn im Falle von Fehlkalkulationen gab es ja die staatliche Einlagenversicherung, deren Garantie verhinderte, daß besorgte Anleger ihr Geld abziehen.
- Auch die Überwachungsinstanzen trugen das Ihre zum S&L-Dilemma bei. Aufgrund massiven politischen Drucks konnten viele S&Ls nicht von zu riskanten und verlustreichen Tätigkeiten abgehalten werden. Man durfte nicht große Teile eines ganzen Sektors in Konkurs gehen lassen, also ließ man viele konkursreife S&Ls weitermachen. Dazu kam der Einfluß der mächtigen Baulobby, die sich traditionell der Förderung ihrer Freunde in Washington erfreut, und die um die Weiterfinanzierung ihrer Projekte kämpfte (Expräsident Reagan werden besonders enge Beziehungen mit den Baulöwen des Südwestens und Westens nachgesagt).
- Verschlimmert wurde die Situation der S&Ls noch durch eine Reihe krimineller Delikte, von Insiderkrediten an das Management bis zur schlichten Fälschung der Geschäftsbücher und Verschleierung vor den prüfenden Organen.

Die Krise der Geschäftsbanken

Die amerikanischen Geschäftsbanken starteten mit einer denkbar ungünstigen Ausgangslage in die achtziger Jahre: Ihre Monopolrenten wurden vom verschärften Wettbewerb eliminiert, die Bedeutung von Finanzintermediären ging weltweit durch technischen Fortschritt und Securitization zurück. Durch die Regulierung der Bankkonten und Zinssätze und die Einschränkung der ihnen erlaubten Geschäftsfelder waren ihnen viele Möglichkeiten der Gewinnerzielung versperrt. Aktivseitig blieben ihnen Schuldner schlechterer Bonität als Kreditnehmer, die Triple-A-Kunden finanzierten sich direkt am Kapitalmarkt (nur mehr etwa die Hälfte der Firmenkredite kamen von Geschäftsbanken). Passivseitig saugten Pensionsfonds und andere Anlageformen die Primärmittel ab. Institutionelle Anleger und Nichtbanken, deren Tätigkeit weniger reguliert war, hatten mehr Macht und Möglichkeiten. Der immer enger werdende Markt der Intermediation wurde plötzlich von einer größeren Anzahl von Anbietern bevölkert.

In den USA existieren knapp 13.000 Geschäftsbanken (das ergibt ca. 8.200 Privatkunden pro Bank), in der EG dagegen ca. 3000 Banken (mit je 107.000 Privatkunden), in Kanada 65 Banken, in Japan ca. 150. Inklusive S & Ls sowie credit unions existieren ca. 30.000 Bankstellen, und alle Anbieter von Bankdienstleistungen einbezogen beträgt die Zahl der Konkurrenten ein Vielfaches (Clausen, 1991)!

Die amerikanische Wirtschaft war in jener Zeit unter Präsident Reagan geprägt durch ein Klima der Deregulierung, des Wettbewerbes, der Philosophie „market knows best“. Der Erholung nach den Konjunkturinbrüchen Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre folgte eine Markteuphorie mit aggressivem Preiswettbewerb. In dieser extremen Marktorientierung wurden praktisch alle Anlagen als liquid betrachtet. Sowohl durch neue Finanzierungstechniken als auch durch die Steuergesetzgebung gefördert war immer weniger Eigenkapital für Transaktionen nötig (highly leveraged transactions). Natürlich versuchten auch die Geschäftsbanken an diesem Boom zu partizipieren. Die Zinslizitation (nach Wegfall des Zinsplafonds) um Einlagen und die Desintermediation zwangen die Banken zu riskanteren Geschäften, die mehr Ertrag versprachen. Der Anteil der „bad loans“ in den Büchern der Geschäftsbanken stieg rasch. Für diese Entwicklung ist allerdings nicht allein das Mißmanagement der Banken alleine verantwortlich, auch der Gesetzgeber trug einen wesentlichen Teil dazu bei:

- Der Großteil der uneinbringlichen Kredite, die heute die Bücher der Banken füllen, sind auf zwei Kategorien beschränkt. Sie stammen entweder aus Firmenübernahmen oder aus der Immobilienfinanzierung. Und genau diese beiden in den achtziger Jahren boomenden Märkte wurden wesentlich von der Gesetzgebung beeinflußt. Die Steuerabzugsmöglichkeit für Fremdkapitalzinsen und die Doppelbesteuerung der Dividenden trugen wesentlich zum kreditfinanzierten Boom der Mergers and Acquisitions bei, der Immobilienboom wurde lange Zeit durch vorzeitige Abschreibungsmöglichkeiten und großzü-

gige Bewertungsvorschriften vorangetrieben. Diese beiden „Booms“ spiegelten daher nur teilweise reale Marktbedürfnisse wider. Krasses Beispiel dafür war die Überinvestition in Büroneubauten, die in manchen Bundesstaaten zu solchen Überkapazitäten führte, daß der Markt zusammenbrach. Dazu trug auch die Rücknahme von besonderen Abschreibungsbegünstigungen ihren Teil bei. Die Aktiva der Banken werden heute vornehmlich durch entwertete Immobilien und Junk Bonds belastet.

- Die FDIC, ursprünglich zum Schutz der Kleinanleger konzipiert, welche nicht über Übersicht und Kontrolle über die Risiken einer Bank verfügen, wirkte in dieser Situation „pervers“. Sie verhinderte eine marktmäßige Regulierung in dem Sinn, daß die Anleger ihr Geld aus einer Bank, die zu riskant spekuliert, abziehen. Die staatliche Einlagengarantie – mittlerweile 100.000 Dollar pro Konto – war ein Freibrief zur Spekulation mit fremdem Geld, ohne Sanktionen befürchten zu müssen. Damit wurden Vorgänge ermöglicht, die Raub, dem simplen Gelddiebstahl sehr nahestehen. Verschärft wurde dies noch dadurch, daß Banker bis zur Regulierung keine besondere Erfahrung als Geschäftsleute brauchten und Effizienzprüfungen nur sehr selten waren, da die Geschäftsbanken lange Zeit in einem geschützten Bereich agierten.
- Auch die Bankenüberwachung durch die Regulatoren war sicher nicht ausreichend. Erstens existiert bis heute ein regulatorisches Kompetenzwirrwarr. Je nach dem, ob vom Bund oder vom Staat zugelassen, Mitglied oder Nichtmitglied des Federal Reserve Systems, Mitglied der FDIC oder nicht, werden Banken unkoordiniert von den verschiedensten Instanzen parallel überwacht: dem Comptroller of the Currency, der Fed, der FDIC und/oder von Instanzen auf staatlicher Ebene. Die FDIC drückte bei fragwürdigen Operationen oft zu lange beide Augen zu, da sie zum konkreten Einschreiten ein Gerichtsverfahren gewinnen muß, was von ihren Anwälten vielfach als zu riskant und teuer eingeschätzt wurde. Die staatlichen Instanzen wurden von der politischen Macht der Banken und ihrer Großkreditnehmer (Immobilien!) vom frühzeitigen Einschreiten abgehalten. Da die gefährdeten Kredite ohne die erforderlichen Wertberichtigungen in den Büchern standen, sahen die Bankenüberwacher oft großzügig über mangelnde Kapitalausstattung hinweg. Die Bankenüberwachung litt somit in vielen Fällen unter mangelnder Koordination, politischer Abhängigkeit und halbherzigem Einsatz.

Die in den achtziger Jahren weltweit auftretenden Probleme der Intermediäre durch technischen Fortschritt und Securitization („Desintermediation“) wurden in den USA also durch die Wirtschaftspolitik erheblich verschärft.

Dazu zählen:

- (De)Regulierungsschritte, die teils Lücken aufwiesen, teils gerade zum falschen Zeitpunkt kamen, und dies oft, um den geänderten Marktverhältnissen, die die bestehenden Gesetze umgingen, gerecht zu werden;

- eine Steuergesetzgebung, die in Kombination mit der Deregulierungspolitik einzelne Märkte wie Seifenblasen aufblies, um sie später platzen zu lassen;
 - eine Geldpolitik, die in Kombination mit dem Wegfall der Zinsobergrenzen die Banken in riskanteste Geschäfte treiben mußte, wobei die FDIC aber vor „marktmäßigen Regulierungen“ schützte;
 - eine Überwachung, die bei bestehender staatlicher Einlagenversicherung zum Schutze des Steuerzahlers straff gehandhabt werden mußte, die allerdings unkoordiniert und teilweise politisch abhängig agierte.
- Nicht die Quantität von Deregulierungsschritten, sondern deren Qualität ist für die Schaffung effizienter Märkte ausschlaggebend.

3. Der Reformvorschlag des Department of the Treasury

Im Februar 1991 publizierte das US Department of the Treasury eine über 600 Seiten starke Studie mit Vorschlägen für eine Strukturreform der amerikanischen Geschäftsbanken („Modernizing the Financial System. Recommendations for Safer, More Competitive Banks“). Diese Studie wurde als Gesetzesantrag im Kongreß eingebracht und wird dort derzeit in den beiden Häusern diskutiert. Sie stellt den Versuch dar, durch eine grundlegende und umfassende Reform der gesetzlichen Bestimmungen regulatorische Rahmenbedingungen zu schaffen, die mittel- und langfristig die Wettbewerbsfähigkeit, Ertragskraft, Sicherheit und Stabilität der Intermediäre gewährleisten. Wenn in der Folge die zentralen Punkte dieses Reformvorschlages dargestellt werden, ist allerdings zu berücksichtigen, daß noch lange nicht abgeschätzt werden kann, welche Maßnahmen (und in welchem Zeitraum) überhaupt den politischen Willensbildungsprozeß überleben.

3.1 Schwerpunkt Kapitalausstattung

Die Kapitalausstattung wird als das wichtigste Einzelkriterium für die Sicherheit einer Bank (und damit den Schutz des Steuerzahlers) angesehen. Durch das bestehende Sicherheitsnetz (Fed, FDIC) für Banken konnten sich diese niedrigere Eigenmittelquoten leisten als andere Finanzunternehmen. Bestrebung der Reform ist es nicht, allgemein das Niveau der Eigenkapitalausstattung zu heben, sondern deren Rolle verstärkt zu betonen, d. h. Anreize für eine bessere Kapitalausstattung zu schaffen. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, die Banken in fünf Kategorien, die im Originaltext „Zonen“ genannt werden, aufzuteilen: Zone 1 beinhaltet jene, deren Kapitalausstattung die Mindestanforderungen deutlich übertrifft; in Zone 2 wird sie gerade erfüllt; Zone 3 liegt darunter, aber noch ohne drastisches Einschreiten zu erfordern; Zone 4 liegt deutlich unter dem Mindeststandard; Zone 5 liegt unter dem kritischen Niveau und macht Schritte wie Verkauf oder Liquidierung notwendig.

Von der Zonenzugehörigkeit soll der Grad der Überwachung abhängen, die Freiheiten steigen mit der Eigenmittelunterlegung. Banken der Zone 1 sollen via Financial Services Holding Companies (FSHC) die Möglichkeit haben, mit Tochterfirmen andere Finanzgeschäfte (Versicherungen, Investmentfonds, Brokerhaus) außerhalb des öffentlichen Sicherheitsnetzes zu betreiben, das Procedere bei Filialgründungen und Acquisitionen wird erleichtert. Zone-2-Banken werden im wesentlichen behandelt wie heute, bei deutlichem Fortschritt in Richtung Zone 1 können ihre Freiheiten vergrößert werden. Banken in den Zonen 3 und 4 werden Beschränkungen bezüglich Expansion, Dividendenausschüttung und anderen Eingriffen der Überwachung ausgesetzt und müssen Restrukturierungspläne erstellen. Zone-5-Banken können frühzeitig liquidiert werden, um mögliche spätere, noch größere Verluste für die öffentliche Hand zu limitieren und die Kosten der zu hohen Risikoübernahme dem Management und den Aktionären aufzuerlegen. Daneben soll die Kapitalunterlegung auch die Höhe der Versicherungsprämien beeinflussen, und das Zinsrisiko soll in die Risikogewichtung einfließen (wozu von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel noch geeignete internationale Standards ausgearbeitet werden). Die Einstufung der einzelnen Banken in Zonen soll dem Überwacher vorbehalten bleiben.

3.2 Reduktion der öffentlichen Einlagenversicherung

Die FDIC, die ursprünglich dazu gedacht war, kleine, uninformierte Anleger zu schützen, bildete sich in der Praxis zu einer umfassenden Versicherung für alle Anleger heraus. Nicht nur, daß das Limit der versicherten Einlagen von 2500 (1934) auf 100.000 Dollar pro Konto anstieg – was real (!) einer Vervierfachung entspricht; darüber hinaus pflegte die FDIC auch die Haftung für an sich unversicherte Konten zu übernehmen. Außerdem ist es durch bestimmte Konstruktionen dem Anleger auch möglich, dieses Limit deutlich auszuweiten. Eine dreiköpfige Familie kann bei einem Institut derzeit 1,2 Mio. Dollar versichert anlegen (einzelne Konten, gemeinsame Konten, Pensionssparkonten etc.), und dies bei jedem Institut – was de facto bedeutet, daß jeder beliebige Betrag versichert angelegt werden kann. Um das Bewußtsein des Anlegers bezüglich der Stabilität der Bank seiner Wahl wieder zu schärfen, soll der Versicherungsschutz deutlich reduziert werden. Vorgeschlagen werden 100.000 Dollar pro Kopf und Institut für Privatkonten und weitere 100.000 Dollar pro Institut für Pensionssparkonten. Langfristiges Ziel ist es, daß diese Limits nicht nur pro Institut, sondern pro Person für das gesamte Bankensystem gelten. Weitere Einschränkungen betreffen die Versicherung von gewissen kollektiven Pensionskonten (das Versicherungslimit soll nur für die kollektive Anlage gelten, nicht für jeden einzelnen Beteiligten, da es nicht Sinn der staatlichen Versicherung ist, den Managern von Pensionsfonds das Risiko abzunehmen), von anderen Versicherungskonten, handelbaren Anlagen und von ausländischen Konten.

Nicht versicherte Einlagen sollen unter gewissen Umständen doch von der FDIC garantiert werden, und zwar vor allem, wenn dies den kostengünstigsten Weg darstellt und ein Systemrisiko vermeiden hilft (man spricht von der „too big to fail“-Doctrine – besonderer Schutz für Banken ab einer Größenordnung, in der ein Konkurs eine untragbare Belastung für die Gesamtwirtschaft darstellt).

Darüber hinaus soll der private Versicherungssektor an der Einlagenversicherung teilnehmen. Gedacht ist dabei an die Möglichkeit der Rückversicherung der FDIC bei privaten Versicherungen und an die Kooperation bei der Festlegung von risikoabhängigen Prämien.

3.3 Beschränkung riskanter Aktivitäten

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß nicht „exotische“ neuartige Finanzinstrumente für die Bankenkrise verantwortlich sind, sondern zu riskante traditionelle Geschäfte, die einzelne Staaten den Banken und S&Ls erlaubten, die aber den vom Bund zugelassenen Banken verwehrt waren. Die Bundesbehörden der Banküberwachung hatten zu wenig Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten bei den state banks, mußten aber – mit Steuergeldern – die Probleme lösen. Da man weder bestimmte Arten von Krediten generell verbieten will, noch das duale System von state und national banks aufheben will (viele positive Entwicklungen gingen von der Innovationskraft auf Ebene der Staaten aus), sieht der Reformentwurf vor, bestimmte Aktivitäten, die für national banks verboten waren, auch für bei der FDIC versicherte state banks zu verbieten, wie z. B. Direktinvestitionen in Immobilien und Beteiligungen im industriell-gewerblichen Sektor. Dies ist eine Parallele zum Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act (FIRREA) von 1989, der für beim Bund versicherte Sparkassen eine ähnliche Lösung vorsah. Die einzelnen Staaten dürfen allerdings ihren Banken weiterhin dann Geschäfte, die den national banks untersagt sind, gestatten, falls die erforderliche Kapitalbasis vorhanden ist und von der FDIC die Zusage kommt, daß diese Aktivitäten kein substantielles Risiko beinhalten, das den Bank Insurance Fund belasten könnte.

3.4 Interstate Aktivitäten

Die USA ist derzeit das einzige bedeutende Industrieland ohne echtes gesamtstaatliches Bankensystem. Viele Aktivitäten werden zwar schon bundesweit ausgeführt, und die Bundesstaaten lockerten teilweise die Staatsgrenzen. Dennoch verursachen die Umgehungsmöglichkeiten nach wie vor zusätzlichen Aufwand und Kosten. Von einem bundesweiten Bankensystem wird eine Steigerung der Effizienz und der Wettbewerbsfähigkeit sowie eine Reduktion von Kosten und Risiken (breitere Streuung, unabhängig von lokalen Faktoren) erwartet. Daß beispiels-

weise 9 der Top-10-Banken von Texas in den achtziger Jahren in Konkurs gingen, ist wohl wesentlich auf die regionale Begrenzung der Geschäftstätigkeit zurückzuführen.

Bisher mußte man unterscheiden zwischen der Erlaubnis für eine Bankenholding, die in verschiedenen Staaten Banken erwirbt oder gründet (mit eigenem Management, Kapital, Überwachung) und Banken eines Staates, die einfach Filialen über die Staatsgrenzen hinaus errichten.

Durch die Holding-Variante und die Bewilligung einzelner Bundesstaaten wurde ein bundesweites Banksystem schon annähernd realisiert. Bislang erlaubten 33 Staaten Bankenholdings die bundesweite Ausdehnung, 13 erlauben regionale Ausdehnung (über einige Bundesstaaten), und nur 4 verhinderten jede Form der staatsgrenzüberschreitenden Aktivitäten. Für Filialgründungen über Staatsgrenzen hinweg existiert – mit ganz wenigen Ausnahmen – keine Erlaubnis von Bundes- und Staatsautoritäten. Gerade davon erhofft man sich aber die größten Kosteneinsparungen.

Die Empfehlungen sehen daher vor, nach drei Jahren Anpassungszeit Bankenholdings uneingeschränktes, bundesweites Tätigwerden zu gestatten. Vom Bund konzessionierte Banken erhalten die sofortige Erlaubnis zur beliebigen Filialgründung dort, wo eine Holding auch eine Bank erwerben könnte – also spätestens nach der dreijährigen Übergangsfrist wären die regionalen Filialbeschränkungen des McFadden Act gefallen. Eigenartigerweise soll die weitere Ausbreitung von Filialen der vom Bund zugelassenen Banken *innerhalb* eines Bundesstaates weiterhin vom Staat untersagt werden können. Den einzelnen Bundesstaaten bleibt es auch überlassen, den von ihnen zugelassenen Banken die Filialerrichtung über ihre Grenzen hinweg zu verbieten. Sie können allerdings (zumindest nach drei Jahren) den Banken anderer Bundesstaaten nicht die Filialgründung auf ihrem Territorium untersagen. Weitere Empfehlungen zu diesem Thema sind die Gleichstellung ausländischer Banken mit vom Bund konzessionierten Banken sowie die Anwendung der Regelungen des Gastgeberstaates bezüglich der den Filialen erlaubten Geschäftsfelder.

3.5 Regulierung bezüglich anderer Finanzdienstleistungen

Um Banken neue Ertragsmöglichkeiten zu öffnen, um ihre Expertise bezüglich anderer Finanzdienstleistungen zu nutzen, um ihnen neue Kapitalquellen zu erschließen, also um Synergieeffekte herzustellen, soll in gewissem Umfang und mit genauen Abgrenzungen die Verflechtung von Geschäftsbanken mit anderen Unternehmen, vor allem des Finanzsektors, ermöglicht werden. Dies soll speziell bei Bankkonkursen einen Anreiz für andere Unternehmen zur Übernahme bieten und die Kosten für die öffentliche Hand reduzieren. Die bestehende Bankholdingstruktur soll durch eine Financial Services Holding Company (FSHC)-Struktur ersetzt werden. Dabei wird vorgeschlagen, daß

- FSHCs mit gut kapitalisierten Banken auch andere Finanzservice-tochterfirmen wie Wertpapierhäuser, Versicherungen, Investmentfonds etc. besitzen können (Immobiliengeschäfte bleiben verboten);
- kommerzielle Unternehmen FSHCs besitzen dürfen;
- andere Finanzunternehmen in Kommerzbanken investieren dürfen;
- den FSHCs selbst und ihren Finanztöchtern kommerzielle Geschäfte (bis auf wenige Ausnahmen in geringem Umfang) verboten sind.

Diese stärkere Verflechtung von Banken und Industrie soll nur unter strengen Sicherheitsregeln ermöglicht werden. Dazu zählen – wie bereits erwähnt – eine gute Kapitalausstattung, aber auch feste „Feuermauern“ zwischen den (versicherten) Bankgeschäften und den anderen Finanzdienstleistungen, insbesondere aber gegenüber einem industriellen Holdingeigentümer. Die strikte Überwachung bezieht sich nur auf das (schutzbedürftige) Bankgeschäft mit dem Sicherheitsnetz des Bundes, und deren Intensität ist von der Kapitalausstattung abhängig. Die Schwesterfirmen müssen eigens kapitalisiert sein, um im Konkursfall die Bank nicht zu belasten, und werden von eigenen Regulatoren (z. B. SEC für Wertpapierhäuser, state insurance commission für Versicherungen) überwacht. Obwohl gemeinsames Personal, Management, Marketing, Direktoren etc. zwischen den Schwesterfirmen erlaubt sind, um Synergieeffekte zu ermöglichen, sind strenge Begrenzungen für Transaktionen zwischen den Schwesterfirmen, z. B. bezüglich Kreditgewährung, Besteuerung, Gebühren etc. vorgesehen. Größere Transaktionen müssen dem Überwacher vorzeitig gemeldet werden und können von ihm untersagt werden.

3.6 Reform der Regulatoren

Das derzeitige institutionelle Durcheinander wurde bereits in Abschnitt 2 beschrieben. Beispielsweise wird derzeit eine Bankholding mit einer staatlich konzessionierten Tochter, die nicht Mitglied des Federal Reserve Systems ist, gleichzeitig von der Fed, der FDIC und dem staatlichen Überwacher kontrolliert, und oft die Holding von einer anderen Instanz als die Tochterbank. In Zukunft soll es nur noch zwei Überwachungsinstanzen geben, und für jede Bankorganisation nur noch eine einzige zuständige Instanz.

- Die Federal Reserve soll alle staatlich konzessionierten Banken und ihre Holdings überwachen (staatlich konzessionierte Nicht-Fed-Mitglieder bisher von FDIC).
- Eine unter dem Department of the Treasury neu zu gründende Federal Banking Agency (FBA) ist für alle vom Bund konzessionierten Banken (derzeit: Office of the Comptroller of the Currency) und deren Holdings (derzeit: Fed) verantwortlich.
- Besitzt eine Holding sowohl vom Bund als auch vom Staat konzessionierte Banken, so ist der Überwacher der größten Tochter für den ganzen Konzern zuständig.
- Die Rolle der FDIC soll auf Versicherungsfragen, alle Banken und

- S&Ls betreffend, beschränkt werden und nicht mehr Überwachungsaufgaben beinhalten. Die FDIC soll jedoch Krisenbanken mit Erlaubnis der FBA oder der Fed prüfen können und – falls diese Instanzen nach Anfrage nicht tätig werden – selbst eingreifen dürfen. Darüber hinaus soll die FDIC prüfen können, ob Aktivitäten von state banks, die über das den national banks erlaubte Betätigungsfeld hinausgehen, auch durch die staatliche Versicherung abgedeckt werden sollen.
- Weiters werden neue Instrumente für die Bankregulierung und -überwachung empfohlen, von Möglichkeiten des rascheren Einschreitens und der Liquidierung im Krisenfall (um die Verluste der FDIC einzugrenzen), über jährliche Prüfungen vor Ort, genauere Bewertung von Kreditrisiken (und entsprechender Reservenbildung) und stärkerem Gewicht des Marktwerts (allerdings bloß in einer parallelen Bewertung für einige handelbare Bilanzpositionen) bis zur Verbesserung der Kommunikation zwischen privaten Wirtschaftsprüfern und Regulatoren.

3.7 Sonstige Reformvorschläge

Über die bisher dargestellten Empfehlungen hinaus enthält der Entwurf des Finanzministeriums auch noch Empfehlungen zur Reform der credit unions sowie die Forderung nach einer Rekapitalisierung des Bank Insurance Fund, allerdings ohne diesbezüglich detailliertere Vorschläge zu unterbreiten.

3.8 Wie realistisch ist eine umfassende Reform?

Die Grundidee des vom Finanzministerium vorgeschlagenen Reformpakets liegt darin, daß nur eine umfassende Strukturänderung das angestrebte Ziel, einen schlagkräftigen und wettbewerbsfähigen Finanzsektor zu etablieren, ermöglicht. Sollten nur Teile des Pakets umgesetzt werden können, werden die grundsätzlichen Probleme der US-Geschäftsbanken nicht nachhaltig gelöst werden können. Im Mittelpunkt der Reform stehen für den Gesetzgeber die Ziele, die Kapitalbasis der Banken zu stärken, die Risiken in ihrem Portfolio zu mindern und damit das Vertrauen in die Stabilität dieses Sektors wiederherzustellen sowie die Steuerzahler zu entlasten.

Ob tatsächlich eine umfassende Reform in die Realität umgesetzt werden kann, ist allerdings äußerst fraglich. Der US-spezifische Meinungsbildungsprozeß in der Gesetzgebung beruht darauf, daß im wesentlichen nur zum Gesetz werden kann, was von allen betroffenen Interessengruppen, die über ihre finanzielle Potenz Abgeordnete unterstützen können, befürwortet wird. Und in der Frage der Reform des Banksystems sind im letzten Jahrzehnt schon viele Bemühungen daran gescheitert, daß die Interessenlagen zu unterschiedlich sind. Die Bankreform ist kein Thema, das den Wähler bewegt, und auch kein Diskussionspunkt zwischen den

beiden führenden Parteien. Einzelne Abgeordnete der beiden Häuser des Kongresses vertreten die Meinung der politisch Mächtigen und finanziell Einflußreichen aus der Region, die sie nach Washington entsendet.

Der formale Prozeß der Gesetzgebung sieht zuerst Hearings der zuständigen Ausschüsse in Senat und Abgeordnetenhaus mit allen betroffenen Gruppen vor, danach folgt das Mark Up (die Abstimmung im Ausschuß), danach wird sowohl im Senat als auch im Abgeordnetenhaus abgestimmt. Nicht nur, daß beide Häuser des Kongresses zustimmen müssen – komplizierend kommt noch dazu, daß im Abgeordnetenhaus zwei verschiedene Ausschüsse parallel für dieses Thema zuständig sind: das banking committee und das für das Wertpapiergeschäft zuständige energy and commerce committee. Im folgenden sollen die wesentlichen Diskussionspunkte der derzeit über den Reformvorschlag laufenden Debatte wiedergegeben werden.

- *Einlagenversicherung*: Das „too big to fail“-Konzept ist für einen Politiker ebenso ein Muß, wie eine Reduktion des Versicherungsschutzes ein Risiko darstellt. Die großen Moneycenterbanks erhoffen sich Wettbewerbsvorteile durch diese beiden Maßnahmen. Ihre Lobby, die American Bankers Association, unterstützt den Entwurf daher, während die Independent Bankers Association, die gemessen am Kapital der von ihr vertretenen Banken zwar kleiner ist, die aber die zahlenmäßig viel größere Gruppe der regionalen und community banks vertritt, die aufgrund ihrer lokalen Bedeutung großen Einfluß auf die einzelnen Abgeordneten ausüben können, dem Entwurf ablehnend gegenübersteht, aus Angst, die Einleger würden im Krisenfall den großen Banken mehr Vertrauen schenken.

Darüber hinaus ist auch noch umstritten, ob eher die Anleger oder die Aktionäre Kontrolle und Risiko von Banken übernehmen sollten.

- *Produktpalette, Verflechtungsmöglichkeiten*: Vielfach wird bezweifelt, daß zusätzliche Verflechtungsmöglichkeiten die Ertragskraft der Banken als Holdingtochter, noch dazu bei Errichtung starker Feuermauern, stärken können, sowie daß sich die Industrie dadurch verstärkt an Bankenholdings beteiligen wird, da sie schon bisher vielfach und profitabel so gut wie alle Finanzdienstleistungen anbieten kann. Weiteres wird bei solchen Beteiligungen eine Kumulierung der Industriebranchenrisiken und der traditionellen Bankrisiken befürchtet.
- *Interstatebanking*: Die Idee der Rationalisierung durch größere Einheiten, die erlaubt werden, sofern genug Kapital als Polster zur Schonung des Steuerzahlers vorhanden ist, ist nicht unumstritten. Eine Reihe von Untersuchungen zeigt, daß wo bisher bereits Interstatebanking erlaubt war, aufgrund des gestiegenen Wettbewerbs (Wegfall von Monopolen) die Erträge geringer ausfielen als zuvor, und daß Skaleneffekte im Bankgeschäft nur bis zu einer bestimmten Größenordnung (ca. 1 Mrd. Dollar Aktiva) auftreten (vgl. Laderman/Pozdena, 1991 und Tichy, 1990). Einerseits könnten kleinere Banken durch gesteigerte Diversifizierungsmöglichkeiten profitieren, andererseits taucht bei einer Öffnung der Staatsgrenzen die Frage auf, ob Filialen von Moneycenterbanks aus New York die Versorgung des lokalen Marktes in

einem entfernten Staat wie bisher gewährleisten werden. Interstate-banking wird aufgrund der Marktkräfte jedenfalls unabhängig vom Bundesgesetz nicht zu verhindern sein, die Umgehung von Gesetzen allerdings weiterhin Kosten und Ineffizienzen verursachen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß der Bankreformplan von den marktwirtschaftlich orientierten Departments of the Treasury und Commerce ebenso befürwortet wird wie von den Moneycenterbanks und den großen Regionalbanken. Im Federal Reserve Board dürfte (noch) keine einheitliche Meinung bestehen, und die massive Gegnerschaft besteht aus kleineren Regional- und community banks, die um ihre lokale Monopolstellung bangen, aus Investmentbanken, Versicherungen, Industriekonzerne etc., die starke Banken fürchten, aus dem Kleinunternehmertum, das lieber die Kredite bei der bekannten lokalen Hausbank aufnimmt, und nicht zuletzt aus den amerikanischen Durchschnittsbürgern, die traditionell gegen jede Machtkonzentration eingestellt sind (Antitrust-Philosophie).

Im Kongreß dürfte der Widerstand im eher regional-protektionistisch orientierten Abgeordnetenhaus deutlicher ausfallen als im Senat. Über einzelne Punkte – wie die Rekapitalisierung des Bank Insurance Fund – ist relativ bald eine Einigung zu erwarten. Doch dadurch besteht erst recht die Gefahr, daß anstatt der dringend notwendigen umfassenden Reform eine Zersplitterung in einzelne Pakete stattfindet, die den Erfolg, die Stärkung der Wettbewerbskraft der US-Geschäftsbanken, in Frage stellt.

4. Die Zukunft der amerikanischen Geschäftsbanken

4.1 „Back to the roots“

Eine deutlich spürbare Folge der Krise im amerikanischen Bankensystem ist die Rückbesinnung auf die ursprünglichen Motive für die Gründung von Kommerzbanken. Große Industriekonzerne benötigen kaum die Dienste von Geschäftsbanken. Oft mit einem besseren Rating als ihre Hausbank ausgestattet, können sie sich billiger und effizienter am Kapitalmarkt finanzieren. Aber nur ein Bruchteil aller Unternehmen ist den Teilnehmern am Kapitalmarkt bekannt und somit eine kalkulierbare Größe. Über 90 Prozent aller Unternehmen sind Klein- und Mittelbetriebe, die auf lokalen oder regionalen Märkten tätig sind, für deren Finanzbedarf keine liquiden Märkte zur Verfügung stehen. In diesem Bereich liegt die besondere Rolle der (Haus-)Bank vor Ort.

Zwischen Hausbank und lokalem Kunden besteht ein besonderes Vertrauensverhältnis, eine feste Bindung. Die Bank verfügt über Insiderinformationen über den Kunden, seine lokale Bedeutung, seinen Markt im überschaubaren Bereich. Durch diese genaue Kenntnis des Kreditrisikos kann die Bank dieses auch leichter übernehmen und dafür quasi eine

Monopolrente kassieren. Die Lokal- und Regionalbank verfügt aufgrund dieser Spezialkenntnisse der Bedürfnisse und Probleme der Kunden in der Regel über die beste Expertise für das Geschäft mit Konsumenten und Kleinunternehmen. Für den Kleinanleger wiederum ist von Bedeutung, daß die Bank bessere Informationen über den Kapitalmarkt verfügt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Kommerzbanken keine Konkurrenz zum Kapitalmarkt darstellen sollten, sondern ihn als Intermediär ergänzen, der auch die Risiken übernimmt, was ihm aufgrund seiner speziellen Informationen auch möglich ist. Der Intermediär kann deshalb nicht so liquide agieren wie der Kapitalmarkt, wird aber gerade für die Erfüllung dieser speziellen Aufgabe bezahlt.

Eine Rückbesinnung vieler krisengeschüttelter Banken auf diese Philosophie ist bereits bemerkbar. Bis auf die Ausnahme einer Handvoll großer Moneycenterbanken scheint die Zeit des „alles-für-alle“-bieten-zu-Wollens, die Zeit der aggressiven Ausweitung der Geschäftstätigkeit – zumindest vorübergehend – vorbei zu sein. Beispielhaft dafür steht die BankAmerica, die – auf dem Weg zum Rieseninstitut – Mitte der achtziger Jahre in eine tiefe Krise schlitterte und durch radikales Schrumpfen und Beschränkung auf die traditionellen Geschäftsfelder wieder profitabel gemacht werden konnte.

Ein Großteil der US-Banken steht heute vor der Notwendigkeit, die capital-asset-ratio zu verbessern. Da der eine Weg dazu, mehr Kapital aufzutreiben, bei der derzeitigen Marktlage für die meisten kaum in Frage kommt, besteht für sie nur die Möglichkeit, die Aktiva zu reduzieren, vor allem fragwürdige Kredite aus den Bereichen Firmenübernahmen und Immobilien zu vermeiden bzw. aus den Büchern zu bringen und sich wieder auf das traditionelle Geschäft, in dem ihre Stärken, ihr Know-how und ihre komparativen Vorteile als Intermediär liegen, zu konzentrieren. Globalisierung scheint im Moment kein Ziel mehr zu sein, die Auslandsaktivitäten der meisten Banken werden reduziert. Auch riskantes Wachstum ist kein Ziel mehr, der Profit und nicht die Größe einer Bank ist der Erfolgsmaßstab. Und die meisten Profite wurden in den letzten Jahren im klein dimensionierten Privatkundengeschäft gemacht.

4.2 Marktbereinigung, Konzentration und Redimensionierung in allen Größenklassen

Im überbesetzten Bankensystem wird ein Bereinigungsprozeß einsetzen, der bisher vom Gesetz aus Angst vor Machtkonzentration verhindert wurde. Die Starken (und das sind nicht die Größten) werden stärker, und die Schwachen werden schwächer werden. Die Marktbereinigung wird durch Konkurse, vor allem aber durch Fusionen erfolgen. Obwohl die „Elefantenhochzeiten“ (Chemical Bank und Manufacturers Hanover, NCNB Corp. und C&S/Sovran) in den Medien dominieren, werden die wesentlichsten Strukturänderungen die community- und Regionalbanken betreffen, die aufgrund ihrer Ertragskraft regional mächtige Kon-

zerne errichten werden, deren Potenz die der bundesweit und auch weiterhin im Ausland engagierten Großbanken übertrifft. Die Strukturbereinigung wird in allen Größenklassen stattfinden:

- *Moneycenterbanks*: Die größten Banken verzeichneten bisher die schlechteste Performance aller Institute. Ein Großteil der uneinbringlichen Kredite befindet sich in ihren Büchern; in ihrer Größenklasse sind kaum noch economies of scale zu erzielen, eher verursacht der notwendige bürokratische Apparat überproportionale Kosten; ihre Distanz zum Kunden ist vielfach zu groß zur Erfüllung der ursprünglichen Bankaufgaben (vgl. Abschnitt 4.1); sie stehen in unmittelbarer Konkurrenz zu Investmentbanken und anderen Finanzunternehmen. In dieser Größenklasse zeichnen sich zwei mögliche Entwicklungen ab.

a) Eine Gruppe von Banken (Modell „Citibank“) versucht nach wie vor, über Größe Macht zu erlangen, bundesweit das Massengeschäft abzudecken, da der private Kleinkunde im Gegensatz zum großen Firmenkunden immer auf Bankdienstleistungen angewiesen sein wird. Im Kampf um den Kunden setzen sie vor allem auf Technik. Fortschritte in der Softwareentwicklung und ATM (Automated Teller Machines) sind ihre Erfolgsstrategie. Mit einem dichtmaschigen Filialnetz, mit Kreditkarten, die als Kundenkarten ein breites Spektrum an Leistungen bieten, wollen sie bundesweit präsent sein. Es erscheint unvermeidlich, daß selbst auf einem großen Markt wie den USA nur ganz wenige der Großbanken mit dieser universellen Strategie überleben können. Vielen bleibt somit das Gesundshrumpfen nicht erspart.

b) Die zweite Gruppe zieht sich aus dem flächendeckenden Massengeschäft zurück und setzt auf die Betreuung anspruchsvollster Firmenkunden (Modell „J. P. Morgan“ und „Bankers Trust“). Dafür sind sie die einzigen Großbanken mit AAA-Rating, und deshalb wurde einigen von ihnen bereits das Emissionsgeschäft erlaubt. Sie begeben sich somit in unmittelbare Konkurrenz zu Investmentbanken.

- *Mittelgroße Banken (Regionalbanken)*: Diese Banken mit Aktiva von 1 bis 2 Mrd. Dollar stellen die bisher erfolgreichste und ertragsstärkste Gruppe dar. Sie sind groß genug, um Skalenerträge zu realisieren (aber noch nicht zu groß dafür), und sie sind klein genug, um intensive Beziehungen und Kontakte zu den Kunden zu unterhalten. Diese Vorteile werden ihnen auch in Zukunft nutzen, wenn regionale Schutzschranken wegfallen. Einerseits stellen sie ein attraktives Ziel für Übernahmen durch Großbanken dar, andererseits sind viele von ihnen eher in der finanziellen Lage, angeschlagene Großbanken zu erwerben. Ihre Profite stammen aus dem noch nicht überbesetzten Privatkundengeschäft, in dem die Faktoren persönliche Beziehung, Vertrauen, Verfügbarkeit, Service und lokales Image eine wesentliche Rolle spielen. Im Konkurrenzkampf untereinander um die Einlagen setzen sie auf Technikausbau und Imagebildung, um sich zu unterscheiden.

Das Firmenkundengeschäft wurde von vielen bereits drastisch eingeschränkt, da es als zu kapitalintensiv und zu riskant erachtet wird. Im

verbleibenden Firmenkundengeschäft dominiert nicht die Bemühung um Marktanteilsausweitung, sondern um die gute Betreuung der bisherigen Kunden. Wer nicht im Laufe einiger Jahre der Bank mehr Geschäfte überträgt, dem wird nahegelegt, die Hausbank zu wechseln. Die zentrale Bemühung liegt im Erkennen der Probleme der Kunden (zumeist Profite zu steigern und Risiken zu senken).

Statt großangelegter F&E-Bemühungen zur Entwicklung neuer Produkte am Reißbrett wird versucht, kreative Produkte in Interaktion und ständigem Kontakt mit den Kunden zu entwickeln.

Die früher umfangreicheren internationalen Aktivitäten der Regionalbanken beschränken sich heute auf die Begleitung kleinerer und mittlerer Unternehmen der Region und die Hilfestellung für diese im Ausland bezüglich bürokratischer Vorgänge, Subventionen etc. und maximal auf kurzfristige Handelskredite.

- *Lokale Kleinbanken:* Diese sind zwar zu klein, um economies of scale realisieren zu können, und in der Regel wollen sie auch nicht wachsen. Dennoch können sie auch in Zukunft ihren Platz am Markt finden. Oft befinden sie sich im Besitz einer einzelnen wohlhabenden Person, die ein Durchtauchen durch Zeiten einer schlechten Ertragslage verkraften kann. Ihre Vorteile liegen in der Kundennähe, der persönlichen Kenntnis der Klienten und in geringen Overheadkosten. Da sie im Gegensatz zu den Filialen von Großbanken unabhängige Institute sind, ist anzunehmen, daß Motivation und Einsatz eines „Bankpräsidenten“ auch größer sind als bei einem Filialleiter. In diesem Bereich wird sich zeigen, inwieweit die persönliche Beziehung zum lokalen Kunden auch in Zukunft ein Wettbewerbsvorteil gegenüber eindringenden Filialen von Großbanken mit preisgünstigerem Service sein wird.

5. Zusammenfassung und Ausblick

In diesem Abschnitt soll versucht werden, aus den US-Erfahrungen einige grundsätzliche Entwicklungslinien der Geschäftsbanken abzuleiten, die auch für europäische bzw. österreichische Banken von Bedeutung sind. Dabei sind allerdings die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen zu berücksichtigen:

- Die Geschichte der amerikanischen Bankengesetzgebung sowie der politische Prozeß der Formulierung von Gesetzen unterscheidet sich wesentlich von der Situation in Europa. Dennoch wurden auch im Mutterland der freien Marktwirtschaft wesentliche systemprägende Entwicklungen von der Gesetzgebung und nicht vom Markt ausgelöst (Immobilien, Junk Bonds). Außerdem ist für den europäischen Betrachter (nur auf den ersten Blick) verwunderlich, daß in den deregulierten und marktwirtschaftlich-liberalen USA politische Abhängigkeiten und Verfilzung sowie daraus resultierend eine unausgewogene, inkonsistente Gesetzgebung mit Berücksichtigung von Partikularinteressen mindestens ebensolche Blüten treiben wie in europäischen

Kleinststaaten, denen gelegentlich operettenhafte oder „balkanesische“ Strukturen nachgesagt werden.

- Wenn in den USA von Größenklassen der Banken gesprochen wird und davon, daß ab mittlerer Größe Skalenerträge kaum noch eine Rolle spielen, so muß berücksichtigt werden, daß die größten österreichischen Institute bestenfalls dem Status von kleineren Regionalbanken der USA entsprechen.

Unter Beachtung dieser speziellen Voraussetzungen der US-Bankindustrie scheinen in den nächsten Jahren die folgenden Entwicklungen diesen Sektor zu prägen:

- Eine Reduktion der Zahl der Banken durch Fusionen und Übernahmen sowie durch Konkurse ist auf dem überbesetzten Markt unausweichlich.
- Mit Ausnahme weniger riesiger Moneycenterbanks besteht eine Tendenz zur Redimensionierung, zur Beschränkung des Geschäfts auf vertraute, überschaubare Bereiche.
- Der Mangel an Kreditqualität und Kreditkultur war ein wesentlicher Faktor der derzeitigen Krise. Ein effizienteres Kalkulieren, Bewerten und Managen der Kreditrisiken, eine stärkere Zurückhaltung bei schwerpunktmäßigen regionalen Engagements bzw. einzelnen Kunden gegenüber muß stärker als in der Vergangenheit berücksichtigt werden.
- Die Verbesserung der Unternehmensstruktur muß vom Bankmanagement selbst ausgehen und darf nicht nur vom Gesetzgeber (in Form einer Erweiterung der Geschäftsfelder) erhofft werden. Nur 6 der 25 größten US-Banken bekämen derzeit aufgrund ihrer Kapitalausstattung unter Anwendung des Reformvorschlages des Finanzministeriums eine Erweiterung der Geschäftsfelder zugestanden (Salem, 1991).
- Aufgrund der Eigenkapitalschwäche findet eine Verschiebung hin zu Aktivitäten statt, die im Gegensatz zu Krediten keiner Eigenkapitalunterlegung bedürfen (Gebührengeschäft).
- In den meisten Institutionen wird nach Abbau der regionalen und sektoralen Monopole die Kostenkontrolle erheblich verschärft, auch Personalreduktionen sind punktuell zu erwarten. Dennoch rechnet das US Department of Labor bis zum Jahr 2000 mit einem durchschnittlichen jährlichen Beschäftigungswachstum im Kommerzbankensektor von 0,7 Prozent, bei Finanzdienstleistungen insgesamt von 1,3 Prozent (US Department of Labor, 1990). Dabei muß berücksichtigt werden, daß im Gegensatz zur USA im kontinentaleuropäischen Universalbankensystem die Schwerpunktverschiebung von traditionellen Bankdienstleistungen zu anderen Finanzdienstleistungen unter einem Dach stattfinden kann.
- Qualität, Service und damit Ausbildung und Motivation der Mitarbeiter werden zu immer wichtigeren Faktoren auf einem Markt, dessen Produkte durch technische Entwicklungen tendenziell standardisiert werden. Die Kunden werden immer besser informiert, gebildet und bewußter und sind die treibende Kraft am Markt.
- Die internationalen Aktivitäten, die vielfach nur zur Umgehung der

Regulierungen am Binnenmarkt aufgenommen wurden, werden von den meisten Instituten reduziert, da sie zu wenig profitabel waren. Speziell nach den Erfahrungen in Lateinamerika wird das internationale Geschäft nur mehr langsam, evolutionär und lokal begrenzt anstatt aggressiv markterobernd betrieben. Am an Bedeutung gewinnenden europäischen Markt dürften eher spezialisierte Investmentbanken Erfolgchancen vorfinden. Amerikanische Kommerzbanken können europäischen Kunden kaum mehr bieten als ihre europäischen Konkurrenten und weisen dazu noch ein schlechteres Kreditportfolio auf.

- Trotz aller Mängel und Probleme eines Universalbankensystems erwies sich dieses einem Speziaalsystem mit künstlichen Trennlinien als überlegen. Die amerikanische Erfahrung zeigt auch die Wichtigkeit von einheitlichen gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen innerhalb eines Wirtschaftsraumes, wie ihn auch der EG-Binnenmarkt darstellen wird.

Die Entwicklung des Bankensektors verlief im historischen Rückblick oft in Wellen. Nach dem Boom, der Euphorie und der aggressiven Marktausweitung der achtziger Jahre dürften die neunziger Jahre von einer noblen Zurückhaltung geprägt sein, die durch die schlechte Kapitalausstattung erzwungen wurde. Insbesondere auch deshalb, da der derzeitige Präsident der USA die US-Banken wieder als internationales Aushängeschild des Landes und an der Spitze der Weltranglisten sehen will, bleibt allerdings dahingestellt, ob es sich dabei um eine nachhaltige Entwicklung handelt oder bloß um eine zyklische Bewegung, der wieder eine Wende folgt, hin zu einer prestigeträchtigeren, aber weniger profitablen Geschäftsausweitung.

Literatur

- AFL-CIO, Banks and the Financial System. AFL-CIO Report No. 50 (May 1991)
 Board of Governors of the Federal Reserve System, The Federal Reserve System, Purposes & Functions (Washington, D.C. 1984)
 Business Week, The Future of Banking (April 22, 1991)
 Clausen, A. W., Remarks before the 27th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago (May 1991)
 Crane, Dwight and Eccles, Robert, Commercial Banks: Taking Shape for Turbulent Times, in: Harvard Business Review (November-December 1987)
 Crane, Dwight und Hayes, Samuel, The New Competition in World Banking, in: Harvard Business Review (July-August 1982)
 Delapina, Thomas, Die Globalisierung der Finanzmärkte als Herausforderung für die österreichischen Banken, in: Wirtschaft und Gesellschaft 2/1990
 Department of the Treasury, Modernizing the Financial System. Recommendations for Safer, More Competitive Banks (Washington, D.C. 1991)
 Euromoney, The Euromoney Five Hundred (June 1991)
 FDIC Quarterly Banking Profile, Fourth Quarter 1990
 Federal Deposit Insurance Corporation, Mandate for Change-Restructuring the Banking Industry (Washington, D.C. 1987)
 Federal Reserve Bank of Chicago, Banking System Risk: Charting a New Course (Chicago 1989)

- Federal Reserve Bank of Chicago, Game Plans for the 90's (Chicago 1990)
- Greenspan, Alan, Banking in the 21st Century, Remarks before the 27th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago (May 1991)
- Kaufman, Henry, How Treasury's Reform Could Hurt Free Enterprise, in: Challenge (May-June 1991)
- Laderman, Elisabeth and Pozdena, Randall, Interstate Banking and Competition: Evidence from the Behavior of Stock Returns, in: Federal Reserve Bank of San Francisco, Economic Revue (Spring 1991)
- Litan, Robert, What Should Banks Do? (Washington, D.C. 1987)
- Long, Millard et al, Financial Systems and Development, The World Bank-Policy and Research Series No. 15 (Washington, D.C. 1989)
- Meulendyke, Ann-Marie, US Monetary Policy and Financial Markets, Federal Reserve Bank of New York (New York 1989)
- Salem, George, Remarks before the 27th Annual Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago (May 1991)
- Saunders, Anthony, The Separation of Banking and Commerce, in: New York University Salomon Center, Working Paper Series, 5-91-19
- Smith, Roy und Walter, Ingo, Reconfiguration of Global Financial Markets in the 1990's, in: New York University Salomon Center, Working Paper Series, 5-91-12
- Theobald, Thomas, Restructuring the US Banking System for Global Competition, in: Journal of Applied Corporate Finance, Vol. 3 (1991), No. 4
- Tichy, Gunther, Bankengröße und Effizienz, in: Kredit und Kapital (3/1990)
- US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, Outlook 2000 (Washington, D.C. 1990)
- Young, Harrison, Bank Regulation ain't Broke, in: Harvard Business Review (September-October 1986)

Dienstleistungen in den Reformländern Mitteleuropas

Jiří Skolka

In den Ländern Mittel- und Osteuropas, in denen bis vor kurzem die Kommando-Wirtschaft herrschte, verläuft gegenwärtig ein tiefgehender politischer und wirtschaftlicher Wandel: ein Übergang von Diktatur zu Demokratie und von Kommando-Wirtschaft zu Marktwirtschaft. Der Ausgang der Reformbemühungen hängt von vielen Faktoren ab. Auch von der Existenz moderner Dienstleistungen, welche die Infrastruktur für das Funktionieren der Marktwirtschaft bilden. Deren Angebot und Qualität sind in den ehemaligen Kommando-Wirtschaften unbefriedigend. Dies bestätigen nicht nur die Erfahrungen zahlreicher Besucher, sondern auch die verfügbare Statistik¹. In der Periode² 1975–1985, waren in Ländern mit Kommando-Wirtschaft die Anteile des Dienstleistungssektors an wichtigen gesamtwirtschaftlichen Größen nicht besonders hoch:

- am Bruttoinlandsprodukt zwischen 30 und 40 Prozent,
- am Kapitalstock zwischen 40 und 60 Prozent,
- an den Bruttoanlageinvestitionen zwischen 30 und 45 Prozent,
- an der Beschäftigung zwischen 35 und 40 Prozent.

In Österreich (und anderen westeuropäischen Industrieländern) waren vergleichbare Werte um etwa 15 Prozentpunkte höher. Diese Anomalie der Wirtschaftsstruktur wird in theoretischen Studien über Ungleichgewichte in der Zentralplanwirtschaft nicht erwähnt, obwohl sie für das System charakteristisch ist und dessen niedrige Effizienz mitverantwortet.

Relative Größe des Dienstleistungssektors in Ländern mit der Kommando-Wirtschaft

(Anteile in %)

Land	Jahr	Brutto-Inlands- produkt	Kapital- stock	Brutto- Anlage- investitionen*	Beschäf- tigung
Bulgarien	1975	30,1	48,8	42,0	30,3
	1980	35,8	49,9	41,8	32,2
	1985	29,9	50,6	43,8	33,3
ČSFR	1975	29,1	55,4	47,4	36,0
	1980	33,6	53,8	45,4	38,2
	1985	36,3	52,4	40,5	39,4
DDR	1975	37,1	52,4	33,6	38,0
	1980	33,0	49,7	35,0	38,7
	1985	34,0	46,6	33,3	39,1
Polen	1975	27,6	54,4	37,4	30,0
	1980	33,5	59,2	39,1	31,4
	1985	37,0	56,8	49,6	—
Rumänien	1975	27,3	43,8	30,6	23,2
	1980	26,7	41,3	31,1	26,4
	1985	23,4	39,4	30,7	26,6
UdSSR	1975	36,6	53,2	41,6	39,5
	1980	40,9	51,3	41,1	41,3
	1985	42,3	50,2	42,0	42,3
Ungarn	1975	38,3	62,2	46,8	38,0
	1980	39,1	62,2	46,3	36,6
	1985	39,9	61,3	51,3	38,8
Österreich	1975	51,3	67,6	64,7	48,0
	1980	53,9	70,1	71,0	51,4
	1985	57,7	71,7	70,8	55,3

Der Dienstleistungssektor schließt sowohl die „materiellen“ als auch „nichtmateriellen“ Dienstleistungen, nicht die Bauwirtschaft ein. Die drei Angaben über Brutto-Anlageinvestitionen beziehen sich auf die folgenden Perioden: 1971 bis 1975, 1976 bis 1980, 1981 bis 1985. Daten für Österreich sind zu laufenden Preisen, die auch in der RGW-Statistik verwendet wurden.

Quelle: Maciejewicz-Monkiewicz (1989), die originelle Datenquelle war das RGW-Jahrbuch 1986.

Für Österreich sind wegen der geographischen Nähe Dienstleistungen in den mitteleuropäischen Reformländern, in der ČSFR, in Polen und in Ungarn, von Interesse. Es ist anzunehmen, daß österreichische Firmen beabsichtigen, nach der Öffnung dieser Länder den Außenhandel mit ihnen zu erweitern und in ihnen direkt zu investieren. Dienstleistungen in anderen Ländern des früheren politischen und wirtschaftlichen Blocks sind für Österreich weniger interessant, und über diese Länder sind auch wenige Informationen vorhanden. Die Überwindung des Rückstands der Dienstleistungen in der ehemaligen DDR stellt eine spezifische Aufgabe dar, die nach der deutschen Vereinigung auf eigene Weise gelöst wird.

Rückstand der Dienstleistungen

Die Ähnlichkeit der relativen Größe des Dienstleistungssektors in den ehemaligen Kommando-Wirtschaften deutet an, daß dessen Rückstand systembedingt war. Die folgenden Eigenschaften des Systems waren dafür verantwortlich:

- Verteilung der Wirtschaftsmacht;
- herrschende Ideologie und politische Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen;
- Ausschaltung des Marktes bei der Koordinierung der Arbeitsteilung (die Wirtschaft des Landes wurde als ein gigantischer Betrieb gelenkt).

In der Literatur wird als Ursache des niedrigen Gewichts des Dienstleistungssektors auch das niedrige Entwicklungsniveau im Vergleich mit den Industriestaaten mit der Marktwirtschaft erwähnt. Der Zusammenhang zwischen dem Entwicklungsniveau und der relativen Größe des Dienstleistungssektors ist aber ziemlich kompliziert. Er wird durch die Relationen und Veränderungsraten der Preise und der Arbeitsproduktivität beeinflusst; eine gründliche Behandlung dieser Frage würde aber viel Platz beanspruchen. Für die Kommando-Wirtschaften ist diese Hypothese nicht relevant.

Das politische System in Ländern mit Kommando-Wirtschaft war eine totalitäre Diktatur einer politischen Partei, die Gesellschaft wurde mit Anweisungen aus einer Zentrale gelenkt. Das politische System prägte das Wirtschaftssystem. Die meisten Produktionsmittel waren im öffentlichen Eigentum (vorwiegend des Staates, teilweise auch der Gemeinden und der Genossenschaften). Die Wirtschaftspolitik sollte die politische Macht im Inneren und nach außen schützen helfen. Dazu diente der militär-industrielle Komplex, der aus großen Betrieben der Schwerindustrie (der Metallverarbeitung, der Metallurgie, der Chemie, der Energiewirtschaft und des Bergbaus) bestand. Sie wurden bei Zuteilung von Arbeitskräften, Rohstoffen, Energie und Finanzmitteln bevorzugt. Deren kapitalintensive Produktion benötigte viel an Investitionsgütern, welche die Schwerindustrie für sich selbst produzierte. Dieses weitgehend geschlossene Segment der Wirtschaft gewann einen starken Einfluß auf die Wirtschaftspolitik. Es wies eine hohe Nachfrage nach ei-

gener Produktion auf und verursachte bei der Verteilung der Ressourcen ein „Crowding out“ anderer Wirtschaftsbereiche. Im politischen Verteilungskampf um Ressourcen gelang es der Schwerindustrie, in den frühen Nachkriegsjahren die Landwirtschaft, in der ganzen Nachkriegsperiode die Konsumgüterindustrie und besonders die Dienstleistungen zu verdrängen. Den Dienstleistungen wurden wenige Investitionsmittel und Arbeitskräfte, wenig Energie, Rohstoffe und Finanzmittel zugeteilt, Löhne wurden niedrig gehalten, zentral bestimmte Preise der Produktion waren oft nicht kostendeckend. Dienstleistungen wurden sogar für „parasitär“ gehalten, oder es wurde ein „Antagonismus“ zwischen Industrie und Dienstleistungen erfunden. Die Verdrängung der Dienstleistungen wird auch als „Residual approach“ (Ehrlich, 1990) bezeichnet: Dienstleistungen bekamen einen Teil davon, was nach Erfüllung der Wünsche der Schwerindustrie übriggeblieben ist.

Die herrschende Ideologie sollte diese Wirtschaftspolitik rechtfertigen. Sie berief sich auf Smith, Marx und Lenin. Marx übernahm Adam Smiths Hypothese³ über die produktive und unproduktive Arbeit, die jene Arbeit für produktiv hielt, die materielle Güter schafft; nur ein materialisierter Wert kann erhalten werden. Lenin trug zur feindlichen Einstellung zu Dienstleistungen mit der Hypothese der Notwendigkeit des prioritären Wachstums der Herstellung von Produktionsmitteln wesentlich bei. Die „marxistisch-leninistische“ Beurteilung der Dienstleistungen beeinflusste die Methodologie der Wirtschaftspolitik und -statistik in den Kommando-Wirtschaften. Als das Maß des Volumens der Wirtschaftstätigkeiten wurde statt des in den Marktwirtschaften üblichen „Bruttoinlandsprodukts“ (in dem die Wertschöpfung aller Dienstleistungen enthalten ist) der Begriff des „Materialprodukts“ verwendet. Er umfaßte nur „produktive“ Tätigkeiten, solche, die der Entwicklung, Herstellung, Lagerung, Verpackung, Beförderung, und Wartung von materiellen Gütern dienen (die Landwirtschaft, die Güterproduktion, die Bauwirtschaft und einige „produktive“ Dienstleistungen). Da die politische Führung die Leistungen der Planungsbürokratie am Wachstum des Materialprodukts beurteilte, wurde die „materielle Produktion“, und besonders die Herstellung von Produktionsmitteln, bei der Zuteilung von Ressourcen bevorzugt. Damit war eine „theoretische“ Rechtfertigung für die machtpolitisch motivierte Verdrängung der Konsumindustrie und der Dienstleistungen vorhanden: die herrschende Ideologie und die Interessen der dominierenden Schwerindustrie waren im Einklang.

Weitere Gründe der Verdrängung der Dienstleistungen lagen im Wesen der Kommando-Wirtschaft. In der Marktwirtschaft werden zahlreiche Interaktionen unabhängiger Wirtschaftssubjekte überwiegend autonom und dezentral abgestimmt, in der Kommando-Wirtschaft ist der Staat als der Haupteigentümer der Produktionsmittel auch der oberste Koordinator der Wirtschaftstätigkeiten. In der Marktwirtschaft wird die Arbeitsteilung auf zwei Ebenen koordiniert: einerseits zwischen unselbstständig Beschäftigten in innerbetrieblichen Hierarchien, durch Befehle und Anweisungen, andererseits dezentral zwischen selbständigen Produzenten auf dem Markt, überwiegend durch Reaktionen der Preise von

Gütern und von Produktionsfaktoren. In der Kommando-Wirtschaft wird der Markt durch das Staatseigentum der Produktionsmittel weitgehend ausgeschaltet und die Wirtschaft des Landes als ein riesiger, hierarchisch organisierter Betrieb zentral mit Befehlen und Anweisungen gelenkt⁴. Um diese Aufgabe zu erleichtern, wird die Produktion in großen Monopolunternehmen vertikal integriert. Eine kleine Zahl großer Produktionseinheiten kann leichter gelenkt werden. Die großen Unternehmungen besorgen viele Dienstleistungsfunktionen selbst (Forschung und Entwicklung, Design, Marketing, Wartung und Reparaturen von Maschinen und Einrichtungen, Buchhaltung, betriebseigene Güterbeförderung), und verlagern (externalisieren) diese nur selten in selbstständige spezialisierte Dienstleistungsbetriebe. Die zentralen Behörden wollen die Zahl der Unternehmungen, die sie kontrollieren müssen, niedrig halten; die Produzenten haben wenig Interesse an tiefer Arbeitsteilung, da in der Kommando-Wirtschaft die Zulieferanten unzuverlässig sind. Die Kosten der in Eigenregie der Unternehmungen erbrachten Dienstleistungen sind vermutlich höher, als dies bei einer Spezialisierung und Externalisierung der Fall wäre, werden aber in den Gemeinkosten der Produktion versteckt und kaum berücksichtigt. Die internen dienstleistungsähnlichen Tätigkeiten werden nicht als Dienstleistungsproduktion gezählt; Leute, die sie besorgen, werden nicht für Beschäftigte des Dienstleistungssektors gehalten. Diese in der Statistik international abgestimmte Abgrenzung des Dienstleistungssektors trägt auch zum ungünstigen Bild über dessen Größe in den Kommando-Wirtschaften bei.

Dienstleistungen ermöglichen (besorgen) das Funktionieren des Marktes (D'Alcantara, 1987). Sie schaffen Netze von Interaktionen von Wirtschaftssubjekten, die sich nach abgestimmten Verhaltensregeln auf einer materiellen Infrastruktur abspielen. In der Kommando-Wirtschaft wurden autonome Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf Marktsignale mit Anweisungen ersetzt, die zentral auf Grund umfangreicher, nicht aber immer verlässlicher Informationen über den Wirtschaftsablauf gefaßt wurden.

Wirtschaftliche Entscheidungen wurden oft politisiert (Bicanic, 1990), über viele Fragen entschieden fachlich wenig qualifizierte Politiker⁵, fachliche Beratungsdienste wurden nicht gefragt. Besonders in den folgenden Fällen:

- Entscheidungen über Produktionsmengen wurden zentral getroffen. Waren und Dienste wurden nicht auf dem Markt frei verkauft, sondern von staatlichen Organisationen abgenommen. Ihr Absatz war gesichert, Marketing war überflüssig, Handel spielte eine untergeordnete Rolle. Die Vernetzung der Produzenten mit den Verbrauchern als auch der Produzenten untereinander war schwach.
- Arbeitskräfte, Rohstoffe und Energie wurden zentral verteilt. Externe professionelle Beratung bei Investitionen, bei Auswahl qualifizierter Arbeitskräfte, bei Rohstoff- und Energieversorgung usw. wurde durch zentrale Anweisungen ersetzt.
- Preise wurden zentral bestimmt. Oft deckten sie die Herstellungsko-

sten nicht, Verluste wurden in einem undurchsichtigen Subventionssystem abgedeckt. Nicht selten war es unmöglich festzustellen, ob die Herstellung gewisser Produkte tatsächlich gewinn- oder verlustbringend ist (Kornai, Matits, 1984). Preise der Dienstleistungen wurden lange Zeit fast stabil gehalten. Oft wurden sie subventioniert (aber selten vollständig, da der Verschleiß der Infrastruktur⁶ in den Produktionskosten kaum berücksichtigt wurde).

- Ein großer Teil des Einkommens der Unternehmungen wurde vom Staat beansprucht und umverteilt. Die Finanzmittel für Investitionen wurden zentral zugeteilt, die Unternehmungen hatten wenig Bedarf an Finanzdiensten, das Banksystem erfüllte eher buchhalterische Aufgaben.
- Im Außenhandel wurden Produzenten von direkten Kontakten mit ausländischen Kunden weitgehend abgeschildert.

Renaissance der Dienstleistungen

Durch den Wiederaufbau der verdrängten Dienstleistungen kann der Wandel des Wirtschaftssystems in den Reformländern wesentlich unterstützt und beschleunigt werden. Dienstleistungen schaffen die Infrastruktur und die Verhaltensregeln für das Funktionieren der Marktwirtschaft und ermöglichen die Eingliederung des Landes in die internationale Vernetzung der Wirtschaftstätigkeiten. Deren Renaissance dürfte keine Rückkehr zu der Lage in den fünfziger Jahren, sondern eine flexible Anpassung an die Gegenwart in den Industriestaaten sein, bei der die gegenwärtigen Trends zur Globalisierung und Internationalisierung und der schnelle technische Fortschritt berücksichtigt werden müßten. Es sollte das entstehen, was hypothetisch existieren würde, hätte es die vierzig Jahre der Kommando-Wirtschaft nicht gegeben. Dienstleistungen könnten in den Reformländern Mitteleuropas auch neue Arbeitsplätze für einen Teil der nach der Umstrukturierung der Industrie und Modernisierung der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte⁷ schaffen.

Viele Aufgaben der Belebung der Dienstleistungen könnten und sollten die mitteleuropäischen Reformländer mit eigenen Kräften lösen. Die sozialen Dienste sind (gemessen am Entwicklungsniveau) relativ gut ausgebaut, ihre Erhaltung oder sogar Erweiterung dürfte aber auf Grenzen der Finanzierbarkeit stoßen (auch infolge der Stagflation, die die erste Phase der Transformation der Kommando-Wirtschaften begleitet). Gewisse Aspekte der gegenwärtigen Entwicklung könnten hingegen die Renaissance der Wirtschaftsdienste erleichtern. Nach der Auflösung großer Unternehmungen werden mittelgroße Industriefirmen entstehen, die in einer Marktwirtschaft erfahrungsgemäß hohe Nachfrage nach externen, zugekauften Dienstleistungen aufweisen. Die bisher in der Industrie versteckten Wirtschaftsdienste werden sich verselbständigen und auf dem Markt angeboten werden. Auch die meisten persönlichen Dienste (genauer: Dienste für private Haushalte) könnten leicht wiederbelebt

werden. Die beabsichtigte Privatisierung (Übergabe der Betriebe im öffentlichen Eigentum an die ehemaligen Eigentümer, Verkauf oder Versteigerung an private Interessenten, Joint-ventures mit ausländischen privaten Firmen oder Gründung neuer Betriebe durch Privatpersonen) wird dies beschleunigen. Umgekehrt würden Dienstleistungen die Privatisierung und die Wiederherstellung des Unternehmertums fördern (Fox, 1991); etwa zwei Drittel der privaten Betriebe entstehen derzeit im Dienstleistungssektor. Manche Dienstleistungen sind für die Marktwirtschaft unabdingbar. In die privatisierten Dienste dürfte auch ein Teil der bisherigen Schattenwirtschaft übergehen. Gute Chancen für privates Unternehmertum bestehen im Handel⁴, im Fremdenverkehr, in der Gastwirtschaft, im Reparaturwesen (für Autos und Haushaltsgeräte), in der Personenbeförderung (Taxis etc.) und in den Freizeitdiensten. Für die Bevölkerung wird die Belebung der Dienstleistungen infolge der Privatisierung wesentliche Verbesserungen des täglichen Lebens bringen. Der Verkäufermarkt wird sich in einen Käufermarkt verwandeln, das Warten in Schlangen und Suche nach Waren wird verschwinden. Handel wird sich vom Verkauf auf Marketing umorientieren, die Nachfrageimpulse auf die Industrie weiterleiten und deren Strukturanpassung beschleunigen. Einige Faktoren könnten aber bremsend wirken. Nach Jahrzehnten der Kommando-Wirtschaft fehlen unternehmerische Erfahrungen, und es herrscht eine Angst vor Risiken. Die bisherigen Gehaltsunterschiede zwischen der Schwerindustrie und den Dienstleistungen könnten die Verschiebung der Unselbständigen erschweren (die neuen Selbständigen dürften hingegen besser verdienen), es könnten Diskrepanzen in der regionalen Verteilung der Arbeitsuchenden und der neuen Arbeitsplätze entstehen. Eine durch restriktive monetäre Politik hervorgerufene Rezession oder Depression könnte einen Rückgang der Nachfrage der Haushalte nach Dienstleistungen und eine Zunahme von Do-it-yourself-Tätigkeiten (Fox, 1991) zu Folge haben und dadurch die Privatisierung verlangsamen. Die Sparquote würde nämlich sinken, und es würden wenig Finanzmittel (eigene oder Kredite) für Investitionen der künftigen Kleinunternehmer vorhanden sein. Oft fehlen Räume für Läden oder Werkstätten, und es besteht ein Mangel an Lagerkapazitäten.

Viele Aufgaben des Wiederaufbaus der Wirtschaftsdienste können aber von den mitteleuropäischen Reformländern nicht allein gelöst werden, ausländisches Kapital (Kredite, Joint-ventures, Direktinvestitionen) wird oft benötigt werden. Das Risiko für die Investoren wäre klein, die Nachfrage ist unbefriedigt, die eingesetzten Mittel könnten schnell zurückbezahlt werden. Deren Gewährung liegt auch im Interesse der westlichen Industriestaaten. Erst nach der Wiederherstellung der Marktwirtschaft können sich die mitteleuropäischen Reformländer wirtschaftlich öffnen, in die internationale Vernetzung der Wirtschaftstätigkeiten eingliedern und sich zu einem soliden Wirtschaftspartner der westlichen Industriestaaten entwickeln. Dann könnten grenzüberschreitende Direktinvestitionen⁵, die in den letzten Jahren in der Weltwirtschaft schneller als Exporte und Importe wuchsen und die internationale Arbeitsteilung prägen, voll zu Geltung kommen. Die

westlichen Industrieländer sollten in den Reformländern Mitteleuropas auch deswegen beim Aufbau der Wirtschaftsdienste helfen, um ihre Beteiligung an der Entwicklung der Industrie besser gestalten zu können. Verlässliche Unterlagen für lang- und mittelfristige Entscheidungen über Direktinvestitionen in der Industrie sind derzeit kaum vorhanden und die Unsicherheit wird noch einige Jahre andauern. Viele Preisrelationen, Steuersätze, Zölle, Zinssätze, Nachfragestruktur, rechtliche Normen, usw. sind noch immer provisorisch. Sollte sich der Zustand der Finanz-, Telekommunikations-, Beratungs- und anderer Dienste und auch der Wirtschaftsstatistik nicht schnell bessern, wären größere ausländische Aktivitäten in der Industrie der mitteleuropäischen Reformländer riskant. Westliche Firmen könnten auch die Produktion einiger Dienstleistungen in diese Länder verlagern, um die Vorteile der niedrigeren Löhne und relativ guter Qualifikation der Arbeitskräfte auszunützen.

Die Finanzierung der Renaissance des Dienstleistungssektors in den Reformländern Mitteleuropas ist gegenwärtig nicht ganz geklärt. Länder der Dritten Welt befürchten, daß Mittel für die Entwicklungshilfe in die ehemaligen Kommando-Wirtschaften umgeleitet werden könnten und dürften sich gegen eine umfangreiche internationale Hilfe wehren. Es ist auch nicht ganz klar, wie groß die verfügbaren Finanzmittel der Weltbank, der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung letztlich sein werden und wie sich diese nach Ländern verteilen werden. Der Abschluß der Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde über die Liberalisierung im Dienstleistungssektor (GATS) dürfte den mitteleuropäischen Reformländern auch helfen.

Für den Wiederaufbau der Dienstleistungen werden Investitionen¹⁰ in das Sachkapital (Anlage-Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur der Dienstleistungen) und in das Human-, bzw. Wissenskapital (Bildung, Übernahme von Rechtsnormen, Regulierungen, Standards und Arbeitsroutinen) benötigt.

Infrastruktur der Dienstleistungen

Eine wesentliche Verbesserung der Infrastruktur wird in den folgenden Dienstleistungen benötigt.

- Wohnungswirtschaft, Hotellerie und Büroräume;
- Verkehr;
- Telekommunikationen (bzw. Telematik, d. h. Telekommunikationen verkoppelt mit Computern).

Seit 1939 wurden in den ehemaligen Kommando-Wirtschaften Mitteleuropas wenig neue Wohnungen gebaut, und die bestehenden wurden nicht ordentlich gewartet. Es fehlten Baukapazitäten und finanzielle Mittel (z. B. in der CSFR decken die Mieten etwa 50 Prozent der Kosten der Instandhaltung der Wohnungen). Besonders spürbar ist der Wohnungsmangel in den Städten; die Lage am Lande ist infolge der Landflucht der Bevölkerung und dank dem Eigenbau der Familienhäuser

besser. Manche landwirtschaftliche Objekte wurden für Erholungszwecke renoviert. Auch wenn die Mieten erhöht werden (was bereits geschieht), wird die Renovierung älterer Stadtviertel und der Bau neuer Wohnungen große finanzielle Beträge erfordern. Die Inflation treibt gegenwärtig die Zinssätze und die Grundstückspreise in die Höhe. Die Wohnraumbeschaffung wurde früher mit günstigen Krediten gefördert, die jetzt verringert oder abgeschafft werden. Die bisher gewährten Kredite sind, z. B. in Ungarn, große Belastung der öffentlichen Budgets. Privatisierung des Wohneigentums könnte das Interesse der Bevölkerung an der Instandhaltung und am Bau der Wohnungen erhöhen, würde aber höheres Sparen benötigen, das nur bei steigendem Einkommen der Bevölkerung realisierbar wäre. Die Frage, ob in vorhersehbarer Zeit in den Reformländern Mitteleuropas ein halbwegs normaler Wohnungsmarkt entstehen könnte, müßte eher verneint werden (dies würde aber die für die Umstrukturierung der Wirtschaft benötigte Mobilität der Arbeitskräfte negativ beeinflussen). Gegenwärtig kommt es in diesen Ländern sogar zu einem Rückgang im Wohnungsbau. Mit großer ausländischer Finanzhilfe oder mit großen ausländischen Direktinvestitionen im Wohnbau ist nur in Ausnahmefällen zu rechnen; die westlichen Firmen könnten aber moderne Bautechnologie anbieten oder sich an Baufirmen in den Reformländern beteiligen.

Im Fremdenverkehr könnten in vorhersehbarer Zukunft die Bettenkapazitäten der Hotels die inländische Nachfrage decken, (wenn Reserven in Erholungsheimen der Betriebe oder der Gewerkschaften in Anspruch genommen werden), die ausländische Nachfrage nicht. Auch das Angebot an guten Hotelzimmern und medizinischen Leistungen in den Kurorten Ungarns und der ČSFR könnte durch ausländische Bauinvestitionen erweitert werden (bei den niedrigen Kosten der Lebenshaltung könnte auch über langfristige Unterbringung der Pensionisten aus West-Europa nachgedacht werden). In den achtziger Jahren haben westliche Firmen im Hotelbau gute Erfahrungen mit ihren Beteiligungen und Joint-ventures gemacht, die Nachfrage nach guten Hotelzimmern ist höher als das Angebot. Die Gastländer waren aber bisher nicht im Stande, sich mit Lieferungen eigener Produkte am Bau und am Betrieb der vom Ausland finanzierten Hotels ausreichend zu beteiligen. Mit ähnlichen Projekten im Bürobau werden erste Erfahrungen gewonnen, die Voraussetzungen sind ähnlich wie im Hotelbau. Die Nachfrage ist vorhanden, die Vertretungen westlicher Firmen brauchen moderne Büroräume.

Die Infrastruktur des Verkehrs ist in einem schlechten Zustand. Die Verkehrsintensität der Produktion war infolge des hohen Energie- und Rohstoffverbrauchs außerordentlich hoch (ECE, 1990b). Die Eisenbahnen waren lange Zeit überlastet und sind stark abgenutzt, die Straßen sind in einem besserem Zustand. Es fehlt ein Netz von Autobahnen, die bestehenden Teilstücke sind nicht an Westeuropa angekoppelt. Flugplätze und Flugpark brauchen eine Modernisierung (die bisher verwendeten Flugzeuge sowjetischer Bauart bieten wenig Komfort und haben einen hohen Treibstoffverbrauch). Ausländisches Kapital könnte auch im Aus-

bau moderner Zugverbindungen (nach dem Vorbild des französischen TGV, oder der deutschen Expreszüge) und im Ausbau der auch für Westeuropa nützlichen Autobahnen¹¹ eingesetzt werden. Den Umbau des Verkehrs könnte auch der starke Rückgang der Nachfrage nach Verkehrsleistungen in der gegenwärtigen Phase der Transformation erleichtern.

Die wichtigste Aufgabe im Ausbau der Infrastruktur ist die Modernisierung der quantitativ und qualitativ unzureichenden¹² Telekommunikationen (ECE, 1990a). Die Kommando-Wirtschaft bevorzugte zentralisierte Verbreitung der Informationen gegenüber einer dezentralisierten; Fernsehen und Rundfunk wurden relativ gut, Telephone schlecht ausgebaut (Fleischer, 1990). Aber gerade die Telekommunikationsmittel für die dezentralisierte Informationsübergabe gliedern die Wirtschaft in das Netz der internationalen Arbeitsteilung ein und schaffen die elementaren Voraussetzungen für den Ablauf aller Wirtschaftstätigkeiten: in der Industrie, in der Landwirtschaft, in den Dienstleistungen (im Handel, Verkehr, Fremdenverkehr, in der Datenverarbeitung, im Bankwesen, Bildungs- und Gesundheitswesen, in der öffentlichen Verwaltung usw.). Angestrebt wird die Digitalisierung der Telekommunikationen, der Zugang zu globalen Übertragungsnetzen (Satellite, Glasfaserkabel¹³), Beteiligung an internationaler Datenübertragung und Übernahme bewährter moderner Telekommunikations-Systeme aus den westlichen Industriestaaten. Computer müßten an die Telekommunikationen angekoppelt werden (Telematik), was eine Erhöhung deren Zahl und Qualität voraussetzt. Die neuen Telekommunikationen werden ausländische Technologie verwenden, die mitteleuropäischen Reformländer beabsichtigen sie teils als öffentliche Betriebe, teils privat durch Unternehmungen aus den westlichen Industriestaaten zu betreiben. Ein Teil der Geräte, Einrichtungen und Computer könnte in den Reformländern in Lizenz oder in Filialen transnationaler Gesellschaften erzeugt werden, was positive Nebeneffekte des Transfers der Hochtechnologie bringen würde. Die Aufhebung der COCOM-Beschränkungen vieler High-Tech-Exporte hat bessere Voraussetzungen dafür geschaffen. Die Telekommunikationen sollen teilprivatisiert (z. B. in Polen besteht schon eine private Telekommunikationsfirma, die Verbindungen über Telekommunikationssatelliten anbietet) und entbürokratisiert werden. Die Regulierung in diesem Bereich wird sich der Lage in der EG anpassen müssen. Interesse an Beteiligung an den Kommunikationsnetzen und an der Produktion der Geräte haben große Firmen aus USA, BRD, Frankreich und Großbritannien geäußert, die über zeitgemäße Technologie und ausreichende Finanzmittel verfügen.

Investitionen in das Human- und Wissenskapital

Investitionen in das Human- und Wissenskapital des Dienstleistungssektors werden teils auf dem Makro-, teils auf dem Mikro-Niveau benötigt.

Auf dem Makro-Niveau brauchen besonders drei öffentliche Dienstleistungen ausländische Hilfe: Bildung, Gesundheitswesen und amtliche Statistik.

- Die westlichen Industriestaaten haben Hilfe bei der universitären Ausbildung und der Sprachausbildung angeboten. Hilfe dürfte auch bei der Umschulung der in der Industrie überflüssigen Arbeitskräfte benötigt werden.
- Im Gesundheitswesen fehlen Gebäude, moderne Medikamente und Geräte¹⁴. Die Motivation des Personals ist schwach (das Pflegepersonal sucht Beschäftigung im Ausland, auch in Österreich). Der Bedarf an Gesundheitsdiensten könnte längerfristig durch Umweltschutz verringert werden (besonders in den Gebieten mit Schwerindustrie).
- Im öffentlichen Dienst müsste die amtliche Statistik verbessert und den Bedürfnissen der Marktwirtschaft angepaßt werden (ECE, 1990a). Die Wirtschaftsstatistik ist in den Reformländern Mitteleuropas in einem relativ guten Zustand, bietet aber trotzdem nicht genug an brauchbaren Daten. Sie verwendete bisher Konzepte der zentralen Wirtschaftsplanung, viele Datenerhebungen wurden mit Berichterstattung über die Planerfüllung gekoppelt. Die mitteleuropäischen Reformländer werden das international standardisierte und vor kurzem revidierte UNO-System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung „SNA“ einführen (vermutlich ab 1993). Die UNO Wirtschaftskommission für Europa und besonders die OECD helfen dabei, (die OECD hat in der „Economic Statistics and National Accounts Section“ eine neue Abteilung „Centre for Cooperation with the European Economies in Transition“ gegründet). Viele statistische Erhebungen und Umfragen müssen neu aufgebaut werden. Dasselbe gilt für die Übernahme der westlichen Buchhaltungsnormen, dies ist für ausländische Investoren sehr wichtig.

Auf dem Mikro-Niveau benötigen die Reformländer etwas, was als Partnerschaft bezeichnet werden könnte. Sie brauchen das Know-how für die tägliche Arbeit, die praktischen ökonomischen und technologischen Erfahrungen. Der Transfer des Wissens könnte die Verlagerung einiger Tätigkeiten in diese Länder begleiten. Ausbildung am Arbeitsplatz („on the job training“) könnte in den Niederlassungen ausländischer Firmen durchgeführt werden, die lokalen Arbeitskräfte könnten dort die westlichen Rechtsnormen, Regulierungen, Standards, Routinen und Erfahrungen kennenlernen. Die Zusammenarbeit könnte in verschiedenen Formen verwirklicht werden. Nicht nur als Direktinvestitionen. Joint-ventures wären eine sehr günstige Form der Zusammenarbeit, weil sie dem Charakter der Dienstleistungen als Interaktionen gut entsprechen, und weil mit ihnen viele Lerneffekte verbunden sind. Dasselbe gilt für Koproduktionsverträge, Leasing, Lizenz- oder Patentverkauf oder Franchising. Die Erhöhung der Qualifikation der Arbeitskräfte in den Reformländern Mitteleuropas birgt aber die Gefahr eines „Brain-Drain“ in sich, gut ausgebildete Fachleute könnten Beschäftigung in geographisch (und kulturell) nahen und reicheren westeuropäischen Ländern suchen.

Vorteile der Zusammenarbeit beim Aufbau der Dienstleistungen

Die Hilfe der westlichen Staaten bei der Renaissance der Dienstleistungen in den Reformländern Mitteleuropas würde beiden Seiten Vorteile bringen. In diesen Ländern würden mit Dienstleistungen wichtige Voraussetzungen für das Funktionieren des Marktes geschaffen werden. Die Konkurrenzfähigkeit der Länder würde sich erhöhen; heutzutage sind Industrieprodukte ohne begleitende Dienstleistungen, ohne Eingliederung in die internationale Vernetzung der Wirtschaftstätigkeiten, schwer auf den internationalen Märkten absetzbar. Nach dem Abschluß der Verhandlungen der Uruguay-Runde über die Liberalisierung des Dienstleistungshandels (GATS) könnten die mitteleuropäischen Reformländer auch auf einen besseren Zutritt zu Exportmärkten für einige Dienstleistungen hoffen (Pietras, 1990).

Auch den westlichen Firmen würde Hilfe beim Aufbau der Dienstleistungen einige Vorteile bringen. Der Schwerpunkt internationaler Wirtschaftsbeziehungen verschiebt sich von Exporten zu Direktinvestitionen. Voraussetzungen für das Eindringen westlicher Firmen in die Reformländer Mitteleuropas (besonders der Informationsstand über deren Wirtschaft) würden sich durch deren Beteiligung am Ausbau der Dienstleistungen verbessern, die Firmen könnten die Aussichten der Direktinvestitionen, Joint-ventures und anderer Kooperationsformen besser abschätzen. Der gegenwärtige Mangel an verlässlichen Informationen bremsst die Aktivitäten ausländischer Investoren (Ehrlich, 1990).

Weiters könnte Produktion einiger Dienstleistungen aus den westlichen Staaten in die Reformländer Mitteleuropas verlegt werden. Dafür hat die Region drei gute Voraussetzungen:

- Das Bildungsniveau ist relativ gut, besonders bei Technikern und Architekten. Die Qualifikation der Fachleute könnte den westlichen Standards rasch angepaßt werden, diese müßten aber Fremdsprachen lernen und praktische Anwendungen allgemeiner Kenntnisse, Standards oder der Routineabläufe bewältigen.
- Das Lohnniveau ist niedrig. Der Pro-Kopf-Verbrauch in den drei mitteleuropäischen Reformländern dürfte ungefähr 30 bis 60 Prozent des österreichischen Niveaus betragen, die Relationen der Reallöhne dürften künftig ungefähr in diesem Intervall liegen (bei den gegenwärtigen Wechselkursen sind die relativen Löhne noch niedriger).
- Westliche Firmen können bei Beteiligung an Dienstleistungsbetrieben einen wirtschaftlichen Erfolg nur dann haben, wenn sie moderne Technologie und Management-Know-how mitbringen und den Zugang zu westlichen Märkten sichern. Zu solcher Zusammenarbeit sind die mitteleuropäischen Reformländer bereit.

Eine engere Zusammenarbeit bietet sich besonders bei den folgenden Dienstleistungen an:

- Finanzdienste: Banken aus westlichen Industriestaaten sollten bei der Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Reformländern Mitteleuropas eine Vorreiterrolle übernehmen, deren Filialen könnten im Außenhandel, bei Direktinvestitionen und bei Joint-ven-

tures behilflich sein. Die Reformländer brauchen Know-how über das Funktionieren der Kapitalmärkte, besonders über die Aktienbörse¹⁵, und Know-how über Routineoperationen (Gehaltskonten, Vergabe privater Kredite, bargeldlose Zahlungen, Kreditkarten). In der Kommando-Wirtschaft hat der Staat die Funktion der Versicherungen (sowohl für Personen als auch für Betriebe) übernommen. Westliche Beteiligung oder Filialen im Versicherungswesen würden den mitteleuropäischen Reformländern helfen, die staatlichen oder genossenschaftlichen Monopole zu brechen und das Angebot an Versicherungsdiensten zu erweitern. In der Marktwirtschaft werden Betriebe mit neuen Risiken konfrontiert werden, mit dem erhofften Anstieg des Lebensstandards wird neue Nachfrage nach breiter Palette von Personen und sachbezogenen Diensten entstehen.

- Unternehmensberatung: Man kann den westlichen Firmen die Auskunft über die Wirtschaft der Reformländer Mitteleuropas nicht nur im Westen geben, die Experten müssen dort leben und mit den lokalen Gegebenheiten vertraut sein. Potentielle „einheimische“ Fachleute, die an der Stelle einen Teil der Beratungsdienste erledigen könnten, sind auf den Hochschulen, in den Akademien der Wissenschaften, in branchenspezifischen Forschungsinstituten (die den Ministerien bisher untergeordnet waren) und in Unternehmungen vorhanden. Sie müssen ihre Kenntnisse ergänzen und sich mit den Arbeitsroutinen im Westen vertraut machen. Die westlichen Beratungsfirmen könnten sie in Filialen in den Reformländern beschäftigen¹⁶ und von ihren lokalen Kenntnissen profitieren. Einige große Beratungsfirmen aus den USA, Großbritannien und Frankreich haben in dieser Region schon Niederlassungen gegründet (Kigyóssy-Schmidt, 1991).
- Technische Dienste, bzw. Forschung und Entwicklung: Die technische Ausbildung hat in den Reformländern Mitteleuropas eine lange Tradition. Die Techniker müßten sich mit westlicher Technologie und mit westlichen Normen und Standards vertraut machen, um sich an ausländischen Aufträgen beteiligen zu können. Die Reformländer haben Erfahrungen mit dem Export technischer Dienste in die Entwicklungsländer und auch in die Industriestaaten.
- Softwareherstellung: Die gute Ausbildung der Mathematiker und Informatiker in den Reformländern Mitteleuropas schafft gute Voraussetzungen für die Verlagerung der Softwareherstellung in diese Region oder für den Einkauf von Computerprogrammen (Havlík, 1991). Im Handel mit Software haben schon die ungarischen Programmierer gewisse Erfolge erzielt. Die meisten Spezialisten müßten aber die westlichen Arbeitsroutinen und die Fragestellungen lernen¹⁷.

In diesen vier Bereichen haben die österreichischen Firmen gute Voraussetzungen für ein aktives Engagement. Österreichische Banken haben schon Filialen in den mitteleuropäischen Ländern gegründet, die bei der Abwicklung der Joint-ventures und Direktinvestitionen österreichischer Firmen nützlich sind. Österreichische Versicherungen waren in der Vorkriegszeit in den Nachbarländern tätig und wollen die alten Kontakte wiederbeleben; sie planen langfristig und hoffen auf eine Belebung

der Nachfrage. In der Softwareherstellung sind die österreichischen Firmen etwas aktiv, einige Aufträge wurden in die Nachbarländer vergeben. Relativ wenig ist bisher auf dem Gebiet der Unternehmensberatung geschehen. Neben diesen vier Bereichen engagieren sich österreichische Firmen stark im Hotelbau und setzen ihr Know-how über den Fremdenverkehr ein.

Österreichische Dienstleistungsfirmen haben, im Vergleich mit ihren westeuropäischen, japanischen und amerikanischen Konkurrenten, in den Reformländern Mitteleuropas gewisse Nachteile und Vorteile. Die allgemeine Ursache der Nachteile Österreichs sind die Größenordnungen. Die Wirtschaftsleistung¹⁸ Österreichs beträgt etwa ein Viertel der Gesamtleistung der drei mitteleuropäischen Reformländer. Die überwiegend kleinen österreichischen Dienstleistungsfirmen sind zwar flexibel (was bei Dienstleistungen wichtig ist), stehen aber im Wettbewerb mit größeren Firmen aus anderen westlichen Industriestaaten. Die österreichischen Banken gehören nicht zu den mächtigsten in Europa. Auch die österreichischen Versicherungsfirmen sind nicht groß, und die ausländische Kapitalbeteiligung ist in diesem Bereich in Österreich hoch. Die Unternehmensberater, die Datenverarbeiter und die technischen Büros sind überwiegend kleine Firmen. Software wird in Österreich überwiegend in kleinen Häusern hergestellt (abgesehen von einer großen Niederlassung eines ausländischen Konzerns).

Der größte Vorteil Österreichs ist die geographische Nähe und die dadurch bedingte lange gemeinsame kulturelle und zivilisatorische Tradition Mitteleuropas. Die Mitteleuropäer haben eine ähnliche Mentalität, persönliche Kontakte, die bei Dienstleistungen wichtig sind, können leicht hergestellt werden. Viele österreichische Firmen waren vor dem Krieg in den Nachbarländern tätig. Da Dienstleistungen im Grunde Interaktionen zwischen Menschen sind, sollte dieser Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit nicht unterschätzt werden. Österreicher könnten und sollten auch nachdenken, wie bei der Renaissance der Dienstleistungen eine langfristig geplante, gut durchgedachte und koordinierte Infrastruktur (des Verkehrs und der Telekommunikationen wie auch der Regulierungen, Standards und Rechtsnormen) als Basis der Vernetzung der Wirtschaftstätigkeiten in Mitteleuropa entstehen könnte, die mit der Infrastruktur in den Europäischen Gemeinschaften kompatibel wäre.

Der zweite Vorteil Österreichs ist temporär und etwas widersprüchlich. Die drei mitteleuropäischen Reformländer beabsichtigen in der Zukunft den Europäischen Gemeinschaften beizutreten. Österreich wird dieselbe Absicht früher verwirklichen können. Erfahrungen Österreichs bei der Vorbereitung an den Beitritt zur EG könnten für die mitteleuropäischen Reformländer nützlich sein und ihren Dienstleistungssektor beeinflussen. Diese könnten es aber bevorzugen, sich direkt an die EG zu wenden¹⁹.

Schlußfolgerungen

Dienstleistungen sind Interaktionen, die auf der Infrastruktur verschiedener Netze abgewickelt werden und das Funktionieren des Marktes ermöglichen und fördern. In den Kommando-Wirtschaften wurden sie wenig benötigt, da der Markt als Koordinationsinstrument der Wirtschaftstätigkeiten ausgeschaltet wurde, und sie wurden auch bei der Verteilung von Ressourcen durch die Schwerindustrie verdrängt.

Eine Renaissance der Dienstleistungen ist für die Wiederherstellung der Marktwirtschaft in den Reformländern Mitteleuropas absolut notwendig. Dienstleistungen sollten auch helfen, die ehemaligen Kommando-Wirtschaften in die internationale Vernetzung der Wirtschaftstätigkeiten einzugliedern und werden bei der Privatisierung der Wirtschaft eine wichtige Rolle spielen. Die Größe des Dienstleistungssektors (vielleicht gemessen an der international vergleichbaren Zahl der Beschäftigten) könnte als Indikator des Fortschritts bei der Einführung der Marktwirtschaft dienen. Voraussetzungen für die Belebung sind bei verschiedenen Dienstleistungen ungleich. Viele persönliche und einige soziale Dienste könnten mit eigenen Kräften der Reformländer belebt werden, bei anderen wird eine Zusammenarbeit mit dem Ausland notwendig sein. Besonders bei der Erneuerung und beim Ausbau der Telekommunikationen (bzw. der Telematik) und des Verkehrs wird ausländisches Kapital und Know-how benötigt. Niederlassungen westlicher Banken, Versicherungen und Wirtschaftsberater könnten bei der Orientierung der westlichen Investoren behilflich sein. Westliche Dienstleistungsfirmen könnten auch ihre Aktivitäten in die mitteleuropäischen Reformländer verlegen und von der guten Qualifikation der Arbeitskräfte und dem niedrigen Lohnniveau profitieren.

Anmerkungen

- 1 Ähnliche, aber nicht vollständige statistische Übersichten der Lage des Dienstleistungssektors in Ländern mit Kommando-Wirtschaft findet man bei Miskinis (1990) und im Jahresbericht der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (ECE, 1990b). Eine bessere Statistik über Dienstleistungen in den mittel- und osteuropäischen Ländern wird vorbereitet, sie kommt frühestens ab 1993 mit der Übernahme des neuen Systems der VGR (der neuen SNA) und der neuen Klassifikationen der UNO.
- 2 Die nominellen Werte nach 1987 dürften in einigen Ländern durch die hohe Inflation verzerrt sein, und deswegen werden sie (soweit sie vorhanden sind) hier nicht veröffentlicht.
- 3 A. Smith (1776) hielt für unproduktiv die Arbeit der Diener der Aristokratie und gewisse Aktivitäten der Kirche. Diese Tätigkeiten gingen mit der Industrialisierung zurück. In Frankreich betrug Ende des 18. Jahrhunderts der Anteil der Dienstleistungen an der Gesamtzahl der Beschäftigten 30 Prozent, ging Mitte des neunzehnten Jahrhunderts auf etwa 20 Prozent zurück und erreichte um 1930 wieder 30 Prozent. (Delaunay, Gadrey, 1987).
- 4 Die ursprüngliche Idee „eine Nation – eine Fabrik“ (Kautsky, 1910) wurde nach 1917 in Rußland nach dem folgenden Grundsatz verwirklicht: „Alle Bürger werden Angestellte und Arbeiter eines das gesamte Volk umfassenden Staats-Syndikats“ (Lenin, 1917).

- 5 Ein Teilnehmer der Konferenz über Dienstleistungen in den ehemaligen Kommando-Wirtschaften in Genf im Mai 1990 sprach über die Verdrängung von „knowledge-intensive services“ durch „ignorance-intensive services“.
- 6 Die Verschlechterung des Zustandes der Infrastruktur zeigt ein Vergleich des Ausbaus und der Qualität der Infrastruktur für 27 Länder, der die folgenden Rangordnungen der Kommando-Wirtschaften für 1960 und für 1983 ergab: ČSFR: 16 bzw. 20; Bulgarien: 21 bzw. 21; Ungarn: 19 bzw. 22; Polen: 22 bzw. 23; Jugoslawien: 25 bzw. 25; Rumänien: 26 bzw. 26. (Ehrlich, 1990; ähnliche Angaben findet man in Michalová-Fronková, 1990).
- 7 In der ČSFR könnte bis 2000 der Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung von den derzeitigen 40 Prozent auf 50 Prozent erhöht werden, was einen Zuwachs von 750.000 Beschäftigten in diesem Sektor bedeuten würde (Mervart, 1990). Nach anderen Schätzungen könnte der Dienstleistungssektor in den kommenden fünf Jahren 500.000 Arbeitskräfte aufnehmen (Nešporová, 1990). Sollte die ČSFR die durchschnittliche Struktur der Beschäftigung in Österreich, Dänemark und der Schweiz erreichen, müßten im primären Sektor 560.000 und im sekundären 750.000 Beschäftigte abgebaut und 1.310.000 im tertiären Sektor absorbiert werden (Flasarová, Křovák, Šimonovská, 1990).
- 8 Die Zahl der neuen privaten Firmen wird in Polen auf mehr als eine Million geschätzt, die meisten sind klein und sind im Detailhandel entstanden. Mit der Versteigerung der Läden in der ČSFR wurde Anfang 1991 begonnen. In der ČSFR könnte der Binnenhandel künftig bis zu 250.000 zusätzliche Personen beschäftigen, vorausgesetzt, daß die Handelsspanne im Einzelhandel im Durchschnitt auf etwa 25 Prozent erhöht wird (was derzeit geschieht) und daß in diesem Bereich entsprechend stark investiert wird (Mervart, 1990).
- 9 Die Voraussetzungen der Attraktivität des Landes für ausländische Investoren sind Aussichten auf einen finanziellen Erfolg, günstige Sozial- und Kulturpolitik, akzeptable Umweltpolitik, Angebot an gut ausgebildeten Facharbeitern und Technikern, Überschuß an billigen Arbeitskräften, wissenschaftliche Institutionen, akzeptable Gewerkschaftsorganisationen, gute Infrastruktur, Schutz des intellektuellen Eigentums und Voraussetzungen für Komplementarität und Synergie (Jirásek, 1990).
- 10 1989 betrug der Anteil der Dienstleistungen an den gesamten Joint-ventures – gemessen an deren Zahl bzw. am Gesamtauslandskapital: in Polen 4,7 Prozent bzw. 1,8 Prozent, in der UdSSR 22,6 Prozent bzw. 7,6 Prozent. Gemessen an deren Zahl, betrug in Ungarn der Anteil der Joint-ventures 30 Prozent im Finanzwesen, 4 Prozent im Handel, 18 Prozent in Hotels und Restaurants, 3 Prozent im Verkehr und Telekommunikationen und 4 Prozent im Gesundheitswesen. (East-West Joint-ventures, 1989 (2, 3, 4), ECE, Genf). Nach anderen Angaben betrug in Polen Ende April 1990 der Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtzahl der Joint-ventures 35 Prozent, davon entfielen zwei Fünftel auf die BRD; es überwogen technische Dienste, Beratungsdienste, und auch Softwareherstellung und Datenverarbeitung, da Polen in diesen Bereichen viele qualifizierte Kräfte anbieten kann (Pietras, 1990).
- 11 Als Beispiel kann die geplante Autobahn Nürnberg-Pilsen dienen.
- 12 Die Zahl der Telefone pro 1000 Einwohner liegt zwischen 12 (Polen und UdSSR) bis 25 (ČSFR und Bulgarien). Der Rückstand der ČSFR hinter Österreich in Telefonausstattung beträgt 17 Jahre (Mervart, 1990). In Ungarn waren 80 Prozent der Teilnehmer nicht an das internationale Telefonnetz angeschlossen (Ehrlich, 1990). Die Ausstattung mit neuen Telekommunikationsmitteln war noch schlechter; z. B. in der ČSFR gab es 1989 lediglich 953 Telefax-Anschlüsse. Für bestimmte Organisationen (Innen- und Verteidigungsministerien, Elektrizitätswirtschaft, Ölindustrie, Eisenbahn, die herrschenden politischen Parteien) wurden unabhängige Telekommunikationsnetze errichtet.
- 13 An Plänen für eine „Middle Europe Digital Highway“ aus Glasfaserkabeln zwischen Berlin, Warschau Moskau und Prag, und zwischen Wien, Prag, Budapest und Norditalien, bzw. Kiew, wird gearbeitet (Way, 1990).
- 14 In der ČSFR sind 60 Prozent der Gesundheitseinrichtungen älter als 60 und 20 Prozent älter als 70 Jahre (Mervart, 1990).
- 15 Die Budapester Börse wurden 1864 gegründet, nach dem Zweiten Weltkrieg abgeschafft und am 21. Juni 1990 wiedereröffnet. Das Know-how für die Börse in Polen sollte durch Ausbildung einiger künftiger Mitarbeiter, in London erworben werden.

- 16 Eine britische Firma bietet den westlichen Firmen Adressen von qualifizierten Rechtsanwälten, Buchhaltern und Steuerberatern in den Reformländern Mittel- und Osteuropas an (East-West Joint-ventures, 1990 (5), ECE, Genf).
- 17 Etwa 4000 polnische Programmierer arbeiteten 1990 im Ausland, etwa 3000 private Softwarefirmen könnten sich dank der niedrigen Gehälter am polnischen Binnenmarkt gegen die ausländische Konkurrenz gut behaupten. Eine ungarische Firma kauft Computerteile in Taiwan, erzeugt spezialisierte Computer für Banken, liefert dazu Software, exportiert den Großteil der Produktion nach dem Westen und arbeitet mit einer Bank in der Schweiz und mit Forschungsstellen in der BRD und in den USA zusammen.
- 18 Österreich hat 7,6 Millionen; Ungarn 10,5 Millionen, ČSFR 15,6 Millionen und Polen 37,9 Millionen, die drei Reformländer insgesamt 64,3 Millionen Einwohner. Unter der Annahme, daß das Pro-Kopf Brutto-Inlandsprodukt in diesen drei Ländern im Durchschnitt der Hälfte des österreichischen Niveaus entspricht, ergibt sich ein Verhältnis der Wirtschaftsleistung von etwa 1:4,2.
- 19 Z. B. das Vorbild des neuen Gesetzes der ČSFR über die Aktiengesellschaften war das bundesdeutsche Gesetz.

Literatur

- Bicanic, I., The Ambiguous Position of Knowledge Intensive Producer Services in the Yugoslav Economy, The Sixth Annual Seminar on Service Economy, Genf, 1990
- ECE (Economic Commission for Europe), Economic Survey of Europe 1989–1990, Genf, 1990: a) "Economic Reform in the East: A Framework for Western Support", S. 1–2 – 1–27. b) "Eastern Europe and the Soviet Union: Developments in the Service Sector, 1970–1987", S. 3–83 – 3–108
- Ehrlich É., "Study on the Present State and Future Development Tendencies Of Hungarian Infrastructure and Services", The Sixth Annual Seminar on Service Economy, Genf, 1990
- D'Alcantara, G., Reflexions about some Basic Concepts for the Services Economics, Rencontre Internationale Dynamique des Services et Théories Économiques, Université de Lille, 1987
- Delaunay, J. C., Gadrey, J., Les enjeux de la société de service, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1987
- Flasárová, L., Křovák, J., Šimonovská, D., "Změny na trhu práce (Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt)" Politická ekonomie, 1990 (7), S. 851–859
- Fleischer, T., Diffusion of Local Infrastructure in the Settlement Network in Hungary, The Sixth Annual Seminar on Service Economy, Genf, 1990
- Fox, K. F. A., "The Privatization of Services in Formerly-Socialist Countries: A Model of the Development of Service Entrepreneurship", Seventh Annual Seminar on Service Economy, Paris, 1991
- Havlík, P., Information Technologies in The East: Past, Present and Future Prospects, WIIW, Reprint-Serie No. 135, June 1991
- Kornai, J. Matits, A., "Softness of the Budget Constraint – An Analysis Relying on Data of Firms", Acta Oeconomica, 1984 (3–4) S. 223–249
- Jirásek, J., The Impact of Globalization on Collaborative Strategic Business Options, WP-90-074, IIASA, Laxenburg, 1990
- Lenin, V. I., „Staat und Revolution“, 1917 (in: Ausgewählte Werke. Progres, Moskau, 1969)
- Kautsky, K., Der Klassenkampf (Erfurter Programm), C. H. Kerr, Chicago, 1910.
- Kigyóssy-Schmidt, E., "Business services in the Transition of Former Centrally Planned Economies: The Case of Hungary", Seventh Annual Seminar on Service Economy, Paris, 1991
- Maciejewicz, J., Monkiewicz, J., "Changing Role of Services in the Socialist Countries in Eastern Europe", The Service Industries Journal, 1989 (3) S. 384–398
- Mervart, J., "Rozvoj služeb v terciárním sektoru, (Die Entwicklung der Dienstleistungen im tertiären Sektor)", Plánované hospodářství 1990 (1), S. 15–17

- Michalová, V., Fronková, V., Economic Growth and Development in Services in Czechoslovakia, The Sixth Annual Seminar on Service Economy, Genf, 1990
- Miskinis, A., Services in the Centralized Economies, The Sixth Annual Seminar on Service Economy, Genf, 1990
- Nešporová A., "The New Role of Services in Czechoslovak Economy and Society", Konferenz "The Role of Services in the Socio-Economic Transformation and the Integration of Western and Eastern Europe", Budapest, 1990
- Pietras, J., "Poland's Services Trade and Policy Options for the Uruguay Round", The Service Economy, 1990 (3), S. 1-5
- Smith, A., An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations, 1776 (Edition Clarendon Press, Oxford, 1979)
- Way, R., "Global Digital Highways for Europe", Konferenz "The Role of Services in the Socio-Economic Transformation and the Integration of Western and Eastern Europe", Budapest, 1990

Arbeitslosigkeit, Hysterese und Wirtschaftspolitik

Rudolf Winter-Ebmer*)

1. Einleitung

In der österreichischen Arbeitsmarktlage scheint die Zeit einer „Insel der Seligen“ vorbei, seit Mitte der achtziger Jahre nähern sich die Arbeitslosenraten internationalen Werten¹. Wurde in den Siebzigern 2 Prozent Arbeitslosigkeit als „normal“ und damit erstrebenswert erachtet, so verschob sich seit etwa 1985 die Sockelarbeitslosigkeit auf ca. 5 Prozent.

An dieser Entwicklung sind zwei Phänomene interessant: Zum einen die soziologische Fragestellung: Warum wird die neue Situation als „normal“ anerkannt und die wirtschaftspolitische Meßlatte bescheidener angelegt? Zum anderen – und damit möchte ich mich hauptsächlich beschäftigen – die ökonomische Frage: Warum verharrt die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau, gibt es Strukturveränderungen auf dem österreichischen Arbeitsmarkt? In der breiten Öffentlichkeit wird von einem Arbeitskräftemangel gesprochen, da Beschäftigung und offene Stellen gleichzeitig zunehmen, man diagnostiziert eine „Abkoppelung der Arbeitslosigkeit“ (Butschek, 1990) bzw. eine veränderte konjunkturelle Reagibilität des Arbeitsmarktes (Biffel, 1990).

Die Wirtschaftstheorie hat für das Problem der persistenten Arbeitslosigkeit, das praktisch in allen westeuropäischen Ländern aufgetreten ist, den Begriff Hysterese geprägt. Unter Hysterese versteht man allgemein Wirkungen, die erst (bzw. noch) auftreten, wenn deren Ursache bereits

*) Diese Arbeit wurde vom Forschungsförderungsfonds unter dem Projekt 8327 „Unfreiwillige Gleichgewichtsarbeitslosigkeit“ gefördert, M. Pfaffermayr, M. Riese und J. Zweimüller verdanke ich wertvolle Hinweise.

verschwunden ist. In bezug auf die Arbeitslosigkeit bedeutet das, daß die Unterbeschäftigung Anfang der achtziger Jahre zwar aus einer Kombination von Ölkrise, Nachfragedämpfung und Lohnschocks entstanden sein mag, der Wegfall dieser widrigen Bedingungen jedoch keine Trendumkehr bewirkte.

Im folgenden soll zuerst die Hystereseeigenschaft in das Konzept der inflationsstabilen Arbeitslosenrate integriert werden, was von vielen Autoren als Neubelebung keynesianischer Standpunkte interpretiert wird. Danach werden einzelne dahinterstehende Ursachen für persistente Arbeitslosigkeit diskutiert und deren Relevanz für die österreichische Arbeitsmarktsituation gezeigt. Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen bilden den Abschluß.

2. Hysteresis und inflationsstabile Arbeitslosenrate

Spätestens in den achtziger Jahren setzte sich die langfristig vertikale Phillips-Kurve auch in der Lehrbuchliteratur durch. Ursachen waren die Stagflationerscheinungen vieler Volkswirtschaften² sowie die in der neueren Theorie unakzeptable Annahme ständiger Erwartungsfehler (Täuschung), die mit der einfachen Phillips-Kurve verbunden war. Damit verknüpft ist das Konzept der „natürlichen Arbeitslosenrate“, die meist jedoch nicht im Sinne eines walrasianischen Gleichgewichts à la Friedman interpretiert wird, sondern als „Arbeitslosenrate, die mit konstanter Inflationsrate vereinbar ist“ (NAIRU). Diese wird aus Lohn- und Preisgleichungen in einem unvollkommenen Markt als „battle of the mark-ups“ ermittelt (Layard, Nickell, 1987). Geht man von der um Erwartungen erweiterten Phillips-Kurve aus (mit π als Inflationsrate und U^* bzw. U als natürliche resp. aktuelle Arbeitslosenrate)

$$\pi_t = a\pi_t^e + b(U_t^* - U_t) \quad (1)$$

so erhält man ständige Abweichungen von der gleichgewichtigen Arbeitslosenrate nur dann, wenn im Durchschnitt falsche Preiserwartungen ($\pi_t^e \neq \pi_t$) oder keine vollständige Inflationsanpassung gegeben ist ($a \neq 1$); darüber hinaus führt eine solche Politik zu ständig steigenden Inflationsraten. Das Hysteresephänomen läßt sich nun so einführen, daß die natürliche Arbeitslosenrate im Zeitablauf nicht konstant ist, sondern sich bei Ungleichgewichtssituationen der aktuellen Arbeitslosenrate angleicht.

$$U_t^* - U_{t-1}^* = -c(U_t^* - U_t) \quad (2)$$

Liegt die Arbeitslosigkeit längere Zeit über dem Gleichgewichtsniveau, so verschiebt sich auch die NAIRU nach oben. Hysteresis führt somit zu einem neuen Trade-off zwischen der Veränderung der Inflationsrate (hier bei statistischen Erwartungen $\pi_t^e = \pi_{t-1}$) und der Veränderung der natürlichen Arbeitslosigkeit (Hargreaves-Heap, 1980).

$$\pi_t - a\pi_{t-1} = (b/c) \cdot (U_t^* - U_{t-1}^*) \quad (3)$$

Wenn die natürliche Arbeitslosenrate der aktuellen folgt³, dann ist sie nicht mehr „natürlich“, der politische Attentismus angesichts hoher Arbeitslosigkeitsraten ist nicht mehr gerechtfertigt.

3. Gründe für Hysterese

In der Literatur werden vor allem drei Argumente angeführt, warum hohe Arbeitslosigkeit selbstverstärkende Prozesse auslösen kann: i) die Nichtberücksichtigung von Arbeitslosen in den Lohnverhandlungen (Insider-Outsider-Theorie), ii) mangelnde Sachkapitalbildung im Verlauf einer starken Rezession, und iii) Dequalifizierungsprozesse bzw. Diskriminierung gegenüber Langzeitarbeitslosen.

Insider-Outsider-Theorie

Die Grundidee basiert auf einem mikroökonomischen Arbeitsmarktmodell, in dem die Gewerkschaften mit den Unternehmervetretern den Lohn aushandeln⁴. Im Hysterese Fall wird der Lohnsatz so gesetzt, daß die Arbeitsplätze der derzeitigen Beschäftigten (Insider) gesichert sind, jedoch keine zusätzlichen Arbeitskräfte (Arbeitslose) eingestellt werden (Blanchard, Summers, 1986). Kommt es zu unerwarteten negativen Produktivitäts- oder Absatzentwicklungen, so wird ein Teil der Insider entlassen. In der nächsten Periode verhandelt demgemäß ein kleinerer Stamm an Insidern, der auf einer negativ geneigten Arbeitsnachfragefunktion einen höheren Lohnsatz ansteuern kann, ohne den eigenen Job zu gefährden. Einmal eingetretene Arbeitslosigkeit, egal aus welchen Gründen, entwickelt eine Beharrungstendenz, da die Gewerkschaften offensiver werden (können) und die Löhne hochtreiben.

Lindbeck, Snower (1988) können Persistenz auch ohne das Vorhandensein von Gewerkschaften erklären. Gibt es Kosten der Ersetzung arrierter durch neue Arbeitskräfte, die über reine Produktivitätsunterschiede hinausgehen, etwa in der Art, daß die Stammebelegschaft mit den Eindringlingen (Lohndrückern) nicht zusammenarbeiten wollen und diese einschüchtern, so wird ein Unterbieten des Lohnes seitens der Outsider unmöglich: Hohe Fluktuationskosten verhindern eine Einstellung von Outsidern und bewirken so unfreiwillige Arbeitslosigkeit⁵, die auf einem Marktversagen beruht.

Die Insider-Outsider-Theorie betont kurzfristige Aspekte im Gewerkschaftsverhalten, die sich bei der Verfolgung einer solchen Strategie allerdings langfristig aus dem Markt drängen würde. Die Lohnsetzungsmacht der Gewerkschaften, insbesondere bei abnehmender Mitgliederzahl in einer Rezession, wird überschätzt. Darüber hinaus spielt der Zentralisierungsgrad der Lohnverhandlungen eine wichtige Rolle: Makroökologische Konsequenzen der Tarifpolitik, wie Arbeitslosigkeit oder Inflation, können der zentralisierten Gewerkschaft leichter zugeordnet werden.

Sachkapitalmangel

Mangelnde Sachkapitalausstattung als Ursache von dauerhafter Arbeitslosigkeit läßt sich weder in einem neoklassischen noch in einem keynesianischen Modell stringent formulieren: Im ersten Fall sorgen flexible Preise und Faktorsubstitution für den Ausgleich, im zweiten reagieren die Investitionen auf Kapazitätsengpässe positiv. Gibt es Preisrigiditäten, so können negative Nachfrageschocks prinzipiell zwei Anpassungsmechanismen in Gang setzen (Klundert, Schaik, 1990): verminderte Realkapitalbildung und eventuell sinkende Preise. Sind die Reallöhne nicht vollständig flexibel, so kommt es zu einem neuen Gleichgewicht mit geringerem Kapitalstock und Arbeitslosigkeit. Der Abbau dieser Arbeitslosigkeit kann erschwert werden, wenn es zu tatsächlichen Verschrottungen gekommen ist und Neuinvestitionen mit Anpassungskosten bzw. einmaligen verlorenen Aufwendungen (sunk costs) behaftet sind.

Langzeitarbeitslosigkeit

Eine Benachteiligung Langzeitarbeitsloser kann auf zwei Arten erfolgen. Dauerarbeitslosigkeit führt zu Dequalifizierung, die erlernten Fähigkeiten können nicht angewendet werden, neue werden nicht erworben. Dazu gehört auch wesentlich der Verlust der Arbeitsatmosphäre, damit verbunden Motivation, Arbeitsdisziplin und Pünktlichkeit; Fähigkeiten, die auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte aufweisen sollten.

Langzeitarbeitslose können aber auch seitens der rekrutierenden Firmen diskriminiert werden, indem die Personalchefs vermuten, daß solche Bewerber im Durchschnitt weniger aktiv sind bei der Arbeitssuche oder schon viele Absagen hinnehmen mußten und deshalb schlechter qualifiziert sein müssen. Die Arbeitslosigkeitsdauer wird somit zu einem leicht zugänglichen Auswahlkriterium.

Diese Dequalifizierungs- und Diskriminierungsprozesse, die das beschäftigbare Arbeitsangebot vermindern, können durch Koordinationsprobleme zwischen Arbeitssuchenden und Unternehmen noch verschärft werden. Die Personalbüros der Firmen können infolge der hohen Arbeitslosenquoten fälschlicherweise annehmen, Arbeitskräfte mit jedweder Qualifikation seien am Markt vorhanden, und so ihre Einstellungsanforderungen erhöhen bzw. versuchen, innerbetriebliche Ausbildung und Einschulung auszulagern. Steigt innerhalb des Pools der Arbeitslosen der Anteil der Schwerbeschäftigten bzw. -vermittelbaren, so führt das auch zu einer Erhöhung der Arbeitslosenrate.

4. Empirische Evidenz für Österreich

Infolge des großen Datenbedarfs gibt es für Österreich noch keine Studien, die direkt die Insider-Outsider-Theorie überprüfen. Arbeiten für Großbritannien (Nickell, Wadhwani, 1990) zeigen jedoch, daß sich nur

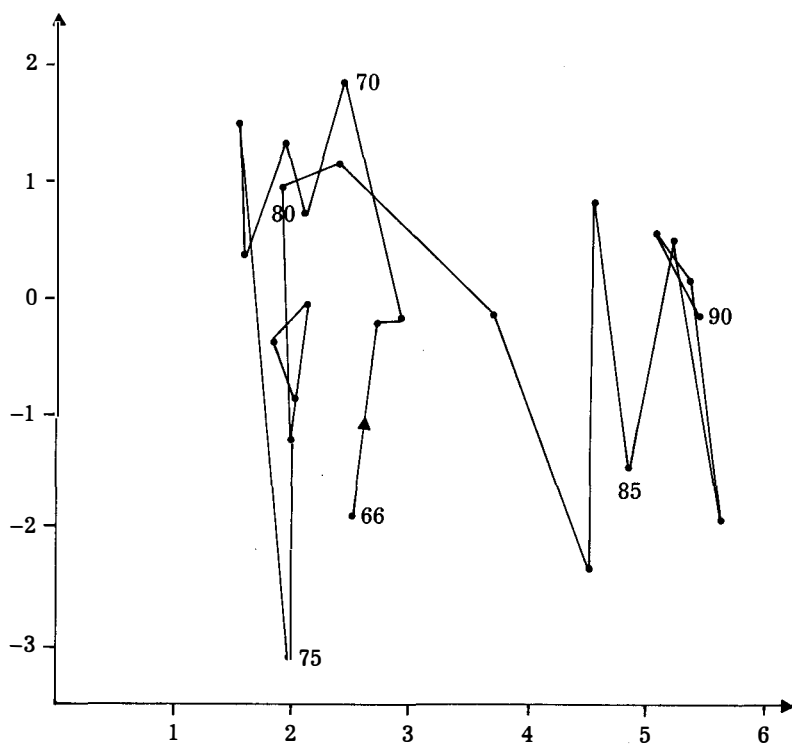
wenig Bestätigung dafür finden läßt, insbesondere die steigenden Lohnansprüche der Mitglieder bei schrumpfender Anzahl sind nicht bzw. nur kaum nachweisbar. Es zeigen sich aber teilweise beachtliche Insidereinflüsse i. w. S., daß z. B. die Lohnabschlüsse auf die finanzielle Situation des einzelnen Betriebes reagieren. Für Österreich dürften die Ergebnisse kaum anders sein: Infolge der stark zentralisierten Sozialpartnerschaft, den landesweiten Tarifverhandlungen und der produktivitätsorientierten Lohnleitlinien ist eine Ausgrenzungsstrategie von Outsidern seitens der Gewerkschaften nicht anzunehmen⁶.

Als Indiz für das Realkapitalargument gilt, daß die Kapazitätsauslastung in den letzten Jahren in den meisten OECD-Ländern gestiegen ist – trotz weiterhin hoher Arbeitslosigkeit (OECD, 1990, S. 27). Dabei sind die Gründe für diese Entwicklung sowie die eventuellen Restriktionen für eine Expansionspolitik etwas unklar, Kapitalmangel stellt jedoch sicherlich nicht das Hindernis für einen Abbau der europäischen Arbeitslosigkeit dar (Modigliani et al, 1987).

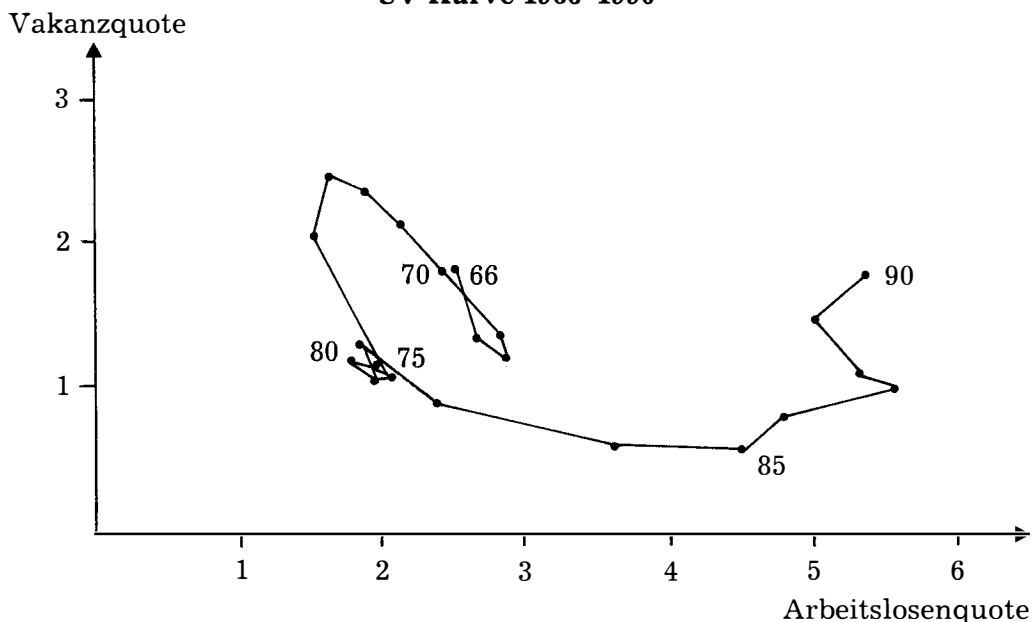
Abbildung 1

Phillips-Kurve 1966–1990

Differenz der
Inflationsraten



Arbeitslosenquote

Abbildung 2**UV-Kurve 1966–1990**

Für die österreichische Situation erscheint die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit am wichtigsten. Schon 1986 betrug die durchschnittliche Verweildauer 105 Tage⁷, berücksichtigt man die kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer einer Person innerhalb von nur zwei Jahren, so steigt dieser Wert auf 165 Tage (Ebmer, Riese, Steiner, 1989, S. 250). Über 65 Prozent der Arbeitslosentage in diesem Zweijahreszeitraum wurden von Personen getragen, die eine kumulierte Arbeitslosigkeitsdauer von über 6 Monaten aufweisen.

In Phillipskurvenschätzungen zeigen Neudorfer, Pichelmann, Wagner (1990), daß strikte Hysterese in Österreich zwar nicht vorliegt⁸, der Anteil an Langzeitarbeitslosen aber einen signifikant positiven Einfluß auf die Löhne ausübt, d. h. nur Kurzfristigarbeitslosigkeit wirkt im Sinne der Phillips-Kurve lohndämpfend, oder anders ausgedrückt: Bei konstanter Arbeitslosenrate führt ein höherer Anteil an Langzeitarbeitslosen zu höheren Lohnabschlüssen. Nach diesen Berechnungen ist die inflationsstabile Arbeitslosenrate 1980 bis 1985 von 3 auf 4,5 Prozent angestiegen, wobei zwei Drittel dieser Erhöhung aus der veränderten Dauerzusammensetzung des Arbeitslosenbestandes resultieren (Pichelmann, 1990).

In ähnlicher Weise führt Langzeitarbeitslosigkeit zu einer Auswärtsverschiebung der UV-Kurve, der Relation zwischen offenen Stellen und Arbeitslosen (vgl. Abbildung 2), seit Mitte der achtziger Jahre (Christl, 1988; Ebmer, 1990b). Diese etwa gleichzeitige Auswärtsverschiebung von Phillips- (Abbildung 1) und UV-Kurve erlaubt vorsichtige Rückschlüsse auf die Art des dahinterstehenden Schocks. Während sich im

Falle von Humankapitalabwertung Langzeitarbeitsloser die Vermittlungseffizienz des Arbeitsmarktes verschlechtert, sich somit UV- und Phillips-Kurve verschieben, sollten andererseits Insider-Outsider-Überlegungen nur Auswirkungen auf die Lohnbildung, nicht aber auf das Zusammenspiel von Vakanzen und Arbeitslosen haben (Blanchard, 1989).

Dequalifizierungs- und Diskriminierungsprozesse lassen sich am leichtesten auf Individualebene darstellen. Aus methodischen Gründen ist ein eindeutiger Nachweis von mit der Vormerkdauer abnehmenden Abgangschancen aus der Arbeitslosigkeit nicht möglich (Steiner, 1990). Es zeigt sich aber, daß Langzeitarbeitslose vom Arbeitsamt benachteiligt werden, sie erhalten weniger Stellenangebote pro Monat (Ebmer, 1990a). Quantitativ gewichtiger ist aber die Diskriminierung seitens rekrutierender Unternehmen: Mikroökonomische Untersuchungen ergaben, daß ein vom Arbeitsamt vermittelter Stellenwerber mit durchschnittlichen Eigenschaften und ebensolcher Vormerkdauer mit einer Akzeptanzwahrscheinlichkeit von 40 Prozent rechnen kann, ein Bewerber mit gleichen Eigenschaften aber doppelt so langer Arbeitslosigkeitsdauer, mit nur noch 10 Prozent (Winter-Ebmer, 1991)⁹.

5. Neue wirtschaftspolitische Möglichkeiten?

Obwohl je nach Art und Ursachen der Persistenzen auf dem Arbeitsmarkt ganz unterschiedliche Politikempfehlungen naheliegen, gilt doch als ganz allgemeines Rezept gegen langfristige Unterbeschäftigung: Arbeitslosigkeit sollte so frühzeitig wie möglich bekämpft werden, je länger man zuwartet, desto teurer und schwieriger wird es, sie wieder loszuwerden. Dieser Ratschlag hilft bei bereits bestehender Massenarbeitslosigkeit jedoch wenig. Hier gilt in Analogie zur Entstehung von langfristigen Unterbeschäftigungsgleichgewichten, daß Ursache und zugehörige Therapie keineswegs übereinstimmen müssen: Egal aus welchen Gründen Arbeitslosigkeit entstanden sein mag, Hysterese sorgt dafür, daß sie bestehen bleibt; gleichermaßen bringt jede erfolgreiche Politik, die die aktuelle Arbeitslosenquote senken kann, langfristigen Nutzen. So kann eine ursprünglich durch Technologieschocks entstandene Unterbeschäftigung, die sich verfestigt hat, durch Nachfragepolitik bekämpft werden und umgekehrt.

Steigt die inflationsstabile Arbeitslosenrate im Gefolge längerer Arbeitslosigkeitsphasen an, so ist insbesondere die neoklassisch-monetaristische Hypothese, daß Inflation ohne (größere bzw. permanente) Kosten reduziert werden kann, zu verwerfen: Man erhält eine Neuinterpretation keynesianischer Positionen, Nachfragepolitik kann selbst in Modellen mit rationalen Erwartungen erfolgreich durchgeführt werden.

Da die konkreten theoretischen Begründungen für Hysterese eher mikroökonomischer Natur sind, so empfehlen sich unterstützend Mikro- bzw. Angebotspolitikmaßnahmen zu deren Bekämpfung. Im Falle der Insider-Outsider-Theorie kann man zwischen allgemeiner Beschäftigungsförderung, Machtbeschneidung der Insider und speziellen Förde-

rungsprogrammen zur Integration von Outsidern unterscheiden. Kontroversen entstehen dabei vor allem bei den beiden letzten Maßnahmen. Setzt man die Insider mit den Gewerkschaften gleich, so richtet sich die Machtbescheidung direkt gegen diese. Gründet sich die Insiderrente auf Einstellungs-, Entlassungs- und Trainingskosten (Lindbeck, Snower, 1988), so bedeutet ein Abbau dieser Kosten u. a. verringerten Kündigungsschutz, eingeschränkte Streikmöglichkeiten, etc. In jedem Fall sind die Ergebnisse nicht notwendigerweise für alle Beteiligten wohlfahrtsverbessernd, sodaß mit dem Widerstand der Betroffenen zu rechnen ist, was mitunter zu weiteren verteilungspolitisch motivierten industriellen Konflikten führen kann und so die Effizienz weiter verringert. Ganz abgesehen davon, daß die z. B. in Österreich praktizierte Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft ein wichtiger Garant für erfolgreiche Einkommenspolitik ist, die bei einem Vorgehen gegen die Gewerkschaften sicherlich gefährdet wäre.

Aber auch verschiedene Vorschläge zur Wiedereingliederungsförderung von Outsidern sind nicht unproblematisch. Neben Einstellsubventionen und Schulungen wird auch die Streichung von Wohngeld zur Erhöhung von regionaler Mobilität sowie die Kürzung des Arbeitslosengeldes vorgeschlagen. So z. B. Minford (1987, S. 262): "Why do the long-term unemployed generate less wage pressure? If there is an answer, it lies in the tax/benefit system. Perhaps one could also discover some effects of actual unemployment on the public's knowledge of the benefit system (and the shadow economy?) and its attitudes (stigma, etc.) to unemployment. These could contribute to a proper micro-theory of hysteresis. But of course, the policy implications of such a mechanism are not encouraging to those who hope not to have to change the benefit system, since neither knowledge nor attitudes will be reversed by expansionary policies."

Gesellschaftliche Konflikte werden hingegen weitgehend vermieden, wenn man statt dessen den Marktzutritt von neuen Unternehmen fördert. Damit wird mehreren Zielen gedient: Mehr Firmen bringen mehr Beschäftigte, insbesondere können sie Outsider einstellen, da sie noch keine Stammbelegschaft aufweisen. Durch mehr Konkurrenz auf den Gütermärkten schwinden aber auch die u. a. für Insider verfügbaren Renten, die auf oligopolistische Marktstrukturen zurückzuführen sind.

Die empirischen Ergebnisse für Österreich sprechen aber eher für die Relevanz der Dauerzusammensetzung des Arbeitslosenbestandes. Hier wiederum bestätigt die festgestellte Effizienz von Schulungsmaßnahmen der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung die Hypothese der *tatsächlichen* Dequalifizierung durch Langzeitarbeitslosigkeit: Die untersuchten Kursteilnehmer sind überwiegend weniger qualifiziert bzw. mit schlechteren Chancen als der Durchschnitt der Arbeitslosen ausgestattet; nach Absolvierung des Trainingsprogramms können sie – gemessen an der nachfolgenden Beschäftigungsstabilität – zu den Nicht-Kursteilnehmern vollständig aufschließen (Zweimüller, Winter-Ebmer, 1991). Da Langzeitarbeitslosigkeit zu einer Effizienzverminderung des Zusammenspiels von Vakanzen und Arbeitslosen führt, sind auch solche Maß-

nahmen zu befürworten, die nur zu Verdrängungsprozessen innerhalb des Arbeitslosenbestandes führen, solange die Anzahl an Dauerarbeitslosen dadurch abgebaut wird.

Liegt hingegen echte Diskriminierung von Langzeitarbeitslosen vor, so sind Schulungsprogramme nicht zweckmäßig. Statt dessen können Beschäftigungsgarantien für Langzeitarbeitslose wie in Schweden oder britische Maßnahmen wie das „Community Programme“ oder „Restart“ bzw. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), wie sie in Österreich und der BRD praktiziert werden, hilfreich sein.

Eine andere Methode besteht im Anstreben größerer Lohndifferentiale. „In the extreme, anybody with a structural handicap should be allowed to offer his labour at a wage which is below, may be substantially below the standard wage as fixed in collective bargaining agreements. Thus long-term unemployed could compensate their inherent structural disadvantage by individually offering favourable terms of trade to firms; declining regions could attract capital by cutting labour costs and thus compensating for other unfavourable local conditions“ (Paqué, 1989, S. 42). Dieser Weg ist zwar bei der Gründung neuer Firmen gangbar, kollidiert jedoch mit dem Ziel der Verteilungsgerechtigkeit und ist darüber hinaus mit dem Lohngefüge in bestehenden Unternehmen unvereinbar, da die Werthaltungen sowie die Leistungsbereitschaft der Arbeiter sehr stark von Relativlohn- und Fairnessüberlegungen geprägt sind (Akerlof, Yellen, 1990); d. h. neben Gerechtigkeits- sprechen auch Effizienzaspekte für eine „faire“ Lohnstruktur.

Vorbeugende Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erhält somit durch Hysterese eine neue Rechtfertigung: „Countries like Sweden which have used a mixture of stabilization policy and income policy to offset adverse supply shocks have been proved far wiser than most economists would have thought 10 years ago“ (Layard, Bean, 1989, S. 395).

Anmerkungen

- 1 Dies gilt insbesondere im Vergleich zu USA und Großbritannien, der Abstand Österreichs zur EG – etwa 5 Prozentpunkte – blieb während der achtziger Jahre konstant.
- 2 Vgl. dazu Rothschild (1982).
- 3 Von strikter Hysterese spricht man, wenn überhaupt keine natürliche Arbeitslosenrate existiert, von Persistenz, wenn bei temporären Abweichungen eine Rückkehr zum Gleichgewicht nur langsam vonstatten geht.
- 4 In den meisten Modellen wird überhaupt von einer Lohnsetzung der Gewerkschaften ausgegangen.
- 5 Vgl. die Kritik von Fehr (1990) an dieser Erklärung unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.
- 6 Man denke in diesem Zusammenhang auch an die langjährigen Forderungen zur Arbeitszeitverkürzung, die hauptsächlich beschäftigungspolitisch motiviert waren.
- 7 Die Situation für 1990 ist ähnlich.
- 8 Auf Modelle, die Persistenz von Arbeitslosenraten alleine aus den Eigenschaften der Zeitreihen (Tests auf Einheitswurzeln) ableiten, wird hier nicht eingegangen (vgl. Neudorfer, Pichelmann, 1989).
- 9 In gleicher Weise steigt durch die Anzahl bzw. die Dauer vergangener Arbeitslosigkeitsepisoden das Risiko, erneut den Posten zu verlieren und so arbeitslos zu werden (Winter-Ebmer, Zweimüller, 1991).

Literatur

- Akerlof, George A., Yellen, Janet L., The Fair Wage-Effort Hypothesis and Unemployment, *The Quarterly Journal of Economics*, 2/1990, 255–284
- Blanchard, Olivier J., Summers, Lawrence H., Hysteresis and the European Unemployment Problem, in: *NBER Macroeconomics Annual*, 1986, Cambridge (The MIT-Press), 15–77
- Blanchard, Olivier J., Two Tools for Analyzing Unemployment, *NBER Working Paper* 3168, Nov. 1989
- Biffel, Gudrun, Konjunktur und Arbeitsmarkt – was hat sich geändert?, *WIFO-Monatsberichte*, 4/1990, 194–200
- Butschek, Felix, Jahresbericht 1989, *WIFO-Monatsberichte*, 4/1990, 236–238.
- Christl, Josef, An Empirical Analysis of the Austrian Beveridge Curve, *Empirica*, 1988/1, 327–350
- Ebmer, Rudolf, Riese, Martin, Steiner, Viktor, Dynamik und Konzentration von Arbeitslosigkeit: Ein Vorschlag zur retrospektiven Auswertung von Individualdaten, *Allgemeines Statistisches Archiv*, 1989/3, 244–254
- Ebmer, Rudolf, Placement Service and Offer Arrival Rates, *Economics Letters*, 34, Nov. 1990a, 289–294
- Ebmer, Rudolf, Stigma Dauerarbeitslosigkeit: Heterogenität oder Statusabhängigkeit im Abgangsprozeß, in: Buchegger, R., Rothschild, K. W., Tichy, G. (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit: Ökonomische und soziologische Perspektiven*, Heidelberg, NY (Springer), 1990b, 167–177
- Fehr, Ernst, Cooperation, Harassment, and Involuntary Unemployment: Comment, *American Economic Review*, 1990, 624–630.
- Hargreaves-Heap, S. P., Choosing the wrong „Natural“ Rate: Accelerating Inflation or Decelerating Employment and Growth?, *Economic Journal*, 1980, S. 611–620
- Klundert, Theo van de, Schaik, Anton van, Unemployment Persistence and Loss of Productive Capacity: A Keynesian Approach, *Journal of Macroeconomics*, 1990/3, 363–380
- Layard, Richard, Nickell, Stephen, The Labour Market, in: Dornbusch, R., Layard, R. (Eds.), *The Performance of the British Economy*, Oxford (Oxford University Press), 1987, 131–179
- Layard, Richard, Bean, Charles, Why does Unemployment persist?, *Scandinavian Journal of Economics*, 1989/2, 371–396
- Lindbeck, Assar, Snower, Dennis, *The Insider-Outsider-Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge (The MIT-Press), 1988
- Minford, Patrick, Comment on „The Labour Market“, in: Dornbusch, R., Layard, R. (Eds.), *The Performance of the British Economy*, Oxford (Clarendon), 1987, 260–263
- Modigliani, Franco, Monti, Mario, Drèze, Jacques, Giersch, Herbert, Layard, Richard, Reducing Unemployment in Europe: The Role of Capital Formation, in: Layard, Richard, Calmfors, Lars (Eds.), *The Fight Against Unemployment*, Cambridge (The MIT-Press), 1987, 10–48
- Neudorfer, Peter, Pichelmann, Karl, Measuring Shock Persistence in Austrian Unemployment, *Empirica*, 2/1989, 193–209
- Neudorfer, Peter, Pichelmann, Karl, Wagner, Michael, Hysteresis, NAIRU and Long-Term Unemployment in Austria, *Empirical Economics*, 1990
- Nickell, Stephen, Wadhvani, Sushil, Insider Forces and Wage Determination, *Economic Journal*, 1990, 496–509
- Paqué, Karl-Heinz, Micro-Macro Links in West Germany's Unemployment, *Institut für Weltwirtschaft*, WP 378, Kiel, 1989
- Pichelmann, Karl, Unemployment Dynamics, Wage Flexibility, and the NAIRU in Austria, *Empirica*, 1990/2
- OECD Economic Outlook, June 1990, Nr. 47
- Steiner, Viktor, Long-term Unemployment, Heterogeneity, and State Dependence, *Empirica*, 1990/1, 41–60
- Winter-Ebmer, Rudolf, Some Micro Evidence on Unemployment Persistence, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1991, 27–44

Winter-Ebmer, Rudolf, Zweimüller, Josef, Do They Come Back Again? Job Search, Labour Market Segmentation, and State Dependence as Explanations of Repeat Unemployment, *Empirical Economics*, 1991 (erscheint demnächst)

Zweimüller, Josef, Winter-Ebmer, Rudolf, Manpower Training Programs and Employment Stability, Universität Linz, WP 9105, 1991

Die gewerkschaftliche Entwicklung in den Reformländern Ost-, Mittel- und Süd-europas unter Berücksichtigung ihrer Parteienlandschaft

GÜNTHER ÖFNER
ESTHER SCHÖLLUM

Der politische Umbruch in den Reformländern Ost-Mitteleuropas konnte wesentlich von neuen gewerkschaftlichen Initiativen mitausgelöst und beschleunigt werden. Nicht nur die Pionierrolle der polnischen Solidarność sei hier nochmals ausdrücklich gewürdigt, auch in der Tschechoslowakei hat es einen engen Schulterschuß zwischen Bürgerrechtskomitees und betrieblichen bzw. gewerkschaftlichen Striktkomitees gegeben, vor allem in der Phase des Zusammenbruchs des kommunistischen Machtapparats. Auch in Bulgarien und Rumänien haben gewerkschaftliche Initiativen außerhalb der offiziellen Staatsgewerkschaften den politischen Umgestaltungsprozeß angeführt bzw. wesentlich mitgestaltet. Auch in der Sowjetunion artikuliert sich der Protest gegen die Regierung und gegen Präsident Gorbatschow sichtbar und spektakulär etwa in den Streiks der Kohle- und Bergarbeiter, die als Keimzelle einer neuen Arbeitnehmerorganisation

zu betrachten sind und in Nowokusnezsk im Mai 1990 einen eigenen, unabhängigen Gewerkschaftsbund gegründet haben.

Schon diese wenigen Hinweise zeigen, daß sich Selbstverständnis und Struktur gewerkschaftlicher Arbeit in Osteuropa dramatisch verändert haben. Während sich die alten Staatsgewerkschaften, in Einheit mit Partei und Regierung, als Instrumente verstanden haben, den Willen der Herrschenden den Arbeitnehmern aufzuzwingen, stehen Repräsentanten neuer, freier und unabhängiger gewerkschaftlicher Initiativen an der Spitze des Reformprozesses. Wobei nicht übersehen werden darf, daß die Rolle der Staatsgewerkschaften als Teil des Macht- und Unterdrückungsapparats in großen Teilen der Arbeitnehmerschaft dem Gewerkschaftsgedanken an sich schweren Schaden zugefügt hat und die Skepsis gegenüber gewerkschaftlichen Organisationsformen groß ist.

Immer wieder wird darauf verwiesen, daß die erstaunlich rasche und erfolgreiche Wiederaufbauleistung in Mitteleuropa nach den Zerstörungen des Zweiten Weltkrieges nur möglich war, weil eine funktionierende Sozialpartnerschaft gemeinsam mit der Regierung bereit und instande war, eine sozial ausgewogene Entwicklung zu gewährleisten. Nur so gelang es, den sozialen Frieden zu bewahren, sich um Verteilungsgerechtigkeit zu bemühen und gleichzeitig Populismus und soziale Demagogie erfolgreich zurückzudrängen. Der wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche und soziale Umbruch in den Reformländern Ost-Mitteleuropas ist von seiner Dimension her durchaus mit den Aufbaunotwendigkeiten in den fünfziger Jahren vergleichbar. Auch in diesen neuen

Demokratien ist eine funktionierende Sozialpartnerschaft, und eine solche setzt freie, unabhängige und repräsentative Gewerkschaften voraus, eine unverzichtbare Notwendigkeit für eine gedeihliche Entwicklung. Es ist für ganz Europa von ausschlaggebender Bedeutung, ob dieser gewaltige Reformprozeß gelingt, und wie die zunehmenden sozialen, nationalen und politischen Spannungen gelöst werden können. Deshalb muß auch ganz Europa ein Interesse daran haben, mitzuhelfen, daß die für eine freie und demokratische Entwicklung wichtigen Strukturen entstehen und wachsen können.

Grundzüge der Gewerkschaftsstrukturen in den Reformländern

Sieht man von der derzeitigen Situation in der ČSFR ab, so haben sich in allen Reformländern sehr differenzierte Gewerkschaftsstrukturen herausgebildet. Es hat sich eine Reihe von Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbänden gebildet, die einerseits miteinander konkurrieren, und die andererseits in ihrer gewerkschaftspolitischen Ausrichtung pluralistisch und heterogen sind. Als verständliche Gegenreaktion zum jahrzehntelang vorherrschenden Zentralismus sind die neuen Organisationsformen besonders dezentral und auf Betriebe, Branchen bzw. Berufsgruppen hin organisiert. Eine wesentliche Rolle spielen auch nationale und föderale Gesichtspunkte, die ebenfalls in etlichen Fällen als Strukturprinzipien anzusehen sind. Berufsverbände, Branchenzusammenschlüsse, Unternehmens- und Betriebsgewerkschaften, Standesorganisationen und gewerkschaftliche Strukturen für Berufsgruppen, die bisher überhaupt nicht organisiert waren, etwa Polizei, ergeben ein vielfältiges und sehr unterschiedliches Organisationsmuster. Das Mißtrauen, sowohl der Funktionäre als auch der Mitglieder, gegenüber übergeordneten gewerkschaftlichen Strukturen mag

zwar von Land zu Land unterschiedlich groß sein, es kommt aber überall auch insofern zum Ausdruck, als die reale Handlungsautonomie der kleinen Einheiten sehr groß ist, während die Bereitschaft, zentrale Vorgaben auszuführen, sehr abgenommen hat. Der erstarkte Nationalismus, der in der ČSFR, aber auch in Rumänien, Jugoslawien und der Sowjetunion anzutreffen ist, belastet alle Organisationsformen zusätzlich. In der ČSFR etwa hat das dazu geführt, daß die beiden Landesteile Böhmen und Mähren einerseits, sowie Slowakei andererseits, im neuen Gewerkschaftsdachverband ČSKOS über jeweils eigenständige, föderale Strukturen verfügen. Föderative Elemente kommen in einzelnen Ländern auch insofern sehr stark zum Tragen, als die Autonomie der Einzelgewerkschaften, die sich einem Dachverband angeschlossen haben, ausdrücklich festgeschrieben wurde.

Vielfältiges, pluralistisches Gewerkschaftssystem

Die durchaus unterschiedlichen Erfahrungen, die in den westlichen Industrieländern mit konkurrierenden Gewerkschaften bzw. einem hochdifferenzierten und zersplitterten Gewerkschaftssystem gemacht wurden, werfen natürlich die Frage auf, ob nicht die Durchsetzbarkeit gewerkschaftlicher Interessen unter einer zu großen Zersplitterung leiden wird. Andererseits muß aber vor allem berücksichtigt werden, daß ein Großteil der neuen gewerkschaftlichen Initiativen und Organisationsformen aus dem Kampf um die Ablösung der alten politischen Machtapparate entstanden ist und eine Oppositionsbewegung gerade auch den alten Gewerkschaften gegenüber darstellen. Als Auslöser und Träger des Wandels sieht sich ein großer Teil der neuen Gewerkschaften auch verantwortlich dafür, die mit den wirtschaftlichen Reformen verbundenen sozialen Härten einzugrenzen, gleichzeitig aber den Reformprozeß weiter-

zutreiben. Sowohl die Solidarność in Polen als auch die Demokratische Liga der Unabhängigen Gewerkschaften in Ungarn wie auch die Podkrepa in Bulgarien haben versucht, mit der Regierung bei der Gestaltung des Reformprozesses zusammenzuarbeiten. Sei es durch Mäßigung bei Lohnforderungen, durch Mitarbeit bei Umstrukturierungsmaßnahmen oder die Vereinbarung eines zeitlich begrenzten Streikverzichts.

Die meisten neuen Gewerkschaften sind kaum ideologisch ausgerichtet, sondern sehen ihre Vorbilder in den sozialen Marktwirtschaften Deutschlands und Österreichs. Das Bekenntnis zur Einführung der Marktwirtschaft unter Voraussetzung von sozialen Rahmenbedingungen und ökologischen Rücksichtnahmen ist weit verbreitet. Der größte Teil der neuen Gewerkschaften steht im scharfen Gegensatz zum Sozialismus und lehnt explizit sozialistische Zielsetzungen ab. Die Diskreditierung aller Ziele und Begriffe, die mit Sozialismus identifiziert werden, ist tiefreichend und hat auch dazu geführt, daß die nur nominell oder auch tatsächlich reformierten alten Gewerkschaften heute großteils ebenfalls jede Bezugnahme auf Sozialismus oder sozialistisches Gedankengut vermeiden. Die pragmatische wirtschaftspolitische Sicht der neuen Gewerkschaften erleichtert diesen auch das Mittragen der weitreichenden Privatisierungsvorhaben, die in fast allen Reformländern derzeit im Gange sind.

Zwar gibt es laufend heftige Auseinandersetzungen um einzelne Maßnahmen, insgesamt aber gibt es derzeit zwischen den meisten neuen Gewerkschaften und den von den Regierungen überwiegend vertretenen wirtschaftspolitischen Leitlinien, die eher in Richtung Marktwirtschaft gehen, eine gewisse grundsätzliche Übereinstimmung.

Paradoxerweise sind es die alten Staatsgewerkschaften bzw. die nun reformierten „alten“ Gewerkschaften,

die, etwa in Polen oder Rumänien, soziale Demagogie und extremen Populismus betreiben und auch versuchen, die nun zutage getretenen Probleme, wie Arbeitsplatzverlust, hohe Inflation und wirtschaftliche Verschlechterung auszunützen. Die sehr schlechte soziale und wirtschaftliche Situation birgt natürlich ungeheuren Sprengstoff in sich, gerade die gemäßigten und demokratischen Kräfte sind besorgt, daß mehr und mehr Menschen dieser sozialen Polemik wieder Glauben schenken könnten.

Einen großen Nachteil bedeutet für die neuen Gewerkschaften auch die Tatsache, daß die zum Teil inzwischen reformierten „alten“ Gewerkschaften noch immer über gewaltiges Geldvermögen und eine Vielzahl von Sozial Einrichtungen verfügen. Das hilft ihnen natürlich, Mitglieder zu binden und einen Großteil ihrer Strukturen aufrechtzuerhalten. Mit Ausnahme der ČSFR kann auch gesagt werden, daß trotz der Reformen und Umbenennungen in etlichen der alten Gewerkschaften nach wie vor führende Repräsentanten des kommunistischen Machtapparates tätig sind. Es ist deshalb auch nicht anzunehmen, daß es in absehbarer Zeit möglich sein wird, in diesen Reformländern zu einer einheitlichen Gewerkschaftsbewegung zu kommen.

Die neuen Gewerkschaften haben aber auch mit gewaltigen Problemen in ihrer Arbeit selbst zu kämpfen. Klarerweise verfügen sie nicht über jenen reichhaltigen Erfahrungsschatz, wie ihn in bezug auf Tarifverhandlungen, mikro- und makroökonomische Entscheidungen, Verhandlungstaktik und Organisationsfragen westeuropäische Gewerkschaften haben. Sie haben auch mit großen Personalproblemen zu kämpfen, weil es einfach an Fachleuten in bezug auf Rechts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik fehlt. Die Tatsache, daß jahrzehntelang alles von oben vorgegeben wurde, hat auch zu einer verbreiteten Passivität bei den Arbeitnehmern selbst geführt, was

natürlich auch die Arbeit der neuen Gewerkschaften nicht gerade erleichtert. Auch die interne Meinungsbildung ist vielfach noch sehr schwierig, es fehlt an Kommunikationsmöglichkeiten und Geld, Schulung und Information sind noch unterentwickelt, die Erwartungen der eigenen Funktionäre und Mitglieder oft zu hoch gesteckt. Die Verworrenheit der Medienlandschaft und fehlende Apparate in der Öffentlichkeitsarbeit erschweren zusätzlich die Darstellung der gewerkschaftlichen Positionen. Die Schwerfälligkeit in den Entscheidungsstrukturen verhindert vielfach überhaupt, daß es zu einer klaren Positionsfestlegung kommt.

Neue Gewerkschaften und politische Parteien

Was die Beziehungen der einzelnen neuen Gewerkschaften zu den bereits bestehenden oder in Gründung befindlichen politischen Parteien anbelangt, so ist die Situation sehr differenziert. Während sich etwa in Solidarność wesentlich mitverantwortlich für die politischen Entscheidungen im Land sieht und auch maßgeblichen Einfluß auf den Ausgang der Parlamentswahlen in Polen nehmen wird, gibt es in den meisten anderen Reformländern keine festen Bindungen zwischen neuen Gewerkschaften und neuen Parteien. In den Parlamenten finden sich Gewerkschafter aus ein und derselben Gewerkschaft in verschiedenen Parteien, wie etwa in Ungarn. In Bulgarien, Rumänien und Albanien etwa, wo sich noch kein stabiles pluralistisches Parteiensystem ausgebildet hat, sehen sich die neuen Gewerkschaften als Opposition und gesellschaftliche Gegengruppe.

Diese Situation erschwert natürlich für die neuen Gewerkschaften die Möglichkeiten zur Mitgestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Ein Handicap ist auch die Tatsache, daß es kein entsprechendes Gegenüber

in Form von freien, unabhängigen Arbeitgeberorganisationen gibt, die natürlich auch notwendig wären, um eine funktionsfähige Sozialpartnerschaft österreichischer oder deutscher Prägung zu realisieren.

Die Situationsanalyse zeigt, daß trotz der gewaltigen Fortschritte in den letzten Monaten und Jahren, die neuen, unabhängigen und freien Gewerkschaften noch gewaltige Herausforderungen bewältigen müssen, um ihre angestrebte Rolle als effiziente Vertretung der Arbeitnehmerinteressen voll ausüben zu können. Es wäre auch falsch und gefährlich, aus westlicher Sicht einfache Rezepte weiterzugeben und zu glauben, daß damit ohne weiteres die schwierige Situation bewältigt werden kann.

Tiefreichende wirtschaftliche Probleme im Zuge der Umgestaltung

1990 stellt das erste Jahr des Überganges der ehemaligen RGW-Länder von einer zerfallenden Kommando- zu einer sich erst formierenden Marktwirtschaft dar. Entwicklungstempo und -richtung waren in den einzelnen Ländern dabei durchaus unterschiedlich. Insgesamt aber hat die Entwicklung schwierige soziale, wirtschaftliche und politische Probleme aufgeworfen.

Die Wirtschaften der Reformstaaten sind 1990 stark geschrumpft. Nach derzeitiger Einschätzung durch das Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsbereiche (WIIW) muß auch 1991 mit einer Fortsetzung der Talfahrt gerechnet werden. Trotz des Rückganges in der Produktion hat sich dabei die Inflation deutlich beschleunigt. Die Nettoverschuldung hat von 117 Milliarden Dollar 1989 auf 134 Milliarden Dollar 1990 zugenommen. Am stärksten sank die Industrieproduktion in den kleineren Staaten Osteuropas, wo sie um durchschnittlich 18 Prozent sank. Der Rückgang in der UdSSR fiel mit etwa 4 Prozent deut-

lich geringer aus, in Jugoslawien betrug der Rückgang rund 10 Prozent.

Privatsektor als Lichtblick

Als ein positives Zeichen ist das starke Wachstum im privaten Sektor zu sehen. Allerdings ist der Privatsektor in allen Ländern noch zu klein, um den Rückgang im staatlichen Sektor aufzufangen. Vor allem in der UdSSR und in der ČSFR sind immer mehr Leute, meist im Rahmen eines Zweitjobs, im Privatsektor tätig. In ihrem Hauptberuf arbeiten sie nach wie vor in einem Staatsbetrieb. In Polen dagegen hat sich im Zuge der Stabilisierungspolitik die Zahl der Insolvenzen im Privatsektor stark erhöht. Hier findet ein erster, sehr schmerzlicher Ausleseprozeß bei den erst vor kurzem gegründeten Unternehmungen statt.

Der Rückgang der Wirtschaftsaktivitäten im Staatssektor wird vor allem auf die Verwirklichung der Stabilisierungsprogramme, auf Strukturänderungen, auf den Zusammenbruch des Intra-Comecon-Handels sowie auf die Zurückhaltung der westlichen Banken, neue Kredite zur Verfügung zu stellen, zurückgeführt. Die Oststaaten mußten als Folge dieser Entwicklung auch ihre Guthaben im Westen stark reduzieren.

Expandierender Ost-West-Handel

1990 stiegen die Exporte der OECD in den Osten (ohne DDR, inklusive Jugoslawien) real um 4 Prozent. Die Ausfuhren in die UdSSR waren dem gegenüber rückläufig. Allerdings stagnierten gleichzeitig die Importe. Deshalb hat sich das Handelsbilanzdefizit der Region mit dem Westen in konvertierbaren Währungen deutlich erhöht, nämlich von 5 Milliarden auf 6,1 Milliarden Dollar. Besonders stark verschlechtert hat sich das Ungleichgewicht in der Handelsbilanz Rumäniens. Deutlich verbessert haben sich

hingegen die Handelsbilanzen Polens und Ungarns, die 1990 sogar Überschüsse ausgewiesen haben. Wirtschaftsexperten gehen davon aus, daß der Ost-West-Handel 1991 um rund 4 Prozent wachsen wird. Der Warenaustausch mit der UdSSR hingegen wird bestenfalls stagnieren, eher leicht zurückgehen.

Erschwerend für die Reformländer wirkt sich die Tatsache aus, daß sie einen großen Teil ihrer Hartwährungseinnahmen für die Bezahlung der Erdölimporte aus der UdSSR und dem OPEC-Raum aufwenden müssen. Seit 1. Jänner 1991 muß nämlich auch für sowjetisches Erdöl in harter, konvertierbarer Währung bezahlt werden. Dabei hat sich bereits 1990 ein großes sowjetisches Handelsbilanzdefizit mit Osteuropa entwickelt, da Moskau die vereinbarten Erdöllieferungen nicht zur Gänze leisten konnte, die entsprechende Exportquote also stark rückläufig war.

In Ungarn, Polen und Bulgarien ist der Lebensstandard stark gesunken. Möglicherweise noch stärker in der UdSSR. In der ČSFR und Ungarn sind die Reallöhne ebenfalls deutlich gesunken, ein noch dramatischerer Abfall des Lebensstandards konnte durch die Auflösung von Sparguthaben und die zusätzliche Tätigkeit in der Schattenwirtschaft verhindert werden. In allen Reformländern, mit Ausnahme Ungarns, hat die Inflationsrate die Erwartungen dramatisch übertroffen. Hauptursache dafür waren Kostensteigerungen als Folge der Währungsabwertung, steigende Löhne und höhere Erdölpreise. Vor allem aber auch die radikale Preisliberalisierung, wie sie in Polen und Ungarn durchgeführt wurde.

Unklare Zukunftsaussichten

Prognosen für die Zukunft bergen natürlich große Unsicherheiten in sich. Wirtschaftsforscher gehen aber davon aus, daß es in der ehemaligen

DDR bereits 1993 zu einem nachhaltigen Aufschwung kommen könnte. Trotz der hohen Verschuldung hat auch Ungarn sehr gute Voraussetzungen, die gegenwärtige schwere Krise zu überwinden. Ungarn ist vor allem bei den Joint-ventures sehr erfolgreich, aus denen bereits jetzt mehr als 20 Prozent der Exporte in den Westen kommen. Spätestens 1995 ist auch hier mit einer nachhaltigen Besserung zu rechnen. Recht gut stehen die Chancen auch für die CSFR, wenngleich hier noch einschneidende Reformmaßnahmen, etwa bei den Preisen, bevorstehen. Auch die Chancen Polens sind mittelfristig als durchaus gut zu bewerten. Am schlechtesten sind ohne Zweifel die Aussichten für Bulgarien, Rumänien, Albanien und die UdSSR selbst.

Diese realistische Einschätzung zeigt auch, daß in den nächsten Jahren mit gewaltigen sozialen, politischen und nationalen Spannungen in den Reformländern zu rechnen sein wird. Ob das auch so weit führt, daß die marktwirtschaftlich orientierten Reformkonzepte insgesamt in Frage gestellt werden, ist derzeit nicht absehbar. Trotz der gewaltigen Belastungen scheint derzeit die Bereitschaft der Bevölkerung, marktwirtschaftlich orientierte Reformkonzepte zu unterstützen, ungebrochen. Ein Gefahrenmoment ist sicher die mehr und mehr feststellbare soziale Demagogie der ehemaligen kommunistischen Staatsgewerkschaften, die in totaler Verdrehung der Tatsachen, die nun stattfindende Politik als Ursache der Probleme brandmarken, anstatt zuzugeben, daß sie selbst das Desaster in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht mitzuverantworten haben.

Besonders schmerzlich ist auch, daß die landwirtschaftliche Produktion in allen Reformländern gesunken ist, besonders stark in Ungarn und Bulgarien, wo der Rückgang etwa 7 Prozent ausgemacht hat.

Auch die Beschäftigung sank in allen Ländern, wobei aber zu berücksichtigen ist, daß viele Arbeitsplätze

nur aufgrund von Subventionen oder politischen Entscheidungen bestanden, ohne daß sie tatsächlich eine ökonomische Rechtfertigung hatten. Ende 1990 waren schätzungsweise 5,6 Millionen Personen in Osteuropa arbeitslos. Arbeitslosigkeit stellt in diesen Ländern ein neues Phänomen dar, dessen erfolgreiche Bekämpfung nur über den Weg einer wirtschaftlichen Gesundung möglich ist.

Der Zusammenbruch des Intra-RGW-Handels hat schwerwiegende Folgen, vor allem für die osteuropäischen Reformländer. Sie haben nämlich sehr große Schwierigkeiten, die Erzeugnisse der verarbeitenden Industrie mit niedriger Qualität, die sie bis jetzt in die Sowjetunion geliefert haben, dort weiter zu verkaufen. Vor allem dann, wenn die Verrechnung in US-Dollar vorgenommen werden soll. Überdies hat die Zahlungsfähigkeit der UdSSR dramatisch abgenommen, wie auch ihr politisches Interesse, diesen Handel aufrechtzuerhalten. Außerhalb dieses Absatzmarktes wird der größte Teil dieser Güter aber nicht abzusetzen sein. Die osteuropäischen Reformländer werden weiters gezwungen sein, aufgrund der gekürzten Öl- und Brennstoff-Lieferungen aus der Sowjetunion auf teurere Importe aus dem Nahen Osten zurückzugreifen. Diese Entwicklung wird mit dazu beitragen, daß der Stabilisierungsschock zu einer weiteren Senkung der Produktion führen wird. Darüber hinaus werden die vom Internationalen Währungsfonds (IWF) unterstützten Stabilisierungspläne insgesamt zu einer Drosselung der Gesamtnachfrage in Polen, Rumänien, Bulgarien und der Tschechoslowakei führen.

Die Reformfortschritte

Die geringsten Fortschritte beim Übergang von der Kommando- zur Marktwirtschaft haben bisher die UdSSR, Bulgarien und Rumänien zu

verzeichnen. Zwar sind die Grundlagen der alten Ordnung weitgehend zusammengebrochen, haben sich Budgetdefizite und Handelsbilanzen, bei gleichzeitig steigender Inflation und Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Nahrungsmitteln, verschlechtert. Das stürzende System konnte aber nicht durch neue Strukturen aufgefangen werden.

Der Zerfall der zentralen Zuteilung der Rohstoffe, der Vorprodukte und der Devisen, die sinkenden Rohöhliefereien aus der UdSSR sowie die politischen und sozialen Spannungen, verbunden vielfach mit großflächigen Streiks, sind Triebfedern der sich fortsetzenden Rezession. Während in Bulgarien und Rumänien energische Schritte auf dem Weg zur Marktwirtschaft angekündigt wurden, fehlen in der UdSSR nach wie vor die entscheidenden Voraussetzungen für eine tiefreichende Reform. Vor allem ist in der UdSSR bisher kein Bekenntnis etwa zum Privateigentum an Produktionsmitteln erkennbar.

Wie sich sowohl in Polen als auch in der Tschechoslowakei gezeigt hat, haben die bisherigen Reformschritte, vor allem die Freigabe vieler Preise, nicht genügend auf die monopolistischen Strukturen der Wirtschaft Rücksicht genommen, was ohne Zweifel zu überschießenden Reaktionen bei den Preisen geführt hat. In der CSFR hat die neue Regierung 1990 eine restriktive Finanz- und Geldpolitik eingeleitet. Nahrungsmittelsubventionen wurden gekürzt, Einzelhandelspreise erhöht und die Krone stark abgewertet. Daneben wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Gründung von Privatbetrieben sowie für die Liberalisierung des Außenhandels geschaffen.

In Ungarn wurde der Übergang zur Marktwirtschaft, der schon vor mehreren Jahren eingeleitet wurde, graduell fortgesetzt. Weiteren Preis- und Importliberalisierungen standen Subventionskürzungen und die Reduktion des Budgetdefizits gegenüber. Die Privatisierungen wurden entschieden

weitergetrieben, es ist bereits zur Einrichtung von mehr als 5000 Joint-ventures gekommen. Fehlende Konkurrenz in vielen Bereichen hat mit dazu beigetragen, daß sich die Inflation stark beschleunigt hat. Im Außenhandel gab es bereits einige sichtbare Erfolge.

Der Versuch eines radikalen Übergangs zur Marktwirtschaft wurde in Polen unternommen. Die Mazowiecki-Regierung startete mit Unterstützung des Internationalen Währungsfonds sowie der Weltbank eine Stabilisierungspolitik, die der Bekämpfung der Inflation den Vorrang einräumte. So wurde Zloty stark abgewertet, die Finanz- und Geldpolitik äußerst restriktiv gestaltet und das Wachstum der Geldlöhne stark begrenzt. Das hat nicht zuletzt eine drastische Senkung der Reallöhne zur Folge. Die angewendete Schocktherapie führte zur Überwindung der Mängel in der Versorgung und zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts, wobei sogar ein Exportüberschuß erzielt werden konnte. Das Hauptziel, die Inflationsbekämpfung, wurde nur teilweise erreicht. Die Kosten der Stabilisierungspolitik in Bezug auf Verminderung des Lebensstandards und Erhöhung der Arbeitslosigkeit waren aber bisher beträchtlich.

Ob extrem liberale, monetaristische Konzepte, wie sie vor allem auch von IWF und Weltbank für Osteuropa empfohlen werden, den tatsächlichen Anforderungen und Gegebenheiten gerecht werden können, ist zu Recht umstritten. Nicht nur, daß sie die Opferbereitschaft der Bevölkerung auf eine äußerst harte Probe stellen, auch ihre wirtschaftliche Sinnhaftigkeit ist kritisch zu hinterfragen. Der Neuaufbau einer leistungsfähigen Wirtschaft setzt vor allem enorme Investitionen voraus, die bisher, vor allem auch aus dem Westen, weitgehend ausgeblieben sind. Eine weitere Ursache für die nur schleppend vorangehende Privatisierung ist die vielfach vorhandene Rechtsunsicherheit. Zutage tretende

krasse Einkommensunterschiede könnten, zumindest mittelfristig, die sozialen Spannungen anheizen.

Es gibt keine Präzedenzfälle für den Übergang von einer Kommando- zu einer Marktwirtschaft. Es wäre aber durchaus sinnvoll, die praktischen Erfahrungen der am besten entwickelten westlichen Länder nach dem Zweiten Weltkrieg zu studieren, die nicht mit „reiner“ Marktwirtschaft, sondern mit einem sehr differenzierten, ordnungspolitischen Rahmen, aber auch starker staatlicher und sozialpartnerschaftlicher Intervention, die beachtliche Aufbauleistung geschafft haben.

Vor allem aber bedarf es des Korrektivs starker Gewerkschaften, um im Rahmen der notwendigen wirtschaftlichen Umgestaltungen auch die sozialpolitischen Erfordernissen in der Politik durchzusetzen. Es wird notwendig sein, daß die Gewerkschaften wesentlich stärker als bisher praktische wirtschaftspolitische Vorstellungen artikulieren und nicht nur passiv auf die Situation reagieren. Hier liegt einer der entscheidenden Ansatzpunkte für Hilfestellungen aus dem Westen.

Die Situation in den einzelnen Reformländern

Polen

Gewerkschaften

Der MZZ Solidarność kam als erster oppositioneller Gewerkschaft in einem Land des real existierenden Sozialismus eine wichtige Vorreiterrolle im Reformprozeß der Länder Ost-, Mittel- und Südosteuropas zu. 1980/81 konnte sie innerhalb kürzester Zeit mehr als 10 Millionen Mitglieder anziehen. Auch während des 1981 in Polen verhängten Kriegsrechtes und des damit verbundenen gesetzlichen Verbotes gewerkschaftlicher Tätigkeit hörte sie nie auf, die politische Entwicklung in Polen als politische Bewe-

gung und als Gewerkschaft entscheidend mitzugestalten. Die großen Streikbewegungen der späten achtziger Jahre, die schließlich auch zur Legalisierung der Solidarność und zum politischen Systemwechsel führten, waren maßgeblich von der Solidarność getragen. Zum Zeitpunkt ihrer Legalisierung zählte sie nur noch etwa 3 Millionen Mitglieder, erwies sich aber trotz dieses Mitgliederschwundes bei den Gesprächen am Runden Tisch im Jahre 1989 als stärkste politische Kraft Polens. Deutlich unterstrichen wurde dies durch den überwältigenden Wahlsieg der Solidarność bzw. ihrer Bürgerkomitees in den ersten – wenn auch nur teilweise – freien Wahlen, die an diesem runden Tisch ausgehandelt worden waren.

Das Volk sah sich durch die Solidarność am besten vertreten. An der Spitze der neuen Koalitionsregierung stand Premierminister Tadeusz Mazowiecki, ein führender Solidarność-Vertreter. Seither hat die Solidarność, sowohl unter der Regierung Mazowiecki als auch seit der Bildung der Regierung Krzysztof Bielecki (nach den Präsidentschaftswahlen vom März dieses Jahres) immer wesentliche Teile des Reform- und Umgestaltungsprozesses mitgetragen. Dank der beachtlichen Autorität, die die Solidarność in der polnischen Bevölkerung genießt, war dies auch in jenen Teilen möglich, in denen die Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien zu sozialen Konflikten führten. In jüngster Zeit mehrten sich allerdings die Differenzen und Spannungen zwischen Regierung und Solidarność, der es angesichts der anhaltend schwierigen wirtschaftlichen Situation verständlicherweise immer schwerer fällt, die Bevölkerung weiterhin zu Geduld und konstruktiver Mitarbeit zu motivieren. Auf dem Kongreß im Frühjahr 1991 verloren bei den Wahlen in den Vorstand der Solidarność dann alle diejenigen, welche man des Engagements auf der Seite der beiden „Solidaritäts“-Regierungen (Mazowiecki und Bielecki) ver-

dächtigte. Die neuen Führer distanzieren sich zunehmend von der Regierung und deklarierten ihre Unterstützung ausschließlich für die Interessen der Arbeitnehmer.

Dennoch stellt Solidarność für die Bevölkerung immer noch weit mehr dar als nur eine Gewerkschaft. Sie ist für die Arbeitnehmer das Mittel des friedlichen Arbeitskampfes, dem sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer vertrauen. Von politischen Parteien unbeeinflusst und in ihrer gewerkschaftlichen Arbeit in keiner Weise mehr behindert, konzentrieren sich ihre Hauptaktivitäten im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik derzeit auf die Teilnahme an der Herausbildung eines allgemeinen Rechtssystems für Arbeitnehmer (Pensionsregelung, Sozialversicherung, Arbeitslosengeld etc.) und an der Umstrukturierung und Privatisierung der Unternehmen. Weitere große Herausforderungen erwachsen aus der Schaffung eines Systems von Kollektivverträgen, der Verbesserung der sozialen Sicherheit in den Betrieben, sowie intern aus der Schulung von Gewerkschaftsaktivisten. Gleichzeitig befassen sich zahlreiche Basisinitiativen mit der Problematik von Massenentlassungen, Umschulung von Beschäftigten bzw. Anpassung von Entlassenen an neue Berufe.

Konkrete Probleme in allen diesen Aktivitätsbereichen erwachsen dabei aus Konflikten mit früheren Besitzern enteigneter Betriebe, die nunmehr ihren Rechtsanspruch geltend machen und daher die derzeit geplanten Privatisierungen beeinträchtigen, sowie aus der schwierigen Reform von gegenwärtig nicht leistungsfähigen Betriebsadministrationen, aber auch aus der mangelnden Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften, aus mangelnder Gewerkschaftserfahrung für die neu entstehenden Privatunternehmen und der Angst westlicher Investoren vor der Bildung von Gewerkschaftsorganisationen in ihren Unternehmen.

Organisatorisch ist die Solidarität

sehr stark regional-föderalistisch gegliedert: An ihrer Spitze steht der Vorsitzende (derzeit: Marian Krzaklenski, als Nachfolger von Lech Walesa) und ein Landeskomitee, dem gewählte Vertreter aus allen, insgesamt 37, Regionalkommissionen angehören. Darüber hinaus gibt es derzeit 19.213 Betriebskommissionen und ca. 80 Branchensektionen.

Auf internationaler Ebene ist die Solidarität Mitglied im Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) und im WVA (Weltverband der Arbeitnehmer).

War die Solidarność zu Beginn, wie Tadeusz Masowiecki bei der „1. Konferenz für Gewerkschaftliche Zusammenarbeit in Europa“ im April 1989 in Wien sagte, ein „großer Schirm, unter dem alle nicht erfüllten Erwartungen des Volkes, alle Sehnsüchte sich zeigten und organisierten“, so hat sie seither einen Prozeß der politischen Differenzierung durchgemacht. Politische Parteien entstanden und entstehen aus ihr. Gleichzeitig führte dies zu einer inneren Homogenisierung, die die politisch ideologische Bandbreite deutlich verkleinert hat.

Landesweit gibt es heute in Polen nur eine weitere Gewerkschaftsorganisation, die zur Solidarność in Konkurrenz steht: die von der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei 1982 neu gegründete „offizielle“ Gewerkschaft OPZZ (Allpolnische Verständigung der Gewerkschaften). Diese ist als Dachverband organisiert und gibt selbst einen Mitgliederstand von rund 4 Millionen an. Dieser relativ hohe Mitgliederstand ist unter anderem auch dadurch zu erklären, daß die OPZZ nach wie vor über großes Vermögen und verschiedene Urlaubs- und Erholungseinrichtungen für Arbeitnehmer verfügt. Außerdem kann sie, in Opposition zur derzeitigen Regierung stehend, relativ einfach mit sozialer Demagogie operieren und so vorhandene Unzufriedenheit zu ihrem Vorteil nützen. Die OPZZ hat sich in letzter Zeit etwas von ihrer Parteibindung

gelöst und sucht politischen Anschluß in Richtung einer sozialdemokratischen Partei, die bei den kommenden Parlamentswahlen antreten könnte. Innerhalb der OPZZ sind aber noch eine Vielzahl von Funktionären mit totalitärer, kommunistischer Vergangenheit aktiv.

Neben diesen beiden großen Gewerkschaften gibt es eine unübersehbare Zahl von kleinen Gewerkschaften und auf der Betriebsebene tätigen gewerkschaftlichen Gruppierungen. Sie agieren in ihrer Mehrzahl aber nicht ideologisch, sondern konzentrieren sich pragmatisch auf ihren jeweiligen Vertretungsbereich.

Parteienlandschaft

Mehr als 10 Jahre lang stand der politische Kampf aller oppositionellen Kräfte, im großen und ganzen in der Solidarność vereinigt, ganz im Zeichen eines einzigen Ziels: der Erlangung der Freiheit. Ideologische, politische und gesellschaftliche Fragen waren folgerichtig während dieser Phase keineswegs ausschlaggebend. Erst nach und nach, mit vielen Umwegen, Zwischenschritten, Spaltungen und Neugruppierungen, kommt es daher zur Herausbildung von voneinander abgegrenzten politischen Parteien und Gruppierungen, die sich zu einem großen Teil aus verschiedenen Solidarność-Gruppen entwickeln. Die herannahenden Parlamentswahlen im Herbst dieses Jahres tragen dazu bei, diesen Prozeß zu beschleunigen.

Zum heutigen Datum ist die Zersplitterung in einzelne kleine Gruppierungen, teils als Ergebnis der historischen Entwicklung auf Basis von stark regionalen Aktivitäten oppositioneller Gruppen zu Zeiten politischer Verfolgung, teils aufgrund persönlicher Differenzen zwischen einzelnen Führungspersonlichkeiten, in allen politischen Lagern sehr stark. Eine Einschätzung der Größe, Rolle und Bedeutung dieser Gruppierungen ist

wegen ihrer sehr raschen und dynamischen Veränderung schwierig.

Auf seiten der Christdemokraten treten derzeit landesweit folgende Gruppen und Parteien in Erscheinung:

- Zentrumsallianz-Christlich-Demokratische Partei, unter dem Vorsitz des Kabinettschefs vo Präsident Walesa, Jaroslaw Kaczynski. Sie konstituierte sich Anfang März 1991, u. a. mit dem Ziel, die christlich-demokratischen Kräfte Polens zu einen;
- Christlich-Nationale Union, unter dem Vorsitz von Wieslaw Chrzanowski;
- Christlich-Demokratische Partei der Arbeit, unter dem Vorsitz von Wladyslaw Sila-Nowicki;
- Partei der Christdemokraten (unter Pawlowski und Laczkowski), die derzeit mit 24 Abgeordneten im Parlament vertreten ist,
- Christlich-Demokratische Partei „Die Einheit“, unter dem Vorsitz von Zablocki;
- Polnische Volkspartei, unter dem Vorsitz von Roman Bartoszcze, in der sich auf Initiative des Generalsekretärs der polnischen Bischofskonferenz, Erzbischof Bronislaw Dabrowski, die polnische Bauernpartei, die Bauernsolidarität (Vorsitz: Gabriel Janowsky) und die polnische Bauernpartei-Solidarität (Vorsitz: Jozef Slisz), zusammengeschlossen.

Inzwischen sprachen sich einige Gruppierungen gegen eine Einigung im Rahmen der Zentrumsallianz aus und gründeten auf Initiative der Partei der Christdemokraten unter der Führung der beiden CD-Abgeordneten Pawlowski und Laczkowski den Kongreß der Christdemokraten, der am 25. Mai 1991 unter dem Titel „Polnischer Kongreß der Christdemokraten“ zum Thema „Die Einheit der Christdemokraten und ihr Programm für die 3. polnische Republik“ zusammentrat. Zu diesem Kongreß wurden alle Organisationen, die sich christlich-demokratischem Gedankengut verpflichtet

fühlen, einschließlich der Zentrumsallianz, eingeladen.

Als Bewegung der politischen Mitte konstituierte sich Mitte Mai 1991 die Demokratische Union, unter dem Vorsitz von Mazowiecki. In ihr schlossen sich die bereits vorher bestehende gleichnamige Partei von Mazowiecki mit der eher dem Mitte-Links-Spektrum angehörenden Bürgerbewegung Demokratische Aktion (ROAD) und das eher dem Mitte-Rechts-Spektrum zuzurechnende Forum der Demokratischen Rechten zusammen. ROAD war ursprünglich von Wladyslaw Frasyniuk und Zbigniew Bujak gegründet worden. Letzterer löste sich allerdings inzwischen von ROAD und gründete eine eigene Sozialdemokratische Partei. Das Forum der Demokratischen Rechten unter der Führung von Exminister Aleksander Hall deklariert sich generell als christlich-demokratisch. In der Initiative des nunmehr erfolgten Zusammenschlusses verfolgt Mazowiecki offensichtlich nach wie vor die Strategie, die Gegensätze zwischen Mitte-Links- und Mitte-Rechts-Gruppierungen in einer Partei auszugleichen. Wie einer ihrer prominenten Exponenten, der Schriftsteller und Parlamentsabgeordnete A. Szczypiorski, kürzlich sagte, ist die Demokratische Union heute eine Mischung zwischen CDU, SPD und FDP.

Dem Mitte-Rechts-Spektrum der politischen Landschaft zuzurechnen ist weiters:

- der Liberal-demokratische Kongreß aus Danzig, unter der Führung von Lewandowski, der vor allem aufgrund einer Reihe sehr einflußreicher Mitglieder, unter ihnen Ministerpräsident Bielecki und einige weitere Regierungsmitglieder, von Bedeutung ist.

Nicht weniger groß ist die Zersplitterung auf Seiten der Links- und Mitte-Links-Parteien. Unter den Links-Parteien haben sich vor allem folgende konsolidiert:

- die linksextreme Union der polnischen Kommunisten „Proletariat“,

- unter dem Vorsitz von Jan Zielinski;
- die Sozialdemokratische Partei der Republik Polen, unter dem Vorsitz von Aleksander Kwasniewski;
- die Sozialdemokratische Union von Polen, unter dem Vorsitz von Tadeusz Fiszbach; und
- die Polnische Sozialistische Partei, unter dem Vorsitz von Edward Osopka-Morawski. Von diesen sozialistischen/kommunistischen Parteien distanzieren sich ihrerseits:
- die Vereinigte Polnische Sozialistische Partei, unter dem Vorsitz von Jan Jozef Lipski;
- die südpolnische „Solidarität der Arbeit“, unter dem Vorsitz von Karol Moczulski.

Als Sammelbewegung aller Unzufriedenen und durch die Wirtschaftsreformen in eine schwierige Lage geratenen sieht sich die von Stanislaw Tyminski gegründete Partei X. Tyminski, der bei den Präsidentschaftswahlen Walesa erst im 2. Wahlgang unterlag, ist zwar nicht im Vorstand dieser Partei, ohne konkretes Programm, ist aber doch ihr Spiritus rector. Es ist heute noch nicht vorhersagbar, welches Stimmenpotential diese Partei gewinnen kann.

Ganz generell ist es heute praktisch unmöglich, das Ergebnis der Parlamentswahlen im Oktober abzuschätzen. Nach allen verfügbaren Informationsquellen wäre keine der politisch relevanten Kräfte im neugewählten Parlament derzeit mehrheitsfähig. Es wird also abzuwarten sein, welche Entwicklungen die politische Landschaft bis zu den Wahlen noch durchmachen wird.

Ungarn

Gewerkschaften

In der Entwicklung der Gewerkschaften in Ungarn zeigt sich eine besonders starke Gegenbewegung zum bisherigen Zentralismus. Berufsorganisationen, Betriebs- und Unterneh-

mensgewerkschaften sind in großer Zahl entstanden. Beobachter sprechen von mehr als 1000 Organisationen. Ein großer Teil von ihnen unterhält mehr oder weniger lose Beziehungen zu Dachverbänden oder anderen Koordinierungsgruppen.

Zu den sieben wichtigsten Dachverbänden und Koordinierungsgruppen, die auch im sogenannten „Rat der Interesseneinigung“ vertreten sind, gehören:

- der Landesverband der Ungarischen Gewerkschaften (MSZOSZ);
- die Demokratische Liga der Unabhängigen Gewerkschaften (FSZDL);
- die Nationale Föderation der Arbeiterräte (MOSZ);
- das Kooperationsforum der Gewerkschaften (SZEF);
- die Allianz der Gewerkschaften der Intellektuellen (ÉSzt);
- die Autonomen Gewerkschaften (ASZ);
- der Gewerkschaftliche Arbeiterverband Solidarität (SZSZM).

Der 1990 gegründete Landesverband der Ungarischen Gewerkschaften (MSZOSZ), die Nachfolgeorganisation der früheren staatlichen Gewerkschaft „Zentralrat der ungarischen Gewerkschaften (SZOT)“, beansprucht heute die höchste Mitgliederzahl für sich. Die Angaben schwanken zwischen 1,5 und 3 Millionen Mitglieder, wobei angeblich laufend Mitglieder und auch ganze Sektionen austreten. Der Landesverband ist auch heute noch sehr stark von der Ungarischen Sozialistischen Partei beeinflusst.

Ihm gegenüber steht die 1988 gegründete Demokratische Liga der Unabhängigen Gewerkschaften. Die Angaben über ihre Mitgliederzahlen schwanken zwischen 90.000 und etwa 200.000. In der Demokratischen Liga haben sich mehr als 100 neugegründete Einzelgewerkschaften zusammengeschlossen. Die Liga hat bereits mehrfach der Regierung Zusammenarbeit angeboten und auch wertvolle Vermittlungsdienste geleistet, so etwa

auch in Zusammenhang mit dem Benzinpreiskonflikt.

Eine wichtige Rolle spielen auch die in mehr als 1500 Betrieben verankerten Arbeiterräte. Ohne sich als Gewerkschaften zu bezeichnen, üben sie tatsächlich in den Betrieben und Unternehmen Gewerkschaftsfunktionen aus. Sie sind vor allem in Opposition zu den alten SZOT-Gewerkschaften entstanden und beziehen sich in ihrem Namen auf den Volksaufstand von 1956. Bisher ist es nicht gelungen, alle diese Arbeiterräte in der vom Ungarischen Demokratischen Forum unterstützten Nationalen Föderation der Arbeiterräte zusammenzuschließen. Es besteht aber jedenfalls ein enges Kooperationsverhältnis zwischen den Arbeiterräten und der Demokratischen Liga der Unabhängigen Gewerkschaften.

Etwa 35 heute autonome Gewerkschaften gehörten vor der Wende dem SZOT an, schlossen sich aber dem MSZOSZ inzwischen nicht an. Im Rahmen der Autonomen Gewerkschaften haben sich jetzt auch Gruppen organisiert (Polizei, Armee, etc.), die bisher von gewerkschaftlicher Tätigkeit ausgeschlossen waren. Schätzungen über ihre Mitgliederzahlen belaufen sich auf etwa 250.000. Sie sind vor allem im Bereich des Öffentlichen Dienstes, aber auch in anderen Bereichen, so z. B. in der Chemischen Industrie, sehr stark vertreten.

Darüber hinaus haben sich im Kooperationsforum der Gewerkschaften, nach eigenen Angaben, etwa 700.000 Mitglieder, vor allem aus dem Bereich des Öffentlichen Dienstes zusammengeschlossen. Dieses Kooperationsforum arbeitet sehr eng mit der Allianz der Gewerkschaften der Intellektuellen zusammen, die heute rund 60.000 Mitglieder vertritt.

Der Gewerkschaftliche Arbeiterverband Solidarität spielt heute keine besondere Rolle mehr. Seine Stärke liegt vor allem auf der betrieblichen bzw. Unternehmensebene. Eine großflächige Organisation besteht nicht.

Als Schlichtungsforum der sieben Organisationen gibt es einen „Gewerkschaftlichen „Runden Tisch“, der derzeit jedoch nicht aktiv ist. Generell stehen die einzelnen Gewerkschaftsgruppen in Konkurrenz zueinander, verfolgen aber in politischen Konfliktsituationen doch gemeinsame Ziele.

Als Hauptaufgaben, denen sich die Gewerkschaften in Ungarn heute gegenübersehen, bezeichnen ihre Vertreter die Verwirklichung der Zielsetzungen der Europäischen Sozialcharta, die Schaffung eines Rahmens zum Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierung, die Schaffung eines Systems zur Lösung auftretender Konflikte sowie die Verabschiedung eines Gesetzes über die Betriebsratswahlen (in Vorbereitung).

Die Aktivitäten von Basisinitiativen konzentrieren sich angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage vor allem auf die Erhöhung des Mindestlohnes, eine bessere soziale Versorgung, Lohnforderungen, die mit der Inflation Schritt halten, Arbeitslosenunterstützung und erhöhte Einflußnahme seitens der Arbeitnehmer auf die Privatisierungspolitik. Die gewerkschaftliche Tätigkeit wird heute in keiner Weise mehr behindert oder eingeschränkt.

Die Möglichkeit zur Einflußnahme auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik besteht einerseits über den oben schon erwähnten „Rat der Interesseneinigung“, in dem die Hauptgewerkschaftsorganisationen vertreten sind. Seine sieben Mitgliedsorganisationen erhalten alle Gesetzesentwürfe und haben so die Möglichkeit zur Meinungsäußerung und Mitsprache schon vor der jeweiligen Parlamentsdebatte. Darüber hinaus erfolgt natürlich Einflußnahme über die jeweils nahestehenden Parteien, Regierungsmitglieder, Abgeordneten und Parlamentsausschüsse.

Keine der ungarischen Gewerkschaften kann sich heute eines so guten Images in der Bevölkerung erfreuen

wie die polnische Solidarność. Zu sehr ist den Ungarn die Pseudoaktivität der alten Gewerkschaften noch in Erinnerung. Der allgemeinen Politikverdrossenheit in Ungarn entsprechend, erwarten die Arbeitnehmer von den Gewerkschaften vor allem konsequente Interessenvertretung, in deren Mittelpunkt der Mensch stehen soll, keineswegs aber irgendwie geartete Parteipolitik. Erneuerungsfähige und sich umgestaltende Organisationen haben keinen Mitgliederschwund zu verzeichnen. Ein Problem besteht derzeit nur darin, Gewerkschaftsvertreter zu finden, die über gute wirtschaftliche und juristische Kenntnisse verfügen, um so im derzeitigen Prozeß der Umstrukturierung und Privatisierung als ebenbürtige Partner der Betriebsführung auftreten können.

Parteienlandschaft

Verglichen mit der Parteienlandschaft in anderen Reformländern, zeigte sich die ungarische sehr früh verhältnismäßig konsolidiert. Es formieren sich zwar auch in Ungarn noch laufend neue Parteien, die sich registrieren lassen, die wesentlichen politischen Kräfte und Blöcke sind jedoch relativ stabil.

Sehr bald nach den ersten Demokratisierungsschritten, die in Ungarn von einigen führenden Persönlichkeiten innerhalb der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei, darunter vor allem der damalige Staatsminister Imre Pozsgay sowie Rezső Nyers, Gyula Horn u. a., eingeleitet wurden, bildete sich die erste, damals noch ideologisch indifferente Sammelbewegung gegen das Donaukraftwerk Nagymaros, das Ungarische Demokratische Forum (MDF).

Diese Sammelbewegung wurde Ende 1989 umstrukturiert und formierte sich zu einer echten sozialen Integrationspartei westlichen Musters mit einem starken christlich-demokratischen, einem liberalen und einem un-

garisch-nationalistischen Flügel. Unter seinem Vorsitzenden, Dr. József Antall, einem prononcierten Christdemokraten, ging das Demokratische Forum aus den ersten freien Parlamentswahlen vom März/April 1990 mit 164 von insgesamt 386 Mandaten als stärkste Partei hervor.

Aufgrund dieses Wahlergebnisses kam es zur Bildung einer Koalitionsregierung unter der Führung von Ministerpräsident Antall, gemeinsam mit zwei anderen, ebenfalls dem bürgerlich-christlich-demokratischen Lager anhörenden Parteien, der Unabhängigen Kleinlandwirtpartei (FkgP), die insgesamt 44 Mandate errungen hatte, und der Christlich-Demokratischen Volkspartei (KDNP) mit 21 Mandaten. Sowohl die Kleinlandwirtpartei als auch die Christlich-Demokratische Volkspartei sind historische Parteien, die bereits vor 1948 von Bedeutung waren und ihre Tätigkeit jetzt sozusagen „nur wiederaufgenommen“ haben. In beiden Parteien ist es seit der Regierungsübernahme zu einem Führungswechsel gekommen. Vorsitzender der KDNP ist Sozialminister László Surján, der allgemein großes Ansehen genießt.

In Opposition befinden sich derzeit die zweitstärkste Partei, der Bund Freier Demokraten (SZDSZ) mit 92 Mandaten, der Verband Junger Demokraten (FIDESZ) mit 21 Mandaten sowie die Nachfolgeorganisation der Sozialistischen Arbeiterpartei, die Ungarische Sozialistische Partei (MSZP), mit 33 Mandaten.

Der Bund Freier Demokraten ist ebenfalls eine als bürgerlich zu bezeichnende Partei mit hoher Unterstützung aus intellektuellen Kreisen. Ideologisch sind in ihm zwei Flügel beheimatet, ein liberaler und ein sozialdemokratisch orientierter. Bei den Kommunalwahlen im Herbst 1990 gelang es dem Bund Freier Demokraten, sehr gute Ergebnisse zu erzielen. Unter anderem stellen sie heute den Bürgermeister von Budapest.

Als Jugendbewegung mit laufend

steigender Unterstützung aus weiten Bevölkerungskreisen und Altersgruppen ist der Verband Junger Demokraten (FIDESZ) in der europäischen Parteienlandschaft sicher einzigartig. Mit einem großen Potential an gut ausgebildeten, glaubwürdigen, jungen Politikern, ist es ihm gelungen, sich als Oppositionspartei zu profilieren. Nach einiger Zeit intensiver Zusammenarbeit mit SZDSZ gibt es heute auch wieder bessere Kontakte zum regierenden Demokratischen Forum. Ideologisch gesehen, gibt es auch innerhalb von FIDESZ verschiedene Strömungen, eine liberal-westliche und eine eher christlich-demokratisch orientierte.

Von allen links-orientierten Parteien konnte sich bei den Parlamentswahlen nur die Ungarische Sozialistische Partei (die frühere Kommunistische Partei) behaupten, schnitt aber mit nur 33 Mandaten ebenfalls wesentlich schlechter als erwartet ab. Alle anderen sozialistischen oder sozialdemokratischen Parteien schafften den Einzug ins Parlament nicht.

Das große Potential der Unzufriedenen, die unter den wirtschaftlichen Härten des Übergangs- und Reformprozesses zu leiden haben, versucht in jüngster Zeit Imre Pozsgay, wie erwähnt einer der führenden Reformkommunisten während der Veränderungen der Jahre 1988/89, mit seiner neu gegründeten politischen Bewegung Nationale Demokratische Allianz anzusprechen. Laut Pozsgay selbst steht die Allianz ideologisch im Zentrum des Parteienspektrums. Sie versteht sich derzeit aber noch nicht als politische Partei, schließt aber die Umwandlung in eine solche auch nicht aus. Ein erster Hinweis, ob dieser Comeback-Versuch Pozsgays gelingen wird, dürfte sein, ob sich im Parlament aus den Reihen der anderen Parteien oder der nicht gebundenen Abgeordneten genug Sympathisanten finden, damit bereits jetzt eine Fraktion der Bewegung im Parlament zustande kommt.

Tschecho-Slowakische Föderative Republik (ČSFR)

Gewerkschaften

Im Gegensatz zu den anderen Reformländern ist es den Bürgerrechtsgruppen und Streikkomitees in der ČSFR gelungen, den alten, offiziellen Gewerkschaftsbund, Revolutionäre Gewerkschaften (ROH), zu unterwandern und von innen heraus auf eine völlig neue Basis zu stellen. So ist es zu erklären, daß es gelang, einen neuen, streng föderalen, einheitlichen Gewerkschaftsverband, die Konföderation der Gewerkschaftsbünde (ČSKOS) zu gründen, die nach der polnischen Solidarność auch als zweite Gewerkschaft Ostmitteleuropas in den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) aufgenommen wurde. Innerhalb des ČSKOS gibt es eine strenge Gliederung nach den beiden Landesteilen (Böhmen und Mähren einerseits, Slowakei andererseits). Jede Einzelgewerkschaft, die dem Dachverband beitrifft, behält ihre Autonomie. Sowohl die föderative Gliederung, als auch die Autonomie der Einzelgewerkschaften haben natürlich dazu geführt, daß die zentrale Koordinierungsmacht des Dachverbandes nicht sehr stark entwickelt ist. Die generelle Tendenz gegen zentrale Machtausübung wird auch in der ČSFR sehr stark spürbar. Zur Zeit bestehen mehr als 60 Einzelgewerkschaften, die sich Großteils aus einer Aufspaltung der ursprünglichen Industrieverbände entwickelten. Neu entstanden sind auch gewerkschaftliche Organisationen für Polizei, Armee und Landwirtschaft.

In Böhmen und Mähren gibt es innerhalb des ČSKOS heute vier selbstständige Gewerkschaften. Keine Gewerkschaft ist direkt einer politischen Partei zuzuordnen.

Der unmittelbare politische Einfluß der Gewerkschaften in der ČSFR ist nicht allzu groß, da sie aufgrund der gültigen Gesetzgebung in die Rolle des

„Zuschauers“ gedrängt sind. Hieß es im Artikel 10 des Arbeitsgesetzbuches vor seiner Novellierung: „Die Teilnahme der ROH in den arbeitsrechtlichen Beziehungen, die durch dieses Gesetzbuch geregelt sind, ist unverzichtbarer Bestandteil dieser Beziehungen“, so ist der Artikel 10 des novellierten Arbeitsgesetzbuches viel weicher formuliert: „Die Gewerkschaftsorgane nehmen an den arbeitsrechtlichen Beziehungen, die kollektive Verhandlung inbegriffen, unter den gesetzlichen Bedingungen teil.“

Da sich erst langsam ein echtes, pluralistisches Parteiensystem herausbildet, konnten auch noch keine festen Bindungen zu Parteien entstehen.

Es wird immer wieder die Klage über eine Monopolisierung der Macht im Bereich der Gewerkschaften durch ČSKOS vorgebracht. Dies bezieht sich einerseits auf die Frage der Nachfolge betreffend das Eigentum der ROH, andererseits auf die Kontakte zu Gewerkschaften im Ausland, die sich vorläufig auch hauptsächlich auf ČSKOS konzentrieren.

Auf politischer Ebene ergibt sich derzeit eine klare Dominanz liberal-marktwirtschaftlicher Kräfte (Finanzminister Klaus spricht sich für „eine Marktwirtschaft ohne Adjektive“ aus), die mangels klarer ordnungspolitischer Konzepte von seiten der Gewerkschaften eine nach westlichem Vorbild gestaltete marktwirtschaftliche Reformpolitik betreiben. Hauptziel der Gewerkschaften muß es daher in näherer Zukunft sein, die Arbeitnehmer vor den aus der Umstrukturierung der Wirtschaft resultierenden Härten zu schützen. Es ist allerdings bisher noch nicht gelungen, das schlechte Image der Gewerkschaften zu Zeiten des totalitären Regimes, die nur Vollzugsorgan der KP waren, gänzlich auszuräumen.

Parteienlandschaft

Ähnlich wie in Polen bildet auch in der ČSFR die völlig zersplitterte, stän-

dig in Bewegung befindliche Parteienlandschaft das Gegenstück zu einer recht einheitlichen Gewerkschaftsszene. Auch hier kam es vor den ersten Parlamentswahlen (im Juni 1990) zur Bildung ideologisch wenig definierter Gruppierungen, des Bürgerforums (OF) in Böhmen und Mähren, bzw. Öffentlichkeit gegen Gewalt (VPN) in der Slowakei. Dank der Popularität ihres Initiators, Vaclav Havel, der auch nach seiner Wahl zum Präsidenten noch deutlich für diese beiden wahlwerbenden Gruppen Stellung bezog, konnten sie die Wahlen (mit 53,15 Prozent in Böhmen und Mähren, und 32,54 Prozent in der Slowakei) für sich entscheiden.

Ihnen gegenüber standen bei diesen Parlamentswahlen als Konkurrenten auf christlich-demokratischer Seite:

- die Tschecho-Slowakische Volkspartei (CSL), eine ehemalige Blockpartei, die aber nach der Wende die gesamte Führungsspitze ausgetauscht hatte und heute ein christlich-demokratisches Programm westlicher Prägung vertritt;
- die Christlich-Demokratische Partei Böhmens und Mährens, unter dem Vorsitz eines der mutigsten katholischen Dissidenten, Dr. Vaclav Benda;
- die Christlich-Demokratische Bewegung der Slowakei, unter dem Vorsitz des heutigen Ministerpräsidenten der Slowakei, Dr. Ján Carnogurský.

Nach den Wahlen kam es bei der Bildung der Föderalregierung zu einer Koalition unter Ministerpräsident Marian Calfa, bestehend aus „Öffentlichkeit gegen Gewalt“, „Bürgerforum“ und der „Christlich-Demokratischen Bewegung der Slowakei“. In Böhmen und Mähren bildete das „Bürgerforum“ mit der „Tschechischen Volkspartei“ eine Regierung unter Ministerpräsident Petr Pithart, während es in der Slowakei zu einer Koalition zwischen „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ und der „Christlich-Demokratischen Bewegung der Slowakei“ unter

Ministerpräsident Vladimir Meciar kam.

Angesichts der anstehenden politischen und wirtschaftlichen Reformprozesse konnte den ideologisch undefinierten Sammelbewegungen kein langer Bestand beschieden sein. Im ersten Halbjahr 1991 spaltete sich das Bürgerforum in 3 Gruppierungen:

- die Demokratische Partei, unter Finanzminister Vaclav Klaus, der sich klar zum wirtschaftlichen Liberalismus bekennt;
- die Bürgerbewegung, unter dem Vorsitz von Außenminister Jiří Dienstbier, und zwei Vizepräsidenten, dem Stv. Ministerpräsidenten Pavel Rychetsky und dem Ministerpräsidenten von Böhmen und Mähren, Petr Pithart. Ideologisch ist die Bürgerbewegung als linksliberal-zentristisch einzuschätzen
- und die Demokratische Bürgerallianz, unter dem Vorsitz von Wirtschaftsminister Vladimir Dlouhy, die das konservativ-christlich-soziale Lager umfaßt.

Die Differenzen innerhalb von Öffentlichkeit gegen Gewalt führten, ebenfalls im ersten Halbjahr 1991, zu einer Spaltung in zwei Gruppierungen, einerseits die „VPN – für eine demokratische Slowakei“, unter Vladimir Meciar, und andererseits eine Gruppierung, die weiterhin den Namen VPN trägt, unter Führung von Fedor Gal, bzw. seit seinem Rücktritt von Jan Kučerák. Diese Spaltung führte auch sofort zu einer Regierungsumbildung. Das slowakische Parlament sprach Meciar sein Mißtrauen aus und wählte den weit weniger nationalistischen Vorsitzenden der Christlich-Demokratischen Bewegung, Ján Carnogurský, zum neuen Ministerpräsidenten. Nun hat auch Parlamentspräsident Dubcek die „Öffentlichkeit gegen Gewalt“ verlassen.

Neben den aus dem Bürgerforum bzw. der VPN hervorgegangenen Gruppierungen und den verschiedenen Christlich-Demokratischen Par-

teien spielen auch folgende Parteien im derzeitigen politischen Leben der ČSFR eine Rolle:

- Kommunistische Partei Böhmens und Mährens, unter dem Vorsitz von Jiří Svoboda, mit 15 von insgesamt 101 Abgeordneten für die Tschechische Republik im Föderalparlament;
- die Partei der Demokratischen Linken (die frühere Kommunistische Partei der Slowakei, die sich heute als sozialdemokratisch orientiert bezeichnet, aber immer noch mit der KP Böhmens und Mährens gemeinsam die KP der ČSFR bildet), unter dem Vorsitz von Peter Weiss, mit 8 von insgesamt 49 slowakischen Abgeordneten im Föderalparlament;
- die nationalistische Mährisch-Schlesische Partei für Selbstverwaltungsdemokratie mit insgesamt 9 (von 101) Mandaten, von der sich zu Beginn 1991 die christlich-demokratische Mährische Nationalpartei abgespalten hat;
- die extrem nationalistische Slowakische Nationalpartei, die für eine selbständige Slowakei eintritt, mit 6 (von 49) Mandaten und
- die Együtelles-Koexistenz-Partei als Vertretung der Ungarn in der Slowakei mit 7 (von 49) Mandaten.

Die politische Landschaft hat damit aber sicher weder in Böhmen und Mähren, noch in der Slowakei eine stabile, dauerhafte Struktur gefunden. Die nächsten Monate, und wahrscheinlich auch Jahre, werden hier noch wesentliche Veränderungen, Spaltungen, Fusionen und Verschiebungen mit sich bringen.

Jugoslawien

Angeichts der immer stärker werdenden Unabhängigkeitsbestrebungen der einzelnen Teilrepubliken und autonomen Provinzen Jugoslawiens ist es im Bereich der demokratischen Parteien und unabhängigen Gewerkschaften schwierig bis unmöglich von gesamt-

jugoslawischen Gruppierungen oder Aktivitäten zu sprechen. Dieser Bericht wird daher versuchen, auf Basis der verfügbaren Informationen auch auf die Situation in den einzelnen Republiken und autonomen Provinzen einzugehen.

Gewerkschaften

Im Juni 1990 kam es auch in Jugoslawien zur Bildung eines Bundes der unabhängigen Gewerkschaften Jugoslawiens, der Nachfolgeorganisation der alten offiziellen Gewerkschaften. Dies bedeutet aber nicht viel mehr als eine Namensänderung, da die alten Maximen, wie Selbstverwaltung, Ablehnung der Reprivatisierung bzw. Verstaatlichung des Gesellschaftseigentums beibehalten wurden. Konstituiert hat sich der Bund der unabhängigen Gewerkschaften als selbständige, unabhängige, nach föderalem Prinzip aufgebaute Organisation im Einklang mit der Bundesverfassung. Mitglieder des Bundes sind Republiksgewerkschaften (Fachgewerkschaften, aber auch Gewerkschaften, die mehrere Berufsgruppen vertreten), Gewerkschaften der autonomen Provinzen sowie Bundesfachgewerkschaften.

Freie Wahlen innerhalb der Republikorganisationen der offiziellen Gewerkschaften fanden bisher nur in den nördlichen Republiken Slowenien und Kroatien statt. Dies führt natürlich auch zu einer wesentlich stärkeren Reformbereitschaft in den Organisationen dieser Republiken. In Serbien, Bosnien-Herzegowina und Montenegro (über Mazedonien stehen dem Berichterstatter derzeit keine Informationen zur Verfügung) hingegen haben bisher weder ideologisch noch personell wesentliche Änderungen stattgefunden. Die Unterschiedlichkeit der Situation spiegelt sich auch in der Tatsache wider, daß in Serbien 100 Prozent der Republiksgewerkschaften dem „neuen“ Bund der unabhängigen Gewerkschaften beitraten, während es

in Slowenien und Kroatien nur 20 Prozent waren. Daraus resultiert natürlich auch eine serbische Dominanz in der gesamtjugoslawischen Dachorganisation.

Kennzeichnend für die politische Situation in Serbien und den zu Serbien gehörenden autonomen Provinzen Kosovo und Vojvodina ist die Tatsache, daß die Gewerkschaftsverbände der autonomen Provinzen – laut Statut der serbischen Organisation – nur ein Teilstück des einheitlichen Gewerkschaftsbundes Serbiens und nicht eo ipso Mitglieder der Bundesorganisation sind. Dies ermöglicht, daß vor allem die albanischen Gewerkschaften im Kosovo unter serbischer Vorkontrolle stehen.

Die in letzter Zeit in großer Zahl entstehenden sogenannten alternativen Gewerkschaften sind in den meisten Fällen als Vereine konstituiert. Sie verfügen als solche über keine Kollektivvertragsfähigkeit, sind nicht an der Gewerkschaftssteuer beteiligt und müssen sich daher durch freiwillige Mitgliedsbeiträge finanzieren. Dadurch ist natürlich auch ihr direkter politischer Einfluß beschränkt.

Die Entwicklung dieser alternativen Gewerkschaften war bisher naturgemäß eher in den Republiken möglich, die in ihrem Demokratisierungsprozeß schon weiter fortgeschritten sind.

So gibt es heute beispielsweise in Slowenien neben dem auch hier bestehenden Bund unabhängiger Gewerkschaften (entstanden aus der alten offiziellen Gewerkschaft) eine sogenannte Konföderation freier Gewerkschaften, in der die verschiedenen Berufsgewerkschaften zusammengeschlossen sind. Diese Konföderation ist parteiunabhängig, steht aber dem regierenden Parteienbündnis DEMOS (s. Abschnitt „Parteienlandschaft“) nahe. Derzeit werden gerade die Weichen dafür gestellt, daß innerhalb der Konföderation eine Fraktionsbildung möglich ist.

Der Bund unabhängiger Gewerk-

schaften hat sich verbal vom alten Regime distanziert und vertritt offiziell eine nicht-kommunistische Linie. Gleichzeitig vollzieht sich der personelle Wechsel sehr langsam: Bis vor kurzem stand beispielsweise immer noch derselbe Präsident an der Spitze des Bundes wie zu Zeiten der kommunistischen Gewerkschaften. Der Bund unabhängiger Gewerkschaften versucht jetzt allerdings, die gegenwärtige, schwierige Lage mit heftiger Kritik an der neuen, demokratischen Regierung für die eigene Popularität zu nützen.

Die Hauptaktivitäten der Gewerkschaften konzentrieren sich auch in Slowenien auf die Forderung von Maßnahmen zur Abfederung sozialer Härten, die aus der Umstrukturierung der Wirtschaft entstehen. Die Konföderation freier Gewerkschaften versucht, hier eine Linie der konstruktiven Kritik zu finden, mit der sie die Interessen der Arbeitnehmer vertreten kann.

Der reale politische Einfluß der Gewerkschaften hält sich heute noch in Grenzen: Zwar ist z. B. der Vorsitzende der Konföderation gewählter Abgeordneter im slowenischen Parlament, es gibt aber keine institutionellen Mitsprachemöglichkeiten der Gewerkschaften. Diese sollen in der zur Zeit in Ausarbeitung befindlichen Gesetzgebung enthalten sein.

Andere „Sozialpartner“, beispielsweise die noch von früher bestehenden flächendeckenden Handelskammern, in denen die Unternehmen, gleich ob private, staatliche oder im Gesellschaftseigentum, zusammengeschlossen sind, haben wesentlich mehr Einflußmöglichkeiten.

In Kroatien bestehen heute drei aktive Gewerkschaftsorganisationen, der Bund unabhängiger Gewerkschaften Kroatiens, der aus der alten offiziellen Gewerkschaft entstanden ist, in Kroatien aber doch wesentliche Veränderungen erfuhr, die Konföderation unabhängiger Gewerkschaften Kroatiens und die Kroatische Gewerkschafts-

union. Grundsätzlich bezeichnen sich alle Gewerkschaften als parteiunabhängig. Es besteht jedoch ein Nahverhältnis zwischen der in Kroatien regierenden Kroatischen Demokratischen Union (HDZ), unter Präsident Franjo Tudjman, und der Kroatischen Gewerkschaftsunion. Die Konföderation unabhängiger Gewerkschaften scheint sich derzeit an die Sozialdemokratische Partei anzunähern (der Vorsitzende der Konföderation wurde vor kurzem zum Stv. Parteivorsitzenden gewählt). Sich offensichtlich als christlich-demokratisch deklarierende Gewerkschaftsinitiativen gibt es derzeit nicht.

Einfluß und Rolle der Gewerkschaften in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind bisher noch nicht sehr groß. Wichtige „Sozialpartner“ in Kroatien sind die noch von früher bestehenden Handelskammern und die Vereinigung der Arbeitgeber, die jedoch noch nicht gesetzlich definiert und als Interessenvereinigung gegründet wurde. Die Wahl der endgültigen Bezeichnung und die Definition der konkreten Aufgaben der Kammern sind ebenfalls erst im Gange. Das Hauptaugenmerk der gewerkschaftlichen Aktivitäten gilt derzeit der Abdeckung und Erlangung der grundlegenden sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnisse und Rechte, wie Lohnerhöhungen, Arbeitslosenversicherungen, Absicherung von Gefahren am Arbeitsplatz, Wohnungspolitik, Ruhensbestimmungen etc.

In der zu 90 Prozent von Albanern bewohnten autonomen Provinz Kosovo, deren Autonomie von der serbischen Regierung im Laufe der vergangenen Monate außer Kraft gesetzt wurde, konstituierte sich Ende Juni 1990 der Initiativrat Unabhängiger Gewerkschaften im Kosovo (UITUC), der parteiunabhängig ist und dem mittlerweile ca. 80 Prozent aller Arbeitnehmer im Kosovo angehören. Von seiten der serbischen Behörden wurde UITUC bis heute nicht anerkannt. Zu den ständigen, groben Menschenrechtsverletzungen im Kosovo kom-

men auch laufend politisch motivierte Kündigungen, etc. Gewerkschaftliche Aktivitäten werden laufend behindert.

Die Hauptziele der UITUC konzentrieren sich daher auf den tatsächlichen Schutz der Arbeitnehmer. Solidaritätsaktionen zur Unterstützung der Arbeitslosen wurden ins Leben gerufen. Die Wiederanstellung der entlassenen Arbeitnehmer wird angestrebt. Für 15. Juni 1991 haben die Gewerkschaften die Rückkehr aller gewaltsam von ihren Arbeitsplätzen entfernten Arbeitnehmer auf ihre Arbeitsplätze beschlossen. Da diese jedoch inzwischen mit Serben besetzt wurden, könnte es hier zu Konflikten kommen.

Dank der langsam ins Bewußtsein der Welt dringenden schlechten Lage der Kosovo-Albaner ist es der UITUC gelungen, eine ganze Reihe von Kontakten mit ausländischen Gewerkschaften, u. a. in Österreich, Frankreich, den USA, der Schweiz, Australien, Belgien, Großbritannien, Finnland, Italien und Norwegen zu knüpfen.

Generell gesehen, haben in Jugoslawien die einzelnen Gewerkschaften innerhalb des Bundes unabhängiger Gewerkschaften und der Bund selbst traditionell die besten internationalen Kontakte. Als Nachfolgeorganisation des bisherigen offiziellen jugoslawischen Gewerkschaftsbundes ist er auch Mitglied der ILO und arbeitet mit der Confédération Mondiale du Travail, sowie der European Trade Union Confederation zusammen.

Derzeit versuchen auch zahlreiche der „alternativen“ Gewerkschaften, neue Kontakte mit dem Westen zu knüpfen.

Parteienlandschaft

Die Parteienlandschaft Jugoslawiens zu beschreiben, ist schon seit geraumer Zeit kaum mehr möglich: Auf gesamtjugoslawischer Ebene gibt es sie heute mehr als Fiktion, denn als Realität:

- die alte Kommunistische Partei, die sich inzwischen in den meisten Republiken auch von diesem „kompromittierenden“ Namen befreit hat und sich nun unterschiedlich nennt,
- den von Ministerpräsident Ante Marković 1990 gegründeten Bund der Reformkommunisten, der sich für eine Demokratisierung und Wirtschaftsreform in einem geeinten Jugoslawien ausspricht,
- die Union für ein demokratisches Jugoslawien, eine Oppositionspartei, die sich für ein demokratisches und im wirtschaftlichen Bereich reformiertes Jugoslawien einsetzt. In ihr findet man viele prominente Intellektuelle. Ihr realer Einfluß bleibt allerdings minimal.

Mit Ausnahme der KP in Serbien und Montenegro haben alle diese gesamtjugoslawischen Parteien bei den Republikwahlen sehr schlecht abgeschnitten.

Die in Serbien siegreiche KP ist allerdings auch dort nicht deshalb siegreich geblieben, weil sie eine kommunistische gesamtjugoslawische Partei ist, die sich für die Einheit Jugoslawiens stark macht, sondern weil ihr Vorsitzender Milosevic voll und ganz auf die Karte des serbischen Nationalismus setzte. Die Parteien, die heute in den anderen Republiken an der Regierung sind, sind ausnahmslos Parteien, die ihre Aktivität auf ihre Republik begrenzen und sich zumindest für ein neugeordnetes Jugoslawien, d. h. eine Konföderation mit sehr großer Autonomie der Republiken, bzw. wenn das nicht möglich ist, für die staatliche Unabhängigkeit aussprechen. Dies gilt vor allem für Slowenien und Kroatien.

In Slowenien konnte das oppositionelle Parteienbündnis DEMOS im April 1990 die ersten demokratischen Parlamentswahlen mit 53,8 Prozent der Stimmen eindeutig für sich entscheiden. Die Präsidentschaftswahlen gewann allerdings der sehr populäre Kandidat der Kommunistischen Partei, Milan Kučan, der sich vorher deut-

lich vom Belgrader Zentralismus distanziert hatte und das slowenische Streben nach mehr Unabhängigkeit voll unterstützte. Aufgrund des Wahlergebnisses wurde der Christdemokrat Lojze Peterle mit der Bildung einer Regierung beauftragt: Diesem neuen Kabinett gehören nun 18 Mitglieder von DEMOS, 5 Unabhängige, 3 Kommunisten und 1 Liberaler an.

Das Parteienbündnis DEMOS besteht aus folgenden Parteien:

- den Slowenischen Christdemokraten, die unter dem Vorsitz des nunmehrigen Ministerpräsidenten Lojze Peterle als stärkste Partei innerhalb von DEMOS aus den Wahlen hervorgingen;
- dem Slowenischen Bauernbund, der unter dem Vorsitz von Ivan Oman die erste große Oppositionsbewegung in Slowenien war und eng mit den Christdemokraten zusammenarbeitet. Eine mögliche Fusion der beiden Parteien wird immer wieder in Erwägung gezogen, ist jedoch derzeit wieder aufgeschoben;
- dem Slowenischen Demokratischen Bund, einer bürgerlichen Partei mit liberalen Tendenzen, mit einem hohen Anteil an Intellektuellen und Studenten unter seinen Mitgliedern, unter dem Vorsitz von Außenminister Dimitrij Rupel;
- der Sozialdemokratischen Partei, unter dem Vorsitz von Jože Pučnik, der gleichzeitig auch Vorsitzender von DEMOS ist,
- den Grünen Sloweniens, unter dem Vorsitz von Dušan Plut, und
- der Liberalen Partei, unter dem Vorsitz von Fran Golijar, die vorher Slowenische Handwerkerpartei hieß und als eine Art spezielle politische Interessenvertretung der Kaufleute und anderer Selbständiger zuletzt zu dem Parteienbündnis stieß.

Dieses Parteienbündnis umfaßt also ein sehr breites Spektrum von Parteien, die in der derzeitigen Situation zusammenarbeiten, um die Probleme des Übergangs zu Demokratie und Markt-

wirtschaft besser lösen zu können. Es stand aber immer fest, daß dieses Bündnis später aufgrund der ideologischen Differenzen zwischen seinen Mitgliedern nicht bestehen bleiben können wird.

Die Slowenische Opposition bilden heute

- der Bund der Kommunisten – Partei der demokratischen Erneuerung, die Nachfolgerin der Kommunistischen Partei Sloweniens, und
- der Bund der Sozialistischen Jugend Sloweniens/Liberale Partei (ZSMS), die aus dem sozialistischen Jugendbund (KP-Organisation) hervorgegangen ist und während der Anfänge der Demokratisierung eine sehr positive Rolle spielte.

Einigkeit herrscht in Slowenien in bezug auf das gemeinsame Ziel der staatlichen Unabhängigkeit.

In Kroatien brachten die ersten freien Wahlen im April/Mai 1990 ganz klare Mehrheitsverhältnisse: Die Kroatische Demokratische Union (HDZ), unter dem Vorsitz von Franjo Tudjman, erreichte mit ca. 60 Prozent der Stimmen die absolute Mehrheit. Franjo Tudjman wurde gleichzeitig auch zum Präsidenten der Republik Kroatien gewählt. Tudjman hatte mit seiner im Februar 1989 gegründeten Partei im Wahlkampf ein extrem nationalistisches Konzept vertreten, sich aber seit Übernahme der Regierungsverantwortung in diesem Punkt sehr viel gemäßigter gegeben. Die HDZ ist heute als Mitte-Rechts-Partei einzuschätzen.

Ihre Hauptanliegen bestehen in der Einführung eines echten marktwirtschaftlichen Systems und damit in Verbindung in der Neuordnung Jugoslawiens, bzw. falls dies nicht möglich sein sollte, in der Loslösung von Jugoslawien.

Angeichts der unheuer starken Position der HDZ ist es für alle anderen Parteien, unabhängig davon, ob sie bereits zu den letzten Wahlen kandidiert haben oder erst danach gegründet wurden, sehr schwer, sich zu profilie-

ren. Unter anderem sind derzeit noch folgende Parteien in Kroatien aktiv:

- die Kroatische Volkspartei, die Ende 1990 unter dem Vorsitz von Frau Dr. Dabčević Kučar, einer aus Zeiten der Demokratisierungsbestrebungen innerhalb der KP im Jahre 1971 sehr populären Politikerin, gegründet wurde. Sie hat es sich zum Ziel gesetzt, eine echte Alternative zur HDZ, „die wahre Partei der Mitte“ zu sein. Bisher ist sie durch 6 Abgeordnete, die auf anderen Listen gewählt worden waren, im kroatischen Parlament vertreten;
- die Christlich-Demokratische Partei Kroatiens (HKDS), unter der Führung von Dr. Ivan Cesar, die bei den Wahlen nur drei Mandate erreichte und nun versucht, sich für die nächsten Wahlen neu zu strukturieren und zu organisieren. Ihr Programm beruht voll und ganz auf der christlichen Soziallehre. Die HKDS unterstreicht aber, keine kirchliche oder konfessionelle Partei zu sein;
- die Kroatische Demokratische Partei (HDS), die ursprünglich als Abspaltung von der HDZ entstand, steht unter der Führung von Marco Veselica, einem ebenfalls 1971 bekannt gewordenen Regimekritiker. In der letzten Zeit tendiert die HDS immer stärker an den rechten Rand des Parteienspektrums in Kroatien;
- der Kroatische Sozial-Liberale Bund (HSLB), der sich in den Anfängen als sozial-demokratische-liberale Partei bezeichnete. Auch unter dem jetzigen Vorsitzenden Dražen Budišar scheinen die beiden Flügel sich noch nicht ganz geeinigt zu haben. Die reale Bedeutung im politischen Leben Kroatiens dürfte eher im Abnehmen sein;
- die Sozial-demokratische Partei, unter Führung von Anton Vujić, die sich als Schwesterpartei der sozial-demokratischen Parteien Westeuropas sieht;
- die Serbische Demokratische Partei, die im Februar 1990 zur Vertretung

der Serben in Kroatien gegründet wurde. Sie schließt sich den Meinungen Serbiens an, was die Aufrechterhaltung Jugoslawiens im bisherigen zentralistischen Modus betrifft, und steht weitgehend hinter den Unruhen in den serbisch besiedelten Gebieten Kroatiens.

- die Partei der Demokratischen Veränderung – Bund der Kommunisten Kroatiens, die sich als demokratische Linkspartei sieht, dem Bund der Kommunistischen Parteien Jugoslawiens nicht mehr angehört und große Differenzen beispielsweise mit Milošević hat. Auch sie strebt ein souveränes Kroatien in Jugoslawien mit dem Recht auf Selbstbestimmung inklusive Sezession an.

Es zeigt sich also, daß derzeit alle Parteien in Kroatien, mit Ausnahme natürlich der Serbischen Demokratischen Partei, unabhängig davon, welcher Weltanschauung sie sich verpflichtet fühlen, ein starkes nationales Element haben. Die Souveränität der Republik Kroatien ist für alle derzeit das oberste Ziel.

Eine der Schlüsselfragen in den Konflikten in Jugoslawien ist und bleibt das Schicksal Bosnien-Herzegowinas. Wird es dieser Republik, in der drei Nationen, nämlich Moslims (die in der Verfassung von 1974 als Nation anerkannt wurden und sich heute auch so fühlen), Kroaten und Serben zusammenleben, gelingen, Wege für ein friedliches Zusammenleben zu finden? – Gelingt es hier, gibt es vielleicht auch eine Chance für alle anderen Republiken.

Was die Parteienlandschaft betrifft, so haben sich im Laufe des Demokratisierungsprozesses drei nationale Parteien entwickelt, die heute (noch?) eine gemeinsame Koalitionsregierung bilden:

- die muslimische Partei der demokratischen Aktion (SDA), unter dem Vorsitz von Alija Izetbegović dem jetzigen Präsidenten der Republik Bosnien-Herzegowina. SDA ist keine religiöse Partei, sondern will mit

einem Programm, das europäischen konservativen und christlich-demokratischen Parteien vergleichbar ist, demokratische Verhältnisse in Bosnien-Herzegowina, wenn möglich in einem demokratischen Jugoslawien, zum Tragen bringen. Ihr Vorsitzender Izetbegović war einer der Hauptmotoren für das ausgesprochen schwierige Zustandekommen der 3-Parteien-Koalition;

- die Kroatische Demokratische Union-Bosnien-Herzegowina (HDZ-BiH) hat unter dem Vorsitz von Stjepan Kljuić enge Beziehungen zur HDZ in Kroatien, steht aber zur Integrität Bosnien-Herzegowinas;
- die Serbische Demokratische Partei (SDS), unter dem Vorsitz von Radovan Karadžić, die grundsätzlich keine inhaltlichen Differenzen zur SDA und HDZ hat, mit Ausnahme der Frage des Zusammenhaltes Jugoslawiens. Hier teilt auch sie die Ansicht, daß eine Konföderation, d. h. größere Unabhängigkeit der Republiken, geschweige denn Sezession, undenkbar ist.

Unerwartet schlechte Wahlergebnisse erzielten in Bosnien-Herzegowina der Bund der Reformkommunisten und die Vereinigung der Kommunisten – Sozialistisch-demokratische Partei.

Ganz anders präsentiert sich die Situation in Serbien: Im Dezember 1990 gelang es dem Vorsitzenden der aus der KP hervorgegangenen Serbischen Sozialistischen Partei, Slobodan Milošević, vor allem durch heftiges Schüren des serbischen Nationalismus, sowohl die Parlaments- als auch die Präsidentschaftswahlen für sich zu entscheiden. Neben nach wie vor kommunistischem Gedankengut, das er vertritt, konzentrieren sich seine Hauptaktivitäten auf ein Aufrechterhalten des Status quo zwischen den Republiken, weshalb er auch die serbischen Minderheiten außerhalb Serbiens in ihrem Kampf gegen ihre jeweiligen Republiksregierungen unterstützt, sowie auf die weiterhin unnachgiebige Haltung gegenüber den Kosovo-Albanern.

In Opposition zu der erdrückenden Mehrheit der Sozialistischen Partei im Parlament (194 von 250 Mandaten) befinden sich derzeit folgende Parteien:

- die Serbische Erneuerungsbewegung (SPO) unter ihrem Vorsitzenden Drašković, die lange Zeit ebenso nationalistische Töne verbreitete wie Milošević. Nach den Wahlen, die sie wegen des ungleichen Zuganges zu den Medien als nicht wirklich demokratisch betrachtet, ist sie mit 19 Monaten im Parlament vertreten;
- die Demokratische Partei Serbiens (DS), unter ihrem Vorsitzenden Dragoljub Mićunović, steht für die Lösung der Konflikte auf friedlichem Wege (7 Mandate).
- die Demokratische Gemeinschaft der Ungarn aus der Vojvodina, die mit 6 Sitzen die Position der ungarischen Minderheit in der Vojvodina (ca. 18,6 Prozent der Bevölkerung) vertritt,
- sowie eine Reihe kleinerer Parteien und Gruppierungen.

Aufgrund der Annullierung sämtlicher Rechte der „Autonomen“ Provinz Kosovo und der Defacto-Okkupation des Landes sind die demokratischen Rechte der Kosovo-Albaner, wie oben bereits erwähnt, nicht gewährleistet. Alle dort bestehenden Parteien sind nur auf Bundesebene, nicht in Serbien registriert, da es hier Probleme mit dem serbischen Parteiengesetz gibt. An den serbischen Wahlen im Dezember 1990 nahmen die Albaner nicht teil, da sie die Auffassung vertreten, daß sie nach allem, was geschehen sei, ihre eigenen politischen Gremien und keine „Minderheitsvertretung“ in serbischen Gremien wollen.

Die größte demokratische Partei im Kosovo ist der Demokratische Bund Kosovos unter dem Vorsitz von Ibrahim Rugova. Daneben gibt es weiters eine Albanische Christlich-Demokratische, eine Albanische Sozialdemokratische Partei und eine Bauernpartei. Gemeinsames Ziel aller Parteien im Kosovo ist die Errichtung einer eigenen Republik mit souveränen Rech-

ten, bzw. falls das nicht möglich ist, die Loslösung von Jugoslawien.

Die Republik Montenegro ist in ihrer politischen Landschaft weitgehend mit Serbien zu vergleichen: Auch hier errang die Kommunistische Partei, hier unter dem Namen Kommunistischer Bund Montenegro, die absolute Mehrheit der Parlamentssitze (bei 83 von 125 Mandaten fehlt nur eines auf die Zwei-Drittel-Mehrheit). Auch hier findet das zentralistische Konzept für Jugoslawien seine Vertreter. Dank der Unterstützung Montenegros (und der Stimmen der beiden „gleichgeschalteten“ Vertreter aus dem Kosovo und der Vojvodina) war es Serbien beispielsweise möglich, die Wahl Stipe Mesić am 15. Mai 1991 zu verhindern und so eine Verfassungskrise heraufzubeschwören.

Neben dem Kommunistischen Bund gibt es in Montenegro noch folgende weitere Parteien:

- den Bund der Reformkräfte (Partei von Premierminister Marković), der hier aus 8 kleinen Parteien besteht und vornehmlich für eine Demokratisierung und Wirtschaftsreform in ganz Jugoslawien plädiert;
- die Demokratische Koalition, die, bestehend aus drei kleineren Parteien, vornehmlich um die Stimmen der albanischen und moslemischen Bevölkerung wirbt und
- die serbisch-nationalistische Volkspartei Montenegros, die offen für eine Vereinigung aller serbisch besiedelten Gebiete mit Serbien und die Abschiebung aller Albaner eintritt.

In der südlichsten Republik Jugoslawiens, Mazedonien, stellt sich die Situation ganz anders dar: Nach einem Wahlsieg des Bundes der Kommunisten (SKM-PDP) unter Petar Gošev im 1. Wahlgang änderte sich die Situation im 2. Wahlgang völlig: Die nationalistische und antikommunistische Demokratische Partei für die nationale mazedonische Einheit (VRMO) unter Ljupčo Georgievski wurde mit 38 von insgesamt 120 Parlamentssitzen klarer Wahlsieger. Drittstärkste Partei nach

dem Bund der Kommunisten (mit 31 Sitzen) wurde die Partei der demokratischen Prosperität von Nevzat Halili mit 22 Sitzen. Sie wendet sich vor allem an die albanische Bevölkerung Mazedoniens (fast 20 Prozent). Verhältnismäßig besser als in anderen Republiken schnitt hier der Bund der Reformkräfte von Ante Marković (11 Mandate) ab.

Nach diesem Wahlergebnis sah es eine Zeitlang so aus, als könne man sich nicht auf eine Regierungsbildung einigen. Schließlich wurde der Vorsitzende des Bundes der Reformkräfte, Stojan Andov, zum Parlamentspräsidenten, der vom Bund der Kommunisten vorgeschlagene Kandidat Gligorov zum Republikspräsidenten, der Vorsitzende der VMRO, Georgievski, trotz ursprünglich sehr starker antialbanischer Tendenzen, mit den Stimmen der Partei der demokratischen Prosperität zum Vizepräsidenten gewählt. Nach anfänglichen Versuchen konstruktiver Zusammenarbeit gibt es von seiten der Albaner in Mazedonien derzeit wieder Klagen über eine Nichteinhaltung ihrer Minderheitenrechte. Ob dies eine Auswirkung auf die im Amt befindliche Regierung haben wird, ist derzeit noch nicht abzuschätzen.

Das Schicksal Jugoslawiens, und damit der Gewerkschaften und politischen Parteien, steht dieser Tage auf des Messers Schneide. Welche Entwicklung die gegenwärtige Situation nehmen wird, wird weitgehend von der Haltung des Militärs und der Kommunisten in Serbien abhängen.

Bulgarien

Gewerkschaften

Auch in Bulgarien war und ist die Entwicklung der oppositionellen Gewerkschaftsbewegungen eng mit den demokratischen Veränderungen verbunden. Bereits im Februar 1989, d. h. 9 Monate vor dem Sturz Schiwkoffs,

wurde der Unabhängige Gewerkschaftsbund Podkrepa als Zusammenschluß verschiedener unabhängiger Fachgewerkschaften gegründet. Heute hat er bereits mehr als 600.000 Mitglieder in 32 regionalen und 34 berufsspezifischen Unterorganisationen. Die von Podkrepa veröffentlichte Wochenzeitung Podkrepa erschien bis vor nicht allzu langer Zeit mit einer Auflage von 200.000 Exemplaren. Aufgrund des Papiermangels in Bulgarien kann derzeit aber nur noch eine Auflage von 50.000 Stück aufrechterhalten werden.

Ihre vehemente Opposition zu den offiziellen Gewerkschaften sowie ihre erfolgreiche Teilnahme sowohl an den Streikbewegungen des November 1989 als auch an jenen im Jahre 1990, die schließlich zur Regierungsumbildung unter dem nunmehrigen parteilosen Ministerpräsidenten Popov führten, verhalfen Podkrepa zu großem Ansehen in der bulgarischen Bevölkerung.

Ende 1989 schloß sich Podkrepa der Union der Demokratischen Kräfte (CDC) an, die als geeinter Oppositionsblock 16 Parteien, Organisationen und Gruppierungen umfaßte. Angesichts der Parlamentswahlen vom Juni 1990 entschloß sich Podkrepa aber, nicht als eigene Gruppierung an den Wahlen teilzunehmen, sondern sich ausschließlich gewerkschaftlichen Aufgaben zuzuwenden. Gleichzeitig wurde auch festgelegt, daß kein Mitglied der Vorstandes und keine führende Persönlichkeit der Gewerkschaft kandidieren dürfe. Ein Vizepräsident der Podkrepa, der kandidieren wollte, mußte seine Funktion in der Gewerkschaft zurücklegen. Im Rahmen des komplizierten Systems der Kandidatenaufstellung erhielt Podkrepa aber dennoch das Recht, 10 Prozent der Plätze auf den Wahllisten der CDC mit ihr nahestehenden Leuten zu besetzen, was sie auch tat.

Angesichts der jüngsten politischen Differenzen und Zerwürfnisse in der Oppositionsbewegung CDC haben führende Kräfte die Initiative für den

Aufbau einer neuen politischen Kraft, sogenannter Bürgerkomitees, ergriffen (s. auch Abschnitt Parteienlandschaft).

Podkrepa steht in einem scharfen Konkurrenzverhältnis zu der als Nachfolgeorganisation der alten offiziellen Gewerkschaft gegründeten Konföderation der Unabhängigen Gewerkschaften Bulgariens (KUGB). Diese ist mit rund 2,5 Millionen Mitgliedern nach wie vor sehr stark und hat sich in letzter Zeit auch zunehmend Spielraum gegenüber der Regierung erkämpft. Trotzdem knüpft sie aber immer noch an die ehemaligen kommunistischen Betriebszellen an und hat unter der Hypothek der alten Gewerkschaft zu leiden. Ob die Konföderation den Schritt des Austritts aus dem kommunistischen Weltgewerkschaftsbund setzt, bleibt abzuwarten. Zum jetzigen Zeitpunkt läßt sich noch nicht definitiv feststellen, in welche Richtung sich die Konföderation tatsächlich entwickeln wird.

Parteienlandschaft

Die ersten demokratischen Wahlen in Bulgarien im Juni 1990 brachten nicht jenen klaren Schnitt zwischen kommunistischem und demokratischem Regime, wie man ihn beispielsweise in Polen oder Ungarn erlebt hatte. Zu kurz war wohl die Übergangsphase, zu gering die Möglichkeiten, die Bevölkerung zu informieren, zu groß die Angst vor sozialen Schwierigkeiten (die die Kommunisten auch heftig schürten).

In diesen Wahlen standen einander vor allem zwei große Blöcke gegenüber:

- einerseits die Bulgarische Sozialistische (vormals Kommunistische) Partei und
- andererseits die oben bereits erwähnte Union der demokratischen Kräfte (CDC), ein Zusammenschluß von 16 Parteien, Organisationen und Gruppierungen, völlig unter-

schiedlicher ideologischer Ausrichtung.

Sie gewannen in diesen Wahlen 211, bzw. 144 Mandate.

Weiters kandidierten bei diesen Wahlen

- die Bewegung für Freiheiten und Rechte, die sich vor allem die politische Vertretung der türkisch-muselmanischen Bevölkerung Bulgariens zum Ziel gesetzt hat, die 23 Mandate erreichte;
- die sogenannte offizielle Bauernpartei (BZNS), eine frühere Blockpartei, die sich personell reformiert hatte, die 16 Mandaten gewann,
- sowie eine Reihe kleinerer Parteien.

Die in der Folge gebildete kommunistische Regierung unter Ministerpräsident Lukanov war allerdings nur wenige Monate im Amt. Nach heftigen Streikbewegungen mußte sie bereits Ende 1990 zurücktreten. An der neu gebildeten Regierung unter dem parteilosen Ministerpräsidenten Popov sind nun praktisch alle im Parlament vertretenen Kräfte beteiligt, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität. Manche Teile der CDC wollten diese neue Regierung nur unterstützen, nicht aber in ihr mitarbeiten.

Seit den letzten Wahlen ist es auch in Bulgarien zu einem Prozeß der Differenzierung gekommen. Innerhalb der Union der Demokratischen Kräfte entstanden vor allem zwei neue Gruppierungen:

- das Christlich-Demokratische Zentrum, unter der Führung eines der beiden Ko-Vorsitzender der CDC, Stojan Ganew, sowie als Reaktion darauf
 - die CDC-Zentrum, ein eher nach links tendierender Zusammenschluß der beiden größten CDC-Mitglieder, „Bauernpartei – BZNS – Nikola Petkov“ und der „Bulgarischen Sozialdemokratischen Partei.
- Gleichzeitig wollen die
- Grüne Partei und
 - Ökologasnost
- die politische Mitte innerhalb der CDC darstellen, scheinen aber ideo-

logisch doch eher dem Mitte-Links-Spektrum zuzurechnen zu sein.

Eindeutig Mitte-rechts- bis rechts-orientiert sind innerhalb der CDC neben dem Christlich-Demokratischen Zentrum auch

- die Radikaldemokratische Partei, sowie
- die Demokratische Partei.

Das politische Leben Bulgariens der vergangenen Wochen war durch starke Konflikte zwischen den einzelnen Gruppierungen der CDC geprägt. Mit dem Auszug von 43 der insgesamt 144 CDC-Abgeordneten aus dem Parlament unterstrichen die sogenannten „radikaleren Gruppierungen“ ihre Forderung nach frühzeitiger Auflösung der verfassungsgebenden Nationalversammlung und Ausschreibung von Neuwahlen im Juli 1991. Begründet wird dieser Schritt damit, daß die Sozialistische Partei mit 211 von insgesamt 400 Abgeordneten immer noch über die absolute Mehrheit verfüge, man daher keine wirklich demokratische Verfassung verabschieden und den erforderlichen politischen und ökonomischen Wechsel nicht vollziehen könne. Im Gegensatz dazu treten die Sozialdemokraten, die Bauernpartei – Nikola Petkoff, die Grüne Partei und Ökoglasnost dafür ein, daß das Parlament seine eigentliche Aufgabe, die Ausarbeitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung, zu Ende führen soll. Erst danach sollen ihrer Meinung nach Neuwahlen ausgeschrieben werden.

Laut jüngsten Informationen versucht die Gewerkschaft Podkrepa derzeit angesichts dieser Situation, eine Art Bürgerkomitees als neue politische Kraft für die nächsten Wahlen aufzubauen. Ideologisch sollen diese Bürgerkomitees im bürgerlich-christlich-demokratisch-liberalen Bereich angesiedelt sein. Eine Reihe recht prominenter Persönlichkeiten aus verschiedenen Gruppierungen der CDC soll ihre Mitarbeit bereits zugesagt haben.

Außerhalb der CDC gibt es eine

ganze Reihe kleiner Parteien, die alle eher rechts-orientiert sind. Sie haben jedoch realpolitisch derzeit nicht allzuviel Bedeutung.

Von den aller Voraussicht nach im Herbst dieses Jahres stattfindenden Parlamentswahlen erhofft man sich neben einer Niederlage der Kommunisten, auch eine Stabilisierung des demokratischen Systems, der politischen Landschaft und vor allem auch der wirtschaftlichen Lage.

Rumänien

Gewerkschaften

Besonders schwierig ist eine freie gewerkschaftliche Betätigung nach wie vor in Rumänien. Zwar konnte sich die bereits 1989 gegründete „Bruderschaft“ (FRATIA) als unabhängiger Gewerkschaftsbund etablieren, der inzwischen auch auf etwa 1,5 Millionen Mitglieder verweist. Nach wie vor aber gibt es gewaltige organisatorische und politische Probleme, die eine freie gewerkschaftliche Arbeit sehr behindern, wenn es auch offiziell keinerlei Einschränkung gewerkschaftlicher Aktivitäten gibt. Mitglieder des FRATIA-Dachverbandes sind Gewerkschaften aus allen Bereichen, Branchen und Berufen. Es handelt sich dabei aber nur um eine sehr lose Kooperation. Bemerkenswert ist insbesondere die Berufsfahrgewerkschaft, die etwa 100.000 Mitglieder zählt und auch schon Mitglied in der Internationalen Transportarbeiterföderation geworden ist. Die FRATIA hat sich in offenem Gegensatz zur alten Gewerkschaft gebildet, was natürlich die Vertrauensbasis bei den Arbeitnehmern wesentlich stärkt.

Die neue „alte“ offizielle Gewerkschaft nennt sich nun Nationaler Bund Freier Gewerkschaften (CNSLR) und hat verlässlichen Quellen zufolge etwa 2 Millionen Mitglieder. Die Änderung des Namens hat aber noch nicht eine

wirkliche Reform unter Beweis gestellt. Weitgehend dominieren noch dieselben Funktionäre die Gewerkschaft und es bestehen auch beste Beziehungen zur regierenden Front der Nationalen Rettung. Der große Vorteil der CNSLR besteht darin, daß sie noch immer über ein gewaltiges Vermögen und Sozialeinrichtungen verfügt, was natürlich für die Mitglieder wichtig ist. Derzeit wird versucht, auf dem Gerichtswege eine Aufteilung dieses Patrimoniums auf die drei größten Gewerkschaften zu erreichen.

Neben diesen beiden großen Gruppen bestehen eine Reihe von weiteren gewerkschaftlichen Organisationen. So hat sich etwa im Mai 1990 das Cartell Alfa gegründet, ein Zusammenschluß von Gewerkschaften aus dem Bereich der Industrie. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von betriebs- und berufsbezogenen Gewerkschaftsgruppen, die eigenständig agieren.

Keine dieser Gewerkschaften hat eine direkte Beziehung zu einer bestimmten politischen Gruppierung. In ihren Überzeugungen liegen sie meist zwischen Regierung und Opposition. Es gibt eine gemischte Kommission, bestehend aus Gewerkschafts- und Regierungsvertretern, die regelmäßig alle zwei Monate zusammentrifft, sowie Wirtschafts- und Sozialkommissionen, durch die die Gewerkschaften versuchen, auf die Regierungspolitik Einfluß zu nehmen. Ihr Gewicht in Entscheidungen der Regierung und des Parlaments ist aber dennoch nicht allzu groß.

Die Hauptaktivitäten der Gewerkschaften konzentrieren sich auch in Rumänien auf die Folgen der verheerenden wirtschaftlichen Lage: Es gibt zur Zeit mehr als 400.000 Arbeitslose (wenn auch die Regierung nur von etwa 100.000 spricht – weitere 300.000 erhalten die Hälfte ihres Gehaltes, sind aber de facto ebenfalls arbeitslos), die Inflation liegt bei 300 bis 400 Prozent (auch hier spricht die Regierung von nur 143 Prozent), die Liberalisierung der Gehälter, die mit

einer gleichzeitigen Liberalisierung der Preise einherging, kann nicht einmal 60 Prozent der von der Regierung eingestandenen Inflation abdecken.

Erste Versuche von Privatisierungen gibt es derzeit erst auf sehr niedriger Ebene (etwa im Import-Export-Bereich) und in der Landwirtschaft. Ein Gutteil des Bodens ist aber nach wie vor in staatlicher Hand; der staatliche Einfluß in der Landwirtschaft ist also nach wie vor sehr groß. Es bestehen aber Pläne, etwa 70 Prozent der Industriebetriebe an in- und ausländische Interessenten zu vergeben.

Parteienlandschaft

Sofort nach dem Sturz Ceaucescus, am 22. Dezember 1989, übernahm die aus den Reformkräften der KP gebildete Front zur Nationalen Rettung (FNR) die provisorische Regierung. Gleich darauf, Anfang 1990, entstand eine ganze Reihe oppositioneller, neuer Parteien, die dann auch an den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 20. Mai 1990 teilnahmen. Auch nach diesen Wahlen kann man aber keineswegs von einer Demokratie nach westlichem Muster sprechen: Eine Reihe von Unregelmäßigkeiten bei der Durchführung der Wahlen selbst, sowie vor allem unzureichende Information der Bevölkerung, die jahrzehntelang in ständiger Angst vor ihren Herrschern gelebt hatte, leisteten einen wesentlichen Beitrag zum Wahlsieg des heutigen Präsidenten Iliescu und der Front zur Nationalen Rettung mit rund 67 Prozent der Stimmen und damit 355 der insgesamt 506 Parlamentsmandate (387 in der Abgeordnetenversammlung, 119 im Senat). Bis in jüngste Zeit kommt es seither laufend zu offenen Protesten der Opposition und der Bevölkerung gegen die Regierung unter Ministerpräsident Petre Roman, die auch während der letzten Wochen immer wieder zu blutigen Straßenkämpfen und einer Regie-

rungsumbildung im April 1991 geführt haben. Nachdem die wichtigsten Oppositionsparteien dabei das Angebot ablehnten, sich an dieser Regierung zu beteiligen, und das Parlament dann auch noch 2 Ministern von kleineren Oppositionsparteien die Zustimmung verweigerte, besteht auch dieses neue Kabinett, mit Ausnahme des Ministers für Arbeit und soziale Sicherheiten, der einer kleinen Oppositionspartei angehört, aus Vertretern der Front zur Nationalen Rettung oder nominell unabhängigen Personen. Auch gibt es immer noch Anzeichen dafür, daß Ceaucescus Geheimpolizei Securitate heute im Dienste der neuen Regierung steht.

Die größten derzeit in der Abgeordnetenversammlung vertretenen Oppositionsparteien sind:

- die Demokratische Union der Ungarn in Rumänien, unter dem Vorsitz von Geza Domokos, deren vorrangiges Ziel die Wahrnehmung der Interessen der ungarischen Minderheit (ca. 2 Millionen) ist, die aber als zweitstärkste Parlamentsfraktion mit insgesamt 41 Mandaten zur Mitarbeit in allen Belangen und Bereichen bereit ist;
- die National-Liberale Partei, eine der „historischen Parteien“ Rumäniens, die im Jänner 1990 unter dem Vorsitz von Radu Campeanu wiedergegründet wurde und 38 Parlamentssitze erringen konnte;
- die Nationale Christlich-Demokratische Bauernpartei, unter ihrem Vorsitzenden Corneliu Coposu, die noch im Dezember 1989 durch einen Zusammenschluß der historischen Nationalen Bauernpartei und der Christlich-nationalen Bauernpartei gegründet wurde und 13 Parlamentssitze errang;
- die Ökologische Bewegung mit ebenfalls 13 Parlamentssitzen, die im Gegensatz zur „Ökologischen Partei“ (9 Mandate) als die Gruppierung der „echten“ Grünen zu bezeichnen ist. Sie konzentriert sich vor allem auf Fragen des Umwelt-

schutzes und in geringerem Maße auch auf Fragen der Menschenrechte.

Neben einer ganzen Reihe weiterer Parteien, die ebenfalls einige Parlamentssitze innehaben, spielt auch die vor etwa 6 Monaten neugegründete Alianta civica (Bürgerliche Allianz) eine große Rolle im politischen Leben Rumäniens. Sie ist bisher nicht als Partei registriert und hat auch noch nicht entschieden, ob sie Partei werden soll. Derzeit hat sie enormen Zulauf, vor allem auch aus intellektuellen Kreisen, und gewinnt immer mehr Einfluß auf die generelle Meinungs- und Stimmungslage.

Eine der markantesten Entwicklungen der letzten Zeit ist die Einstimmigkeit aller Oppositionsparteien, einschließlich der Sozialdemokraten, in ihrem Wunsch nach der Rückkehr von Rumäniens rechtmäßigem Staatsoberhaupt, König Michael, und der Einrichtung einer konstitutionellen Monarchie.

Albanien

Gewerkschaften

In der sehr kurzen Zeit seit der beginnenden Demokratisierung in Albanien hat sich auch dort bereits ein oppositioneller Selbständiger Gewerkschaftsbund Albaniens als Alternative zu den alten Arbeiterorganisationen, die sich jetzt Selbständige Gewerkschaften nennen, gebildet. Dieser Gewerkschaftsbund engagierte sich mit anderen demokratischen Gruppen sehr stark im Kampf um den Sturz der kommunistischen Diktatur. Er ist aber derzeit keiner Partei Albaniens direkt verbunden, sondern betrachtet sich als unabhängig. Die stärkste Gruppierungen innerhalb des Selbständigen Gewerkschaftsbundes ist die Selbständige Bergarbeitergewerkschaft. Darüberhinaus haben sich in ihm verschiedene Betriebsorganisationen zu-

sammengeschlossen, die später in eigene Branchengewerkschaften gegliedert werden sollen. Bisher hat der Selbständige Gewerkschaftsbund laut eigenen Angaben etwa 130.000 Mitglieder. Seine Hauptaktivitäten konzentrieren sich auch hier auf die Verteidigung der grundlegenden Rechte und Interessen der Arbeitnehmer.

Jegliche gewerkschaftliche Arbeit gestaltet sich aber noch sehr schwierig: Laut Aussage von Vertretern des Gewerkschaftsbundes scheinen „sich alle bürokratischen Kräfte, vor allem die Kommunistische Partei und ihre Handlanger, gegen unsere Organisation vereinigt“ zu haben. Bisher durften die oppositionellen Gewerkschaften keine Zeitung publizieren; sie erhalten selbstverständlich auch keinerlei materielle Hilfe zur Verbreitung ihres Werbematerials. Ende März erhielten sie ein kleines Zimmer als Sitz. Es fehlt jedoch an allen technischen Voraussetzungen für zielführende Arbeit, wie Telefonen, Schreibmaschinen, Kopierern, Autos oder ähnlichem.

Trotz dieser schlechten Arbeitsbedingungen führte aber der von den oppositionellen Gewerkschaften getragene Generalstreik der vergangenen Wochen zum Rücktritt der im Mai gebildeten Regierung, zur Bildung einer neuen Regierung unter Ministerpräsident Ylli Bufi und zur Ankündigung baldiger Neuwahlen.

Erste Kontakte mit italienischen, deutschen und anderen Gewerkschaften wurden bereits geknüpft, aber aufgrund der zu kurzen Zeit bisher noch nicht intensiviert.

Parteienlandschaft

Später als alle anderen Reformländer hat sich auch Albanien auf dem Weg der Demokratisierung begeben. Innerhalb kürzester Zeit kam es dann bereits Ende März 1991 zu den ersten Parlamentswahlen, zu denen neben der KP auch andere Parteien kandidieren konnten. Dies bedeutete natür-

lich, daß den erst zu Beginn des Jahres gegründeten demokratischen Parteien sehr wenig Zeit blieb, sich zu organisieren und ihren Wahlkampf zu führen, im Laufe dessen auch nicht unbedingt gleiche Bedingungen für die regierende KP und die oppositionelle Parteien herrschten. Trotz alledem waren alle demokratischen Kräfte vor der Wahl sehr optimistisch, diese für sich entscheiden zu können. Die Wahl brachte die große Enttäuschung: Die Kommunistische Partei, unter Ramiz Alia, gewann mehr als zwei Drittel der Sitze im Parlament, die größte Oppositionspartei, die Demokratische Partei, unter ihrem Vorsitzenden Sali Berisha, nur knapp unter einem Drittel. Alle anderen Oppositionsparteien, u. a. die Republikanische Partei, die Ökologische Partei und die Agrarier, schafften den Sprung ins Parlament nicht. Während alle Wahlbeobachter aus der Hauptstadt Tirana berichteten, die Wahlen seien fair und demokratisch gewesen, änderte sich dieser Eindruck in ländlichen Gebieten völlig. Hier kam die jahrzehntelange harte Hand des kommunistischen Regimes mit allen dazugehörigen Einschüchterungen und Tricks noch voll zum Tragen.

Die Demokratische Partei versucht nun, im Parlament so weit wie möglich Einfluß auf die Regierung zu nehmen und demokratische Verhältnisse durchzusetzen, klagt aber über große Probleme auf allen Ebenen. Sie bekennt sich zum Konzept der sozialen Marktwirtschaft, zur pluralistischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, und betrachtet sich selbst als Mitte-Rechts-Partei westeuropäischer Prägung. Sie beteiligte sich gemeinsam mit dem Selbständigen Gewerkschaftsbund ebenfalls vehement an dem soeben erfolgreich beendeten Generalstreik.

Zusammenfassend gilt sicher für Albanien dasselbe wie für Bulgarien, Rumänien und auch Serbien: Noch ist der Weg in die Demokratie nicht endgültig beschritten.

Sowjetunion

Gewerkschaften

Auch in der Sowjetunion entstanden mit dem Beginn der Demokratisierung zahlreiche unabhängige Gewerkschaften. Die wichtigste davon ist heute zweifelsohne die jüngst von Finanzskandalen erschütterte Bergarbeitergewerkschaft, die sich außerhalb der Gesamtsowjetischen Konföderation der Gewerkschaften der UdSSR, der Nachfolgeorganisation der im Oktober 1990 aufgelösten offiziellen Gewerkschaft, organisiert hat. Durch ihre nun bereits über zwei Jahre dauernden Streikmaßnahmen übt sie beträchtlichen Druck auf die sowjetische Regierung aus. Dabei beschränkt sie ihre Forderungen inzwischen nicht mehr auf soziale und lohnpolitische Fragen, sondern formuliert auch konkrete politische Ziele, unter anderem forderte sie mehrfach den sofortigen Rücktritt von Präsident Gorbatschow.

Im Oktober 1990 beschloß der Zweite Unabhängige Bergarbeiterkongreß, sich als erste überregionale, unabhängige Gewerkschaft, unter der Bezeichnung Unabhängige Bergarbeitergewerkschaft, zu konstituieren. In mehreren Republiken sind die zahlreichen Streikkomitees als Keimzellen neuer Arbeitnehmerorganisationen anzusehen. Sie und einige Führer der neuen Bergarbeitergewerkschaft zählen auch zu den Gründungsmitgliedern des im Mai 1991 in Nowo Kusnezsk ins Leben gerufenen Unabhängigen Gewerkschaftsbundes. Neben den Bergarbeitern engagieren sich hier vor allem auch Arbeiter aus Stahl- und Motorenwerken in Moskau, Perm, Sverdlovsk und Briansk. Als dritte interrepublikanische Gewerkschaft, deren Keimzelle aber in Moskau liegt, begannen auch die Sozialistischen Gewerkschaften, kurz Sozprof genannt, Ende 1990 ihre politische Arbeit. Bei dieser Organisation besteht aber der Verdacht, daß sie von seiten der Staatsgewerkschaft infiltriert ist.

Die Unabhängigen Gewerkschaften, die heute selbst angeben, etwa 10.000 Mitglieder zu haben und von ca. 300.000 bis 400.000 Leuten unterstützt zu werden, stehen in scharfer Opposition zur Kommunistischen Partei, zu den Staatsgewerkschaften und zur Zentralregierung. Sie legen großen Wert darauf, von jeglicher politischer Partei unabhängig zu bleiben.

Allen unabhängigen Gewerkschaftsinitiativen fehlen nach wie vor alle materiellen und organisatorischen Voraussetzungen, um sich unionsweit organisieren zu können. Außerdem unterliegt die freie gewerkschaftliche Betätigung in der Sowjetunion immer noch vielfältigen Behinderungen, von Schwierigkeiten beim Zugang zu Fernsehsendezeiten bis hin zu repressiven Maßnahmen gegenüber Gewerkschaftsaktivisten.

Neben allgemein politischen Forderungen mit dem Ziel einer wirklichen Demokratisierung der UdSSR, konzentrieren sich die Aktivitäten der Gewerkschaften auf die Erreichung besserer Lebensbedingungen für die Arbeiter. Durch die Unterstützung einer Politik der Privatisierung und der Einführung von Marktmechanismen bei gleichzeitigem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit versuchen sie, dies zu erzielen.

Eines der wesentlichen Probleme ist auch die Frage des Eigentums der KPdSU und der staatlichen Gesamtsowjetischen Konföderation der Gewerkschaften der UdSSR, die heute immer noch auf mehr als 100 Millionen Mitglieder verweist. Diese Mitgliederzahlen sind nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß sie über gewaltige Geldmittel und Sachvermögen verfügt und damit wesentliche Druckmittel den Arbeitnehmern gegenüber in der Hand hat. Bis zuletzt zählt die Konföderation zu den konservativen Kräften im Lande, wobei das Verhältnis zur Kommunistischen Partei ein sehr enges ist. Das bedeutet natürlich auch, daß sich der sowjetische Gewerkschaftsbund noch nicht aus sei-

ner instrumentalisierten Funktion gegenüber dem Parteiapparat gelöst hat. Die bereits 1990 beschlossene Reform (früher nannte sich die Dachorganisation Zentralrat der Sowjetischen Gewerkschaften) hat an dieser Situation bisher sehr wenig geändert. Auf dem Papier soll der sowjetische Gewerkschaftsbund nun föderalistisch aufgebaut sein, die Autonomie der einzelnen Branchengewerkschaften und der Gewerkschaftsbünde der Sowjetrepubliken soll gewährleistet sein. Der Kongreß, auf dem dies beschlossen wurde, fand aber ohne Beteiligung von Delegierten aus Estland, Lettland, Litauen und Georgien statt. Die Gewerkschaften dieser Republiken haben den neuen Gewerkschaftsverband bisher weitgehend ignoriert.

Parteienlandschaft

Eines der Grundprinzipien der von Michail Gorbatschow eingeleiteten Reformen ist das Festhalten an der Vorherrschaft der Kommunistischen Partei. Seine Vorstellung von Demokratisierung war immer eine Demokratisierung innerhalb der Partei bei gleichzeitiger Reform der Wirtschaft.

Der größere politische Freiraum brachte es aber mit sich, daß sich die Gegebenheiten in den einzelnen Republiken sehr verschieden entwickelten. Unabhängigkeitsstreben, Unbehagen gegen die kommunistische Zentralregierung, der Zusammenbruch der Wirtschaft führten zur Bildung zahlreicher demokratischer, politischer Parteien und Gruppierungen, die sich jedoch nicht auf gesamtsovetischer Ebene organisiert haben. Es ist daher zum gegebenen Zeitpunkt noch kaum möglich, die Parteienlandschaft der UdSSR zu behandeln. Die Zukunft wird zeigen, ob die UdSSR zerfällt, auf welcher Basis eine weitere Zusammenarbeit zwischen den Republiken erfolgen kann, bzw. auch welche Parteien sich aus heute bestehenden demokratischen Gruppierungen etablie-

ren werden. Ein wesentlicher Schritt dazu wird die im Juni 1991 stattfindende Direktwahl des Präsidenten der russischen Republik sein, der damit nach der Wahl des georgischen Präsidenten der zweite demokratisch legitimierte Republikspräsident der Sowjetunion sein wird.

Möglicherweise kann das sogenannte Zehner-Abkommen zwischen neun Republiken und Präsident Gorbatschow über die Zukunft der UdSSR, das bereits zur Namensänderung in „Union Souveräner Sowjetrepubliken“ führte, die Basis für eine friedliche Lösung des Problems bilden.

Die Folgen des Entstehens freier Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa für die internationalen gewerkschaftlichen Vereinigungen

Durch den Ausstieg einer Reihe von ost- und mitteleuropäischen Gewerkschaften aus dem Weltgewerkschaftsbund (WGB) ist diese internationale, kommunistische Dachorganisation in existentielle Schwierigkeiten geraten. Die neugestalteten, offiziellen Gewerkschaftsbünde Ungarns, Bulgariens, Rumäniens und der CSFR haben sich vom Weltgewerkschaftsbund gelöst, lediglich die polnische OPZZ und der sowjetische Gewerkschaftsbund halten dem WGB nach wie vor die Treue. Eine ähnliche Entwicklung zeichnete sich im Bereich der Industrieverbände ab. Bei den elf internationalen Vereinigungen der Gewerkschaften, den Branchenorganisationen des WGB, ist die gleiche Entwicklung eingetreten. Mit diesem Exodus ist aber auch der WGB insgesamt in Frage gestellt. Das Selbstverständnis als internationalistischer, kommunistischer und antikapitalistischer Gewerkschaftsdachverband steht heute auf äußerst wackeligen Beinen. Neben Gewerkschaften aus Vietnam, Kuba, Indien und einigen Arabischen bzw. Afrikanischen Ländern, hält noch die französische CGT dem WGB die

Treue. Das Ausscheiden wesentlicher Mitglieder hat natürlich auch die finanziellen Grundlagen des WGB und der Branchengliederungen geschmälert.

Für den Internationalen Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), den Weltverband der Arbeit (WVA) und den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) bringen die Entwicklungen in Ost- und Mitteleuropa ebenfalls eine neue Situation. Bereits 1980 wurde die polnische Solidarność sowohl Mitglied des IBFG, als auch der Christlichen Gewerkschaftsinternationale, des WVA. 1990 wurde der reformierte tschechoslowakische Gewerkschaftsbund ČSKOS in den IBFG aufgenommen. Noch nicht absehbar ist, welche weiteren Beitritte in nächster Zeit zu erwarten sind.

Durchaus denkbar ist, daß sich in

Ungarn, Bulgarien und Rumänien die neben den früheren Staatsgewerkschaften neu entstandenen freien und unabhängigen Verbände vorerst überhaupt keiner Gewerkschaftsinternationale anschließen.

Gewinner der Entwicklung könnte aber jedenfalls der ideologisch nicht so gebundene Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) sein. Eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Gewerkschaftsverbänden hat bereits Kontakt zum EGB aufgenommen. Vor allem auch die Hoffnung auf eine möglichst enge Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft scheint mit ein Motiv für diese Orientierung zu sein. Ob allerdings der EGB Organisationsstärke und Integrationskraft genug aufweist, um sich dieser neuen Herausforderung zu stellen, bleibt noch abzuwarten.

BÜCHER

DIE GENOSSENSCHAFTS- THEORIE: UMBRUCH, DURCH- BRUCH, ABBRUCH? KRITISCHE ÜBERLEGUNGEN ZU EINEM HAND- UND LEHRBUCH

Rezension von: J. Laurinkari (Hrsg.),
unter Mitarbeit von J. Brazda, Genos-
senschaftswesen. Ein Hand- und
Lehrbuch, Oldenbourg-Verlag, Mün-
chen – Wien, XII – 808 Seiten

Wir können annehmen, daß die Menschen kooperiert haben, seit es sie gibt. Einzelnen wären sie wohl von ihren weit kräftigeren Feinden im Tierreich vernichtet worden, abgesehen davon, daß eine regelmäßige Nahrungsbeschaffung ohne wechselseitiges Teilen (um das Jagdglück auszupendeln) unmöglich gewesen wäre. Jedoch: Wenn die Menschen überlebten, weil sie kooperierten, heißt das noch lange nicht, daß sie kooperierten, um zu überleben. Woher rührt also ihre Kooperationsbereitschaft? Ist sie uns einprogrammiert und wir jagen in Rudeln wie die Wölfe? (Dasein in Herden genügt nicht, die können ja auch kopflos agieren!) Haben wir uns durch das Zusammensein eine Wertschätzung für Kooperation angeeignet? (Altruismus als genetisches Programm ist schwer vorstellbar.) Haben wir die Vorteile der Kooperation erkannt? (Das wohlverstandene Eigeninteresse setzt allerdings schon Intelligenz voraus.) Jedenfalls läßt sich in den frühen Hochkulturen bereits ein komplexes System von arbeitsteiliger Kooperation nachweisen.

Die Regeln, nach denen die Zusammenarbeit abläuft, können aber sehr

verschieden gestaltet sein, sie liefern die Art der Organisation. Naheliegender ist die hierarchische Ordnung, wie sie für den Krieg entwickelt wurde. Aber die gegenseitige Absprache ist genauso naheliegend und weitgehend unproblematisch, solange nur zwei Personen davon betroffen sind (in der Tat konnten schon die Sumerer sehr komplizierte Verträge). Wirken mehrere Personen zusammen, um ein gemeinsames Ziel zu verwirklichen, tritt eine Komplikation insofern auf, als dies über interdependente zweiseitige Absprachen (die Netzorganisation) im Regelfall zu aufwendig wird. Die Notwendigkeit, gemeinsam Entscheidungen zu treffen, an die dann alle gebunden sind (auch wenn manche nicht damit einverstanden sind), bringt die Konsequenz mit sich, auch dafür eine Regel zu schaffen, die zwangsläufig auch festlegen muß, wovon der Einfluß jedes einzelnen auf diese Entscheidung abhängt, welches Gewicht seiner Stimme in der kollektiven Entscheidungsfindung zukommt. Nur wenn diese Regel akzeptiert wird, kommt Kooperation auf freiwilliger Basis zustande.

Es liegt auf der Hand, daß diese Regel dem einzelnen garantieren muß, nicht weniger Einfluß zu haben als andere, womit wir beim Problem Gleichheit angelangt sind und bei der Suche nach einem Kriterium, einer Maßzahl für Gleichheit. Dafür bietet sich irgend eine Orientierung an dem an, was der einzelne zum Gelingen beiträgt – etwa das Kapital, das er beisteuert – oder welches Risiko er im Fall des Mißlingens übernimmt (damit kann z. B. der fehlende Einfluß des Kommanditisten erklärt werden). Spielen Kapitaleinsatz und Haftung eine nur untergeordnete Rolle, können Wissen und Erfahrung oder Arbeitsleistung herangezogen werden. Und wo all das

nicht bedeutungsvoll ist oder in seiner Bedeutung heruntergespielt werden soll, ist gleiches Kopfstimmrecht angebracht. Analog ist bei der Aufteilung des Erfolges vorzugehen, wobei die Maßzahl von jener des Stimmrechts durchaus abweichen kann.

Die Genossenschaft stellt nur eines von vielen Regelsystemen dar, die erfolgversprechende Zusammenarbeit ermöglichen. Aber nur sie brachte es im Englischen und Französischen auf eine Bezeichnung, die Zusammenarbeit unterstreicht und die – allerdings mit einer Akzentverschiebung – als alternativer Begriff ins Deutsche übernommen wurde. Zweifellos ist diese sprachliche Privilegierung als Reflex einer sozialen Sonderstellung zu werten. Worin aber besteht diese? Gierke folgend, der mit seiner monumentalen Untersuchung das Denken der Genossenschaftstheoretiker jahrzehntelang beeinflusst hat, könnte man sie in dem spezifisch „germanischen“ Charakter (von manchen mit „Einheit und Vielheit in der Gesamtheit“ umschrieben) suchen, der einem Denken entsprang, das sich im Individualismus der griechisch-römischen Antike, in der Unfreiheit der Slaven und im asiatisch-orientalischen Despotismus nicht entwickeln konnte. Das setzt implizit ein gewisses Maß an grundsätzlicher Kontinuität mit bloß marginalen Modifizierungen voraus und davon kann, wie vor allem Back argumentiert hat, keine Rede sein, wie die folgenden Überlegungen an Beispielen zeigen.

Vor allem ist zu bedenken, daß es (wenn wir von Sparvereinen im alten China und von genossenschaftlichen Bewässerungsprojekten in frühen östlichen Kulturen absehen) autonome Verbände sehr wohl im Athen Solons gegeben hat, mit gemeinsamer Beschlußfassung, die für alle Mitglieder verbindlich war. Allerdings handelte es sich um zunftähnliche Korporationen, wie sie dann später auch unter Justinian existierten, während das *Sodalitium* der römischen Republik sakrale Aufgaben hatte und einflußlos

war. All das unter der Bezeichnung „Berufsgenossenschaften“ zusammenzufassen ist unzulässig, zumal die meisten dieser Korporationen keine Rechtspersönlichkeit besaßen (wohl aber Organe) oder, wie das römische *Collegium*, dazu eines Senatsbeschlusses bedurften. Dazu kommt, daß keine Zusammenlegung von Ressourcen erfolgte (wenn auch das „Vereinsvermögen“ von jenem der Mitglieder getrennt war), sondern nur die Nutzung des Individualeigentums beschränkt wurde und ein Erbe nur dann eingewortet werden konnte, wenn er Mitglied wurde. Schließlich mag die Mitgliedschaft anfangs freiwillig gewesen sein, aber sehr rasch wurde man in die *Corpora* hineingeboren, ein Wechsel war genauso wie eine Heirat in ein anderes *Collegium* ausgeschlossen, die „Berufsgenossenschaften“ erstarrten in Ostrom zu Kasten; der Wandel von der freiwilligen zur Zwangsmitgliedschaft wiederholte sich dann in den deutschen Städten des Mittelalters.

Es dürfte wohl am einfachsten sein, auf dieses Erbe zu verzichten und die Geschichte der Genossenschaftsidee trotz genialer einzelner Vorläufer wie Plockboy oder Bellers erst mit Owen und Fourier beginnen zu lassen, weil in ihren Vorstellungen zwar noch unausgegoren, aber doch deutlich ein Wandel gegenüber dem zum Ausdruck kommt, was es früher gab: Kooperation wird als bevorzugte Alternative zur Konkurrenz gesehen, die Reform ignoriert den Staat als Instrument, und der freiwillige Zusammenschluß zur kollektiven Selbsthilfe wird zum Angelpunkt. So betrachtet, ist die Genossenschaftsidee nicht zeitlos, sondern eine Reaktion auf die sich um 1800 bereits deutlich abzeichnenden Schattenseiten des Kapitalismus. Freilich gab es auch Versuche, von dieser Existenz ohne den Staat und neben ihm, aber nicht gegen ihn, grundsätzlich abzugehen, aber diese Inkonsistenz schlug fehl, die unpolitische Linie setzte sich durch. Die Affiliierung mit der Arbeiterbewegung war nicht

mehr als das, gab es doch auch bürgerliche, mittelständische Genossenschaften. Von einer ausgefeilten Genossenschaftstheorie kann im 19. Jahrhundert keine Rede sein, enthusiastische Bilder beflügelten die Praxis, die denn auch neben großen Erfolgen (die Gründungen Raiffeisens und Schulze-Delitzschs, die Konsumvereinsbewegung) ein arges Scheitern in Teilbereichen (Niedergang der Produktivgenossenschaften) aufweist.

Als um die Jahrhundertwende die Versuche einer wissenschaftlichen Analyse einsetzten, ging es zunächst einmal darum, durch Bildung von Kategorien Ordnung in die ungeheure Vielfalt der Genossenschaften zu bringen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede klarzustellen und die Grundprinzipien herauszuarbeiten. Die noch heute gebräuchliche Unterteilung in Agrar-, Konsum-, Kredit-, gewerbliche Produzenten- und Produktivgenossenschaften geht auf die damaligen Autoren wie Jacob und Tugan-Baranowski zurück. Vereinfacht dargestellt, ging es im besten Fall darum, wie Genossenschaften funktionieren, und nicht darum, warum sie so funktionieren und nicht anders. Das gilt auch für das von Webb damals festgestellte „Degenerieren“ der Produktivgenossenschaften (Oppenheimer sprach von Transformation), denn der bloße Augenschein trog (wie z. B. Jones in den siebziger Jahren für Großbritannien nachwies, waren Zusammenbrüche nicht häufiger als jene von Kleinunternehmen generell, was sich nach Hettlage auch in anderen Ländern zeigt).

Provokant formuliert war die Genossenschaftsbewegung in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts unbeschadet zahlreicher Publikationen eine theorielose Praxis. Sie war es schon einmal deshalb, weil sie keine eigenständige Strategie entwickelte, sondern einfach kapitalistische Strategien adaptierte und übernahm (man denke nur an die Rationalisierungswelle im Deutschland der Weimarer

Republik). Sie war es auch deshalb, weil sie Erfolge wie Mißerfolge auf die menschliche Komponente zurückführte und nicht nach systembedingten Ursachen suchte (etwa beim abnehmenden Engagement ehrenamtlicher Funktionäre oder der nachlassenden Beteiligung an basisdemokratischen Entscheidungsprozessen). Sie war es schließlich deshalb, weil sie Veränderungen der Rahmenbedingungen, die auf sie zurückwirkten, ganz pragmatisch hinnahm und sich anbahnende Wandlungen nicht registrierte, geschweige denn analysierte (wie etwa die Integration der Wohnbaugenossenschaften in die staatliche Wohnbaupolitik oder die Umfunktionierung der Agrargenossenschaften in ein wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument).

Erst nach dem Ende des 2. Weltkriegs entwickelte sich, dann aber ganz rapid, eine Genossenschaftstheorie von hoher wissenschaftlicher Qualität. Ein wichtiger Anstoß kam von der Wirtschaftstheorie, die sich mit dem Phänomen der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung (Wards „illyrische Firma“) auseinandersetzte und letztlich nach der Effizienz der Produktivgenossenschaft fragte. Weitere Anstöße lieferten die Theorie kollektiven Verhaltens, die Analyse strategischen Verhaltens bis hin zur Spieltheorie, die Verhandlungstheorie, die Theorie der kollektiven Entscheidungen usw. Nicht zuletzt mußte auch die Analyse der nicht-gewinnorientierten Unternehmungen, zu denen grundsätzlich auch die Genossenschaften (neben Wohltätigkeitsvereinen, Selbsthilfegruppen, Klubs etc.) zählen, zu neuen Gesichtspunkten, neuen Fragestellungen führen.

Unabhängig davon versuchten Genossenschaftstheoretiker, unter Beibehaltung ihrer traditionellen Sichtweise von der bloß oberflächlich-formalen Betrachtung loszukommen und Ansätze für eine vertiefte Analyse zu gewinnen. Der Durchbruch gelang in den fünfziger Jahren, zwei seither fortent-

wickelte Gedanken seien hervorgehoben. Zum einen lieferte Draheims These von der Doppelnatur der Genossenschaft, die gleichzeitig unpersönlicher Geschäftsbetrieb und persönliche Menschenvereinigung ist, endlich die Möglichkeit, sauber zwischen wirtschaftlichen und ethischen Motiven zu unterscheiden und nicht zuletzt eine Betriebswirtschaftslehre (sei es eigenständig, sei es eine adaptierte kapitalistischer Unternehmungen) zu entwickeln, die sich nicht mit Altruismus, Solidarität und anderen Störungen einer rationalen Vorgangsweise herumschlagen muß. Zum anderen konnte, auf Draheims Ansatz gestützt, auch die Tatsache berücksichtigt werden, daß die Genossenschaften ursprünglich entweder außerhalb des Marktes operierten (d. h. nicht-marktfähige Güter wie Deichbauten herstellten) oder den Markt verdrängten (Bewässerung wäre ja auch privatkapitalistisch möglich) oder defensiv ohne innovative Konstruktion auf ihm operierten (etwa die Konsumvereine, die einfach in den Großhandel und in die Produktion vorstießen), während die Weiterentwicklung des Privatkapitalismus sie zwang, offensive Strategien anzuwenden, um überleben zu können; Dülfers Typologie der traditionellen Genossenschaft als bloßes Vollzugsorgan ihrer Mitglieder, der Marktgenossenschaft mit Verselbständigung des Geschäftsbetriebes gegenüber den Mitgliedern, und der integrierten Genossenschaft, in der sich die Mitglieder dem Geschäftsbetrieb unterordnen, ist fundamental für das Verstehen der Entwicklung, welche die Genossenschaften genommen haben, und für die Einschätzung ihrer Chancen.

Der gegenwärtige Stand der Genossenschaftstheorie ist demnach dadurch gekennzeichnet, daß sich durchaus eigenständig entwickelte Vorstellungen, die sich als vertiefende Fortführung einer Tradition verstehen, mit analytischen Ansätzen treffen, die auf die privatkapitalistische Unternehmung, das Marktgeschehen und seine

politischen Rahmenbedingungen zugeschnitten, aber auch auf Genossenschaften anwendbar sind. Was wir heute beobachten können, ist ein im Fluß befindliches Bemühen, zu einer fruchtbaren Synthese zu gelangen. Zahlreiche Autoren versuchen sich in gedanklichen Experimenten. In einer derartigen Entwicklungsphase einer Theorie ist es unmöglich, ein Lehrbuch zu schreiben, das eine einheitliche Grundlinie unter Hinweis auf divergierende Meinungen darstellt, sind es doch die Grundlinien selbst, die divergieren. Eine Publikation über das, was heute über Genossenschaften gedacht wird, kann nur eine Sammlung vielfältiger, oft widersprechender Meinungen sein, die systematisch nach Fragestellungen geordnet sind (und auch das infolge der Überlappungen nur sehr grob), dargelegt von einer Vielzahl von Autoren, wodurch sie kein reines Lehrbuch darstellt, sondern gleichzeitig den sehr ausgeprägten Charakter eines Nachschlagwerkes erhält.

Das von J. Laurinkari herausgegebene Buch „Genossenschaftswesen“ ist der vollkommene Ausdruck der beschriebenen Situation, es versteht sich als Lehrbuch, das den aktuellen Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse und Thesen referiert, aber auch als Handbuch, das eine Fülle konziser themenzentrierter Informationen bietet. Es enthält an die 70 Beiträge, gruppiert um die fünf zentralen Fragen der Genossenschaftsidee, der Merkmale von Genossenschaften, der Organisation, der Rolle in unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen und der internationalen Zusammenarbeit. Zweifellos finden die erwähnten „externen“ Anstöße ihren Niederschlag in etlichen Beiträgen wie etwa über strategische Unternehmensführung (Mändle) oder über systemtheoretische Aspekte (Dülfer). Aber die Möglichkeiten sind bei weitem nicht ausgeschöpft: In einem Beitrag von Grosskopf beispielsweise wird davon ausgegangen, daß die Genossenschaften unter Konkurrenzdruck wachsen müssen und dadurch in

eine Identitätskrise geraten, aber angesichts Leibensteins X-Ineffizienz und der umfangreichen Literatur dazu (ich erwähne nur Williamsons „expense-preference“-Ansatz, nach dem die Ineffizienz mit der Firmengröße zunehmen würde) wäre sehr wohl zu fragen, ob den Genossenschaften die Rückkehr zu kleineren Einheiten nicht sehr gute Chancen bieten könnte (das ist eben kein Verzicht auf Marktchancen, sondern umgekehrt deren Schaffung!); der Non-profit-Sektor ist seit den siebziger Jahren Gegenstand zahlreicher Analysen, die auch für die Genossenschaftstheorie nutzbar wären, aber außer einer kurzen Erwähnung bei Engelhardt (übrigens wird der Pionier Weisbrod zwar genannt, aber im Literaturverzeichnis nicht angeführt!) und bei Pelzl und Hettlage findet sich nichts, was eine Nutzenanwendung darstellt; ähnlich verhält es sich mit den „industrial economics“, obwohl doch gerade sie vieles zur Behandlung der Konsumvereinsproblematik (Kettenläden) beitragen könnten, mit den „new institutional economics“ (von Engelhardt in seinem instruktiven Überblick kurz erwähnt), obwohl sie bei der Analyse von Produzenten- und Mehrzweckgenossenschaften viel leisten könnten (Hamm's Beitrag über Konzentrations- und Fusionstendenzen verwendet sie nicht), mit der Theorie der Kontrakte bei Risiko und asymmetrischer Information (die Beiträge über die Kreditgenossenschaften, wo sich der Ansatz geradezu aufdrängen würde, erwähnen das Problem nicht einmal), der Filter- oder Signaltheorie (schließlich ist die Mitgliedschaft ein klassisches Beispiel von Selbstselektion).

Es wird demnach erstaunlich wenig von dem verwendet, was bereits fix und fertig vorliegt. Das könnte seine Ursache in der Kürze der Beiträge haben, die Beschränkungen erzwang, aber die bloße Tatsache, daß ein Ansatz ohnehin irgendwo in anderen Arbeiten verwendet wurde (von Engelhardt in seinem erwähnten Beitrag

deutlich herausgestellt), ist kein Ersatz für den Nachweis, was dabei herauskommt, und der wäre zumindest andeutungsweise auch in kurzen Abhandlungen durchaus möglich gewesen. Weit eher ist anzunehmen, daß die traditionelle Denkweise immer noch zu mächtig ist, um sich von ihr rücksichtslos zu lösen und neue Wege zu gehen. Dafür gibt es nämlich etliche Indizien, zwei markante kleinere seien herausgegriffen. Hahn erwähnt in einem Beitrag, der die Wandlung des Förderauftrags behandelt, „die Errichtung von Einzelhandelsgeschäften in Gegenden, die von privaten Einzelhandelsunternehmen wegen fehlender Ertragskraft aufgegeben wurden“; diese „Versorgungsaufgabe“ reklamieren die Konsumvereine seit jeher für sich, aber wieso sich der Absatz für sie rentiert und für den Krämerladen nicht, bleibt unerörtert – der Einsatz von Kapital ohne angemessene Rendite ist nun einmal gesamtwirtschaftlich suboptimal und müßte gerechtfertigt werden (im Fall der Produktivgenossenschaft wird dies, worauf Kück mit Recht hinweist, durch die „Selbstaussbeutung“ kaschiert). Mändle führt die unzureichende Ausstattung der Genossenschaften mit Eigenkapital u. a. darauf zurück, daß mehr Geschäftsanteile nicht mehr Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten bedeuten; diese Annahme eines aktiven, partizipierenden Mitglieds entspricht traditionellen Vorstellungen, ist jedoch völlig unplausibel, da doch in etlichen anderen Beiträgen (z. B. Keinert, Purtschert, Grosskopf) über unzureichende Mitwirkung an Entscheidungen, über Entfremdung von der Genossenschaft geklagt wird.

Was für kleine Details gilt, trifft erst recht für Grundfragen zu. Wie auch immer die Genossenschaft als allgemeine Kategorie definiert wird, die Produktivgenossenschaft paßt nicht sauber hinein. Das klingt schon in Laurinkaris Einleitung an, die zwischen Verbraucher-, Bezugs- und Absatz-, und Produktivgenossenschaften

unterscheidet und letztere eine „spezifische Arbeitnehmerorganisation“ nennt; das wird sehr deutlich in Engelhardts Analyse dieser Unternehmungen zur „Begründung gemeinsamen Erwerbs“; das wird versteckt zugegeben, wenn Ringle bei seiner Erörterung der Gründe für einen Beitritt die Produktivgenossenschaft ausklammert, weil „die einzelwirtschaftliche Autonomie“ aufgegeben wird. In der Tat stellt Ringles Hinweis den entscheidenden Punkt heraus: Während bei den Verbrauchergenossenschaften die Privathaushalte der Mitglieder und bei den Bezugs- und Absatzgenossenschaften die Unternehmungen der Mitglieder neben der Genossenschaft bestehen und mit dieser Transaktionen abwickeln, existiert neben der Produktivgenossenschaft keine Konsum- oder Produktionseinheit des Mitglieds als Transaktionspartner. Das Pendant zur Produktivgenossenschaft in der Konsumsphäre wäre etwa der extreme Kibbutz mit gemeinsamer, einheitlicher Verpflegung und kollektiver Entscheidung über die Zuteilung von Gebrauchsgütern (ein Aspekt, der im Beitrag von Kück über neue Genossenschaftsformen nicht behandelt wird, Engelhardt erwähnt das „overall participative system“, geht aber nicht darauf ein.) Der Genossenschaftskomplex Mondragon, vielfach als Muster der Produktivgenossenschaftsidee angesehen, ist bei genauer Betrachtung allenfalls eine Mehrzweck-Sekundärgenossenschaft und als solche eine Produzentengenossenschaft von Produktivgenossenschaften (wobei sich für letztere das Fremdfinanzierungspotential der „Caja laboral“, deren Mitglieder überwiegend nicht Mitglieder der Produktivgenossenschaften sind, als entscheidend erweist).

Nehmen wir als weiteres Beispiel das Identitätsprinzip, die Identität zwischen Trägern und Nutznießern, von der Hettlage in seinem Beitrag über die Stellung der Genossenschaften in der Wirtschaft behauptet, daß sie immer gegeben ist. Nun weist aber

schon in der Einleitung Laurinkari auf die „Öffnung der Genossenschaften für Nichtmitgliedergeschäfte“ hin, und das wird in etlichen Beiträgen (Grosskopf, Lipfert, Thiemeyer, Kuhn, Dülfer) noch etwas ausgeführt. Das Prinzip ist aber weit mehr als ein historisches Relikt, das man mit dem Argument, der Zeitbedingtheit der Umweltverhältnisse entspreche die Zeitbedingtheit mancher Prinzipien (Grosskopf), einfach über Bord werfen kann (auch Laurinkari/Brazda behandeln das Problem in ihrem Beitrag über Grundwerte reichlich chevaleresk, trotz Bezugnahme auf Rawls). Die traditionellen Genossenschaften entsprangen dem Selbsthilfegedanken: Ihre Mitglieder bekamen das, was sie wünschten, nicht oder nur zu Preisen, die sie als unangemessen empfanden (im Beitrag von Hahn klar herausgearbeitet, ähnlich Grosskopf über den Einfluß geänderter Rahmenbedingungen) und die ältesten, uns in Europa bekannten Genossenschaften mit sämtlichen modernen Wesenszügen waren denn auch Konsumvereine. Sie operierten nicht neben Konkurrenten auf einem Markt, sondern hatten einen engen Markt für sich. Mitglieder und Kunden konnten leicht zur Deckung gebracht werden, weil niemand Anreiz zur Abwanderung hatte und die wenigen denkbaren Zuwanderer keine Größenvorteile verschafften (der Gelegenheitskunde war uninteressant, nur die stabile Kundschaft zählte). Das Identitätsprinzip ergab sich gleichsam von selbst, und wo dies nicht der Fall war, wurde es im Statut (Verbot des Kaufs bei anderen Anbietern) oder als Unternehmensprinzip (Haftung bei Kreditgenossenschaften) festgelegt. Auf den ersten Blick scheint es, als ob das Nichtmitgliedergeschäft fehlte, weil nur Mitglieder Zugang zu den Vorteilen haben sollten. Aber das ist nur die zeitbedingte Optik. Die bloße Existenz der Vorteile hing von der Abschirmung des Marktes ab. Ein Beispiel wäre die, von Thiemeyer erwähnte, interne Subventionierung (Kreuz-

subventionierung), die Nichtmitgliedern gewinnverzehrende Billigkäufe ermöglichen, den Vorteil der Mitglieder folglich mindern würde. Ein anderes Beispiel wäre die Kreditgenossenschaft: Kredite an Nichtmitglieder würden infolge adverser Selektion (gute Kunden erhalten ja bei den Privatbanken Kredite), Aufzehrung des Kreditvolumens (der Einlagenstand wird ja nicht vergrößert) und relativ abnehmender Haftungssumme eine Anhebung der letzteren oder jedenfalls des Zinses (der ja eine Risikoprämie enthält und Kreditknappheit signalisiert) erfordern, was den Mitgliedern den Vorteil kürzt (daß derartige Probleme auch heute noch bestehen, zeigen Seibel und Turtiainen in ihren Beiträgen über Kreditgenossenschaften in Entwicklungsländern).

Diese wechselseitige Abhängigkeit von Mitglied und Organisation verschwand, wie Grosskopf in seinem Beitrag über Marktwänge aufzeigt, mit dem Eindringen kapitalistischer Anbieter in die genossenschaftlichen Enklaven, in die „genossenschaftsrelevanten Märkte“: Auf der Suche nach „gegenüber der nichtgenossenschaftlichen Konkurrenz verteidigbaren ökonomischen Wertaktivitäten“ (Beitrag Lipfert) haben die Genossenschaften drei Wege eingeschlagen (implizit den Erörterungen von Rheinberg über Aspekte der Genossenschaftsgründungen zu entnehmen): Erstens schufen sie ihren Verbund, ein Netz von Bezugs- und Absatzbeziehungen zwischen Genossenschaften, was den Verdacht einer doch bewirkten Abkapselung und damit wettbewerbspolitische Bedenken erweckt (von Hamm in seinem Beitrag erörtert); zweitens suchten und fanden sie neue Märkte, neue Förderbereiche, auf die ihnen kapitalistische Anbieter zumindest vorläufig nicht folgen können (die „alternativen“ Genossenschaften, in den Beiträgen von Hahn, Hettlage, Kück und – als Forschungsdefizit – Laurinkari/Brazda behandelt); drittens stellten sie sich der Konkurrenz,

und da sie deren Strategien übernahmen, wurde das Nichtmitgliedergeschäft zur Überlebensfrage, denn der Kunde hat auch als Mitglied die Wahl, bei der Genossenschaft oder bei der Konkurrenz zu kaufen (etwa von Hamm hervorgehoben) und die Kehrseite davon, oder Kompensation dafür, ist das Nichtmitglied als Kunde (besonders gut ersichtlich bei den Kreditgenossenschaften mit ihrer Entkopplung von Einlegern und Kreditnehmern, wie dies Mändle andeutet). Das Identitätsprinzip wird auf dem dritten Weg zweifach durchbrochen, denn nicht alle Mitglieder sind Nutznießer (soweit sie nämlich anderswo kaufen oder verkaufen) und nicht alle Nutznießer sind Mitglieder (nämlich im Ausmaß des Nichtmitgliedergeschäftes) und wieweit dies per Saldo die Förderung der Mitglieder beeinträchtigt, wäre zu untersuchen (Kuhn sieht in seinem Beitrag über Leistungsbeziehungen sehr wohl dieses Problem und löst es, indem die Mitglieder über den Umfang des Nichtmitgliedergeschäftes entscheiden – wie sie diese Optimierungsaufgabe lösen sollen, wird nirgends gezeigt). Übrigens ist das Identitätsprinzip paradoxerweise im Verbund (Pelzl) und bei den Produktivgenossenschaften (Kück) gewahrt, also bei den problematischen Organisationen.

Die Liste der unbefriedigend behandelten Grundsatzfragen ließe sich fortsetzen. Skizzieren wir noch kurz als Beispiel das Prinzip der offenen Türe. Die traditionelle Sicht nahm offenbar implizit an, daß der Vorteil, der allen Mitgliedern insgesamt vermittelt werden kann, durch den Beitritt eines weiteren Mitgliedes zumindest in dem Maß gesteigert wird, in dem er vom neuen beansprucht wird (andernfalls ginge ja sein Vorteil zu Lasten der anderen). Schon die bloße Tatsache, daß der Beitritt den Einfluß der alten Mitglieder auf die kollektiven Entscheidungen verringert, ist aber ein unkompensierter Nachteil (Vierheller erörtert einige sich daraus ergebende Probleme

me) und wenn Mändle in seinem Beitrag über Finanzierungsfragen darauf hinweist, daß Fremdkapitalgeber kaum ein Verlustrisiko tragen, weil immer genug Substanz vorhanden ist (nicht zuletzt infolge der Pflichtprüfungen), dann tragen Mitglieder umso mehr zur Gläubigerabsicherung bei, je länger sie der Genossenschaft angehören, ohne dafür kompensiert zu werden (denn die Haftung des Mitgliedes selbst ist, wie Männicke argumentiert, weniger bedeutungsvoll).

Abgesehen von diesen indirekten oder verdeckten Reduzierungen des Förderpotentials gibt es auch sehr direkte: Was soll ein Orchester mit nicht benötigten Musikern anfangen, was eine an der Kapazitätsgrenze operierende Molkerei mit zusätzlichen Milchlieferanten, was eine Taxifahrer- oder eine Kleinhändlerereinkaufsgenossenschaft mit zusätzlichen Unternehmern, die ihren Umsatz zu Lasten der eingessenen Mitglieder erzielen? Eine verdeckte (selten offene) Rationierung ist dann notwendig und das dürfte sogar häufig zutreffen, wie die folgenden Beispiele zeigen: Jeder kann zwar Mitglied werden, aber als Kunde muß er bestimmte Kriterien erfüllen (typisch für die Kreditvergabe von Kreditgenossenschaften); jeder kann Mitglied werden, muß aber bestimmte, scheinbar sachlogische Bedingungen erfüllen (etwa eine bestimmte fachliche Qualifikation aufweisen, über deren Vorliegen die Genossenschaft befindet); Mitglied können nur Angehörige bestimmter Schichten oder Gruppen werden (wie religiöse, ethnische oder sprachliche Minderheiten, scheinbar um sie zu fördern, tatsächlich um sich abzukapseln); jeder kann Mitglied werden und wird auch als Kunde akzeptiert, jedoch wird eine Warteschlange gebildet (typisch für Wohnbaugenossenschaften, deren Mittel erschöpft sind, was mit ein Grund für jene ideologischen Auseinandersetzungen war, die Jenkins in seinem Beitrag ausführlich schildert). Das alles sind beileibe keine „erwerbswirt-

schaftlich entarteten Genossenschaften“, für die Engelhardt den Erklärungswert von Transaktionskostenansatz, industrial economics etc. akzeptiert. Sie nehmen ihren Förderungsauftrag, auch im traditionellen Sinn verstanden, durchaus ernst. Vielmehr geht es um die Frage, ob der Maximand einer Genossenschaft das Förderpotential insgesamt ist oder je Mitglied.

Das Buch enthält, um zusammenzufassen, in Gestalt der Beiträge von Bänsch, Dülfer und Patera etliche Vorschläge, wie der Förderungsauftrag operationalisiert, der Erfolg einer Genossenschaft gemessen, eine Förderbilanz erstellt werden könnte. Sie setzen jedoch viele Fragen als beantwortet voraus, die in den restlichen Beiträgen nicht gestellt oder nicht beantwortet werden. Diese Tatsache ist symptomatisch für den derzeitigen Stand der Genossenschaftstheorie, die sich von Frage zu Vorfrage durchkämpft, weil ihr der feste Boden, auf dem sie einst stand, durch die Entwicklung der gesellschaftlichen Wirklichkeit und der Wirtschaftstheorie unter den Füßen weggezogen wurde. Wenn die Genossenschaftsbewegung nicht verkümmern soll, muß der Genossenschaftstheorie der Durchbruch zu einer neuen Sichtweise gelingen, in der Enthusiasmus das Motiv, Rationalität die Methode und Handlungsanleitung das Ergebnis ist. Daß die Theoretiker dazu fähig sind, beweist beispielsweise der Beitrag Hettlages über die anthropologische Konzeption des Genossenschaftswesens; Der „Homo cooperativus“ ist nach ihm, genau wie der „Homo oeconomicus“, ein idealtypisches Konstrukt, das wir auf der Suche nach Erkenntnis benützen, auch wenn im Einzelfall der Mensch vom Ideal abweichen mag. (Daß beide Konstrukte sogar nebeneinander verwendet werden können, wird von der Non-profit-Theorie vorexerziert, wo jene Ansätze, die die Existenz der NPOs erklären – wie etwa von Weisbrod oder Hansmann –, uneigennütziges Handeln ins

Spiel bringen, während jene Ansätze, die das Agieren der NPOs erklären – wie etwa von Rose-Ackermann oder Paul/Redisch –, von eigennützigem Handeln ausgehen.) Dann aber ist auch die „Realgenossenschaft“, als Konstrukt dieses Menschen, weit vom

Ideal entfernt, und die Aufgabe besteht – wie dies auch über die Demokratie gesagt wurde – nicht darin, das Beste zu erreichen, sondern das Schlechteste zu verhüten.

Erwin Weissel

MARKTWIRTSCHAFT UND POLITISCHE REGULIERUNG IN DER BRD

Rezension von: Klaus Voy/Werner
Polster/Klaus Thomasberger (Hg.)
Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik
Deutschland (1949–1989), Band 1:
Marktwirtschaft und Politische Regulierung, Band 2: Gesellschaftliche
Transformationsprozesse und materielle
Lebensweise, Metropolis,
Marburg, 1991, zusammen 780 Seiten,
öS 574,–

Die Wiedervereinigung Deutschlands lädt ein zu Rückblicken; ein Stück deutscher Geschichte scheint zu Ende gegangen zu sein. Die beiden Bände, wohl Resultat eines längeren Forschungsprozesses, sind die ersten am Markt, die einen wissenschaftlich fundierten Rückblick zu liefern beanspruchen. Im ersten Band geht es um zentrale Aspekte der ökonomischen Geschichte, im zweiten Band um längerfristige gesellschaftliche Entwicklungen.

Leider ist das Vorhaben nicht geglückt. Die Ursache dafür dürfte in dem umfassenden Anspruch dieser Gruppe von Wissenschaftlern liegen. Es sollte nicht ein Aspekt gesellschaftlicher Realität auf Kosten anderer überbetont werden, wie dies in vielen ökonomischen, soziologischen oder kulturgeschichtlichen Arbeiten der Fall ist. Die Autoren kommen aus unterschiedlichen Disziplinen und sind, wie aus dem Vorwort hervorgeht, seit ihrer Studentenzeit in einem Diskussionsprozeß miteinander verbunden. Dieser Versuch, ein die einzelnen Fächer übergreifendes sozialwissenschaftliches Weltbild zu schaffen, soll Garantie gegen fachspezifische Blindheit sein.

Die Grenzen dieses Verfahrens sind deutlich zu merken. Es fehlt nämlich die Auseinandersetzung mit der „normalen“ Wissenschaft.

Man hat den Eindruck, die Autoren waren sich selbst genug: Sie haben die Fragen gestellt, haben bei der Beantwortung dieser von ihnen gestellten Fragen viel gelernt, aber sie haben sich sehr wenig um die sonstige Wissenschaft gekümmert.

Der erste der beiden Bände ist der ökonomischen Entwicklung gewidmet. Zentrale Aussage, die in allen Aufsätzen vertreten wird, ist, daß die Wirtschaftsgeschichte der BRD sich nicht durch ein Erklärungsmuster interpretieren läßt, wonach alles Gute, was die BRD erlebt hat, dem Wirken des Marktmechanismus zu verdanken ist, vielmehr Staatseingriffe immer notwendig waren.

Diese These ist aber nicht überraschend, da sich die Autoren eines theoretischen Apparates bedienen, der solche Thesen nahelegt. Es handelt sich um Reste von marxistischer Terminologie – z. B. Akkumulation – und um postkeynesianischer Theorie – etwa durch die Hervorhebung der Bedeutung von Nachfragepolitik und der Instabilität des Finanzsystems. Die seit ungefähr 20 Jahren in der Ökonomie diskutierten Fragen der Geld- und Währungspolitik werden von den Autoren nicht registriert. Wenn etwa einer der Autoren feststellt:

„Offensichtlich wurden die Wechselkurse weit mehr durch Differenzen der wirtschafts- und geldpolitischen Orientierung als durch irgendwelche Kaufkraftparitäten beeinflusst“ (p. 292), so ist das im Rahmen der monetären Außenwirtschaftstheorie heute eine Selbstverständlichkeit. Und wenn behauptet wird, daß allein die Existenz von Spekulationswellen zwischen den Währungen gegen die These von der Effizienz freier Marktpreisbildung spricht, so zeigt dies nur, daß die Autoren ihre Kenntnisse des Währungssystems nicht aus modernen Theorien beziehen. Genau zu diesem

Punkt gibt es nämlich eine erhebliche Diskussion.

In allen Aufsätzen dieses Bandes wird die Beziehung zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und politischem Geschehen hervorgehoben. Mehrfach wird die Geschichte der BRD abgehandelt. Dabei neigen die Autoren zur großen historischen Interpretation. Viele der hier angeführten Zusammenhänge sind, wenn auch histeriographisch richtig, nicht einleuchtend. So etwa, wenn festgestellt wird, daß zur keynesianischen Ordnung auch die NATO und der Warschauer Pakt gehörten (p. 284). Diese Behauptung ist richtig, wenn man die Entwicklung Europas nach 1945 als keynesianische Ordnung bezeichnet. Dann folgt nämlich aus der Existenz der NATO die aufgestellte Behauptung. Aber was ist, wenn man das nicht tut? Man könnte ja behaupten, daß keynesianische Politik nur ein Element der gesellschaftlichen Ordnung in Westeuropa nach 1945 war. In diesem Fall wäre der Zusammenhang zwischen Keynesianismus und den Verteidigungsbündnissen genauer darzulegen.

Der zweite Band enthält Arbeiten zu verschiedenen Aspekten gesellschaftlicher Entwicklung: Sozialstaat, Individualisierung, Frauenarbeit, Konsumententwicklung etc. Auch dieser Band befriedigt nicht. Zwar wird etwas mehr als im Band über die Wirtschaft auf aktuelle Theorien – vor allem auf die Modernisierungsdiskussi-

on – eingegangen, aber die Bedeutung von Theorien ist vollkommen unklar. Manchmal wird empirische Evidenz für eine Theorie und manchmal gegen eine Theorie gebracht. Da ich mir nicht vorstellen kann, daß es sozialwissenschaftliche Theorien gibt, für die es keine empirische Evidenz gibt, oder solche, gegen die es keine Evidenz gibt, ist dieses Verfahren sehr unbefriedigend.

Zentrale These ist: Deutschland hat sich geändert. Dies wird für viele Bereiche belegt. Aber wen wird das überraschen? Auch genaue Angaben sind da nicht sehr vielsagend. Wenn man etwas lesen kann, wieviele PKW's heute in der (alten) BRD vorhanden sind, und wie wenige es vor 20 oder 40 Jahren waren, so gibt dies wenig Information, solange man nicht eine spezifische theoretische These damit verbindet. Ähnliches gilt für viele der getroffenen Aussagen. Diese Arbeiten wenden sich ja nicht an ein Publikum in einem fernen Land, in dem man nichts über die BRD und ihre Entwicklung weiß, sondern an Leser, die erstens die BRD kennen und, zweitens keine sozialwissenschaftlichen Laien sind. Der Verlag ist schließlich auf akademische Sozialwissenschaften im deutschen Sprachraum spezialisiert. Natürlich kann man einiges aus diesen Bänden lernen. Aber für fast 800 Seiten wird der typische sozialwissenschaftliche Leser wenig darin finden.

Peter Rosner

ÖSTERREICHS ARBEITSMARKT IM ÜBERBLICK

Rezension von: Ewald Walterskirchen,
Unemployment and labour market
flexibility: Austria, ILO, Genf 1991,
134 Seiten, sfr 30,-

Im Vorwort beschreibt Guy Standing die vorliegende Studie als Bewertung der Arbeitsmarktergebnisse und Schwierigkeiten des „österreichischen Modells“. Sie kam teilweise durch eine Einladung des seinerzeitigen Sozialministers Alfred Dallinger zustande, sich mit den Hindernissen für eine größere Flexibilität des österreichischen Arbeitsmarktes auseinanderzusetzen.

Das einleitende Kapitel bietet einen Überblick über das – in der Literatur unterschiedlich interpretierte – Konzept des „Austro-Keynesianismus“, die wirtschaftliche Entwicklung in den siebziger und achtziger Jahren sowie die Arbeitsmarkttendenzen. Die im folgenden Abschnitt vorgenommene Bewertung der Arbeitsmarktlage stützt sich auf Daten aus den Jahren 1988 und 1989. Aus diesem Grund ist sie nicht mehr aktuell: Mittlerweile erhöhte sich infolge der schockartigen Zunahme des Angebots an ausländischen Arbeitskräften die Arbeitslosigkeit wesentlich. Im Durchschnitt der ersten fünf Monate des Jahres 1991 betrug die Arbeitslosenrate 6,5% und lag damit um 0,8 Prozentpunkte höher als im Vergleichszeitraum des Vorjahres. In bezug auf die Zahl der unselbstständig Beschäftigten war Ende Mai 1991 ein Anstieg von 69.500 gegenüber dem entsprechenden Vorjahreswert festzustellen. Die Zahl der beschäftigten Inländer sinkt jedoch seit Oktober 1990 im Vorjahresvergleich!

Das dritte Kapitel stellt die Institutionen der Wirtschafts- und Sozial-

partnerschaft vor, befaßt sich mit den Bestimmungsfaktoren der Einkommenspolitik und analysiert die makroökonomische Reallohnflexibilität ebenso wie die relativen Löhne.

Kapitel 4, betitelt „Arbeitsmarktflexibilität“, ist das Kernstück des vorliegenden Bandes. Der Autor beschäftigt sich hier mit dem Niveau der Lohnnebenkosten, der Entwicklung der Lohnstückkosten und der räumlichen und beruflichen Mobilität der Arbeitskräfte. Die eher langsame Anpassung der Beschäftigung an Produktionsänderungen sei zum Teil auf arbeitsrechtliche Bestimmungen zurückzuführen. In der Folge werden diese Regelungen kurz angeführt und diskutiert.

An eine Beschreibung der verschiedenen Formen der Arbeitslosenunterstützung in Österreich schließt ein internationaler Vergleich der Netto-Einkommensersatzquoten an. Walterskirchen gelangt dabei zu dem Schluß, daß diesbezüglich zwischen Österreich und der Bundesrepublik keine substantiellen Unterschiede bestehen. Während der achtziger Jahre erfolgte in Österreich keine Anhebung der Einkommensersatzquote. Damit fällt jedenfalls das System der Arbeitslosenunterstützung als erklärender Grund für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in diesem Zeitraum aus, wie das von Pamphleten bestimmter Interessenverbände und von den in ihrer Wortwahl keineswegs zimperlichen Ergüssen eines Boulevardblattes unterstellt wurde.

In der Zusammenfassung des vierten Abschnitts wird festgehalten, daß größere Arbeitsmarktflexibilität kurzfristig nicht zur Senkung der Arbeitslosigkeit führen kann, solange keine zusätzlichen Arbeitsplätze verfügbar sind. Im konjunkturellen Aufschwung freilich trägt stärkere Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zur Verhinderung von Arbeitskräfteknappheiten in einzelnen Bereichen (Branchen, Berufen, Regionen) bei und wirkt langfristig der Entstehung von angebotsseitigen

Engpässen entgegen. Die Zunahme der Arbeitslosigkeit Mitte der achtziger Jahre war, wie Coen and Hickman nachwiesen, das Resultat von fehlender aggregierter Nachfrage, nicht von friktionellen oder strukturellen Faktoren.

Im fünften Kapitel, welches teilweise Georg Fischer und Lorenz Lassnig verfaßten, werden die verschiedenen Aspekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie das Bildungssystem, insbesondere die duale Ausbildung von Lehrlingen, dargelegt.

In den „Abschließenden Bemerkungen“ des Schlußkapitels wird die Frage nach notwendigen Reorientierungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gestellt. Die Feststellung, daß „gegenwärtig kurzfristige Maßnahmen nicht notwendig“ seien, entspringt der Situation des Jahres 1988 und ist infolge der Entwicklungen in

den beiden vergangenen Jahren als (leider) überholt anzusehen. 1991 sind kurzfristige Maßnahmen sehr wohl angebracht, nämlich insbesondere solche, welche den Zustrom ausländischer Arbeitskräfte einschränken.

Walterskirchens Forderung nach einer langfristig orientierten Strategie ist dennoch vorbehaltlos zuzustimmen. Im Vergleich zu andern westeuropäischen Ländern sind die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterentwickelt.

Eine größere Effizienz der Arbeitsmarktvermittlung ist anzustreben, wobei die Privatisierung keine Lösung der gravierendsten Probleme herbeiführen würde, da Personengruppen wie Langzeitarbeitslose, Behinderte usw. von einem erweiterten Vermittlungsangebot ausgeklammert blieben.

Michael Mesch

DIE ERSTE REPUBLIK UND DIE FREIEN GEWERKSCHAFTEN

Rezension von: Friedrich Weissensteiner, *Der ungeliebte Staat. Österreich zwischen 1918 und 1938*, Österreichischer Bundesverlag, Wien 1990, 324 Seiten, öS 548,-; Ulrike Weber-Felber, *Wege aus der Krise: Freie Gewerkschaften und Wirtschaftspolitik in der Ersten Republik*, Europaverlag, Wien 1990, 354 Seiten, öS 348,-

„Die nach dem Ersten Weltkrieg gegen ihren Willen zur Eigenstaatlichkeit verurteilte Erste Republik war ein politisch-ideologisch zerrissener, wirtschaftlich schwacher, von den Siegermächten gegängelter Kleinstaat, der nie zu seiner eigenen Identität fand.“ Besser ließen sich die zwei Jahrzehnte österreichischer Geschichte zwischen 1918 und 1938 kaum in einem Satz zusammenfassen. Der Autor des Bandes „Der ungeliebte Staat“, Friedrich Weissensteiner, versucht, dieses Thema klar strukturiert und nach methodisch-didaktischen Grundsätzen einem breiten Leserpublikum zu präsentieren. Dieser Versuch ist vollauf gelungen.

Das Buch bringt nicht nur die politischen und wirtschaftlichen Aspekte dieses Zeitabschnitts zur Darstellung, sondern berücksichtigt auch Kultur, Wissenschaft, Kunst und Unterhaltungsformen. Der inofgedessen sehr umfangreiche Stoff ist in 57 Kapitel von meist vier bis fünf Seiten Länge gegliedert.

Aussagekräftige Bild- und Quellenmaterialien ergänzen jeweils den Text der einzelnen Abschnitte: Fotos der handelnden Persönlichkeiten mit Kurzbiographien, Aktionsbilder, Wahlplakate, Karikaturen, Statistiken, Tabellen, Zeitungsaus-

schnitte, Augenzeugenberichte, Auszüge aus Geschichtswerken, aus Briefen und Reden, Flugblätter und Berichte, Passagen aus literarischen Werken. Literaturangaben am Ende jedes Teils dienen als Anstoß für eine eingehendere Beschäftigung.

Worüber der Rezensent seine Verwunderung zum Ausdruck bringen möchte, ist lediglich die Tatsache, daß der Autor der Abreise des letzten Monarchen und den beiden Restaurationsversuchen in Ungarn (März bzw. Oktober 1921) jeweils einen eigenen Abschnitt widmet. Der Leser muß u. a. bestürzt zur Kenntnis nehmen, daß das Leben der (ex-)kaiserlichen Familie im Schloß Eckartsau „hart und entbehrungsreich“ war. Derart weltbewegende Einzelheiten füllen insgesamt zehn Seiten des Buches. Sie sind der Stoff für die legitimistische Trivialliteratur und die Regenbogenpresse. Was aber haben sie in einer knappen und komprimierten Darstellung der Geschichte der Ersten Republik verloren?

Ulrike Weber-Felber befaßt sich in ihrem Buch mit der Wirtschaftspolitik zwischen 1919 und 1935: mit der wirtschaftspolitischen Praxis der ab 1920 regierenden Christlichsozialen, den Konzepten der oppositionellen Sozialdemokraten und insbesondere jenen der sozialdemokratisch orientierten Freien Gewerkschaften.

Einige grundlegende Fakten über die Gewerkschaftsbewegung dieser Zeit können aus Weissensteiners Werk entnommen werden: Der wesentlichste Unterschied zur Ära nach 1945 besteht in der organisatorischen Spaltung der Arbeitnehmervertretung entlang der parteipolitischen und ideologischen Bruchlinien.

Die in der sogenannten Gewerkschaftskommission zusammengefaßten Freien Gewerkschaften bildeten die mit Abstand stärkste Interessensvereinigung der Arbeitnehmer. Während der ersten Phase der österreichischen Republik, in der die Sozialdemokraten die Politik maßgebend beeinflussten und wesentliche soziale Re-

formen, welche mit den Namen Hanusch und Bauer verbunden sind, durchsetzten, stieg der Organisationsgrad der Freien Gewerkschaften stark an. Diese Aufwärtsbewegung hielt auch im Jahr 1921 an, das von Kämpfen um die Verteidigung der Reallöhne gegen die sich schwindelerregend beschleunigende Inflation geprägt war. Die Mitgliederzahl stieg von 772.000 Ende 1919 auf den Höchststand von 1.098.000 Ende 1921.

Ab dieser Zeit befanden sich die Freien Gewerkschaften beständig in der Defensive. Die Christlichsozialen kündigten die „Beseitigung des revolutionären Schutts“ an und demonstrieren demgemäß schrittweise die sozialen Reformen. Reallohnverluste und hohe Arbeitslosigkeit sowie sinkender politischer Einfluß ließen den Nutzen einer Mitgliedschaft bei den Freien Gewerkschaften zunehmend fragwürdig erscheinen. Deren Mitgliederstand fiel bis 1926 kontinuierlich auf 756.000.

Mit dem Einsetzen der schweren Wirtschaftsdepression beschleunigte sich der organisatorische und politische Niedergang der Freien Gewerkschaften. Aus der Verteidigung der sozialen Errungenschaften wurde rasch ein verzweifelter Kampf um die Existenz dieser Arbeitnehmerorganisationen. 1932 belief sich die Zahl der Mitglieder auf nur noch 520.000. Nach dem militärischen Sieg über die Arbeiterbewegung im Februar 1934 löste das autoritäre Regime die sozialdemokratischen Gewerkschaftsorganisationen auf.

In den Jahren 1918 bis 1920 war der Staat gleichzeitig Adressat und Vehikel (frei-)gewerkschaftlicher Politik, was sich in den arbeits- und sozialrechtlichen Reformen niederschlug. Unter dem Druck der politischen Machtverhältnisse waren die Unternehmer zur Anerkennung der Gewerkschaften als gleichberechtigte Partner innerhalb der „paritätischen Industriekomitees“ bereit.

Auch nach dem Austritt der SDAP

aus der Regierung blieb die aktive Teilnahme am wirtschaftlichen Wiederaufbau erklärtes Ziel gewerkschaftlicher Politik. Aus der Sicht der sozialdemokratischen Arbeitnehmervertreter lag die Entfaltung des Kapitalismus auch im Interesse der Arbeiterklasse, die mit jedem Schritt der industriellen Entwicklung ihrem historischen Ziel näher rückte. Somit bildete das „Gesamtinteresse“ der österreichischen Volkswirtschaft unabhängig von den politischen Machtverhältnissen den Orientierungsrahmen der freigewerkschaftlichen Politik. Nur unter Berücksichtigung dieser grundlegenden Haltung werden die Reaktionen der Gewerkschaften auf die Maßnahmen der Regierung verständlich.

Die Auflösung der Industriekomitees 1921 und die folgenden christlichsozialen Offensiven gegen die Positionen der Arbeiterbewegung änderten nichts am grundsätzlich kooperativen Kurs der Freien Gewerkschaften. Eine Eskalation des Klassenkampfes von seiten der Arbeiterschaft wurde nicht in Erwägung gezogen, da sie darin eine Gefährdung der sozialen Errungenschaften erblickten.

Die Problematik der gewerkschaftlichen Haltung trat bereits 1922 bei der Bewertung der Genfer Protokolle und des darauf aufbauenden Sanierungsplans zutage. Die Arbeitnehmerorganisationen wiesen zwar den Regierungsplan wegen der politischen und unmittelbaren sozialen Implikationen zurück, wollten die Sanierung an sich jedoch nicht behindern. Die SDAP stimmte im Parlament zu.

Mit dem Zusammentreffen des konjunkturellen Tiefs mit der strukturellen Krise in den Jahren 1925/26 erwies sich die Hoffnung auf eine dem Wesen des Kapitalismus entsprechende Gesundung der österreichischen Wirtschaft und damit auch auf eine Lösung des Arbeitslosenproblems (1926 11 Prozent) als trügerisch. Die Gewerkschaften forderten eine expansive Wirtschaftspolitik, erwarteten aber eine vollständige Lösung der Krise nur

von einem Abschluß an Deutschland. Unter expansiver Wirtschaftspolitik wurden in erster Linie kredit-, handels- und zollpolitische Maßnahmen zugunsten des Exports und eine gezielte Förderung der Importsubstitution verstanden, aber auch eine Ausweitung der öffentlichen Investitionstätigkeit und Subventionen für die Einstellung zusätzlicher Beschäftigter. Der ausgeglichene Etat und die Stabilität des Geldwerts blieben freilich zunächst auch für sozialdemokratische Experten unumstößliche Maximen.

Angeichts der Weltwirtschaftskrise und des „Antiterrorgesetzes“ vom April 1930, welches das Kollektivvertrags- und das Streikrecht einschränkte, erschienen die Verteidigung des lohnpolitischen Status quo und die Erhaltung der Organisation als die vorrangigen Aufgaben der Freien Gewerkschaften. Die umfassende Krise verstärkte also die Kooperationsbereitschaft dieser Arbeitnehmerorganisationen. Die Logik der gesamtwirtschaftlich orientierten Politik machte einen aktiven Widerstand gegen den offenen Konfrontationskurs der Unternehmer und der Regierung unmöglich, da die Gewerkschaften Konflikten, die notgedrungen die ökonomische Instabilität erhöhen mußten, grundsätzlich aus dem Wege zu gehen suchten.

Die Sozialdemokraten in der Partei und in den Gewerkschaften interpretierten die Depression als normale zyklische Krise, die den Keim des Aufschwungs bereits in sich berge. Das Dogma von den Selbstheilungskräften des Kapitalismus prägte auch zu Beginn der dreißiger Jahre die wirtschaftspolitischen Konzepte von SDAP und Freien Gewerkschaften. Nach wie vor wurde der Währungssicherung ein absoluter Primat eingeräumt. Dieses Verhalten ist, wie Weber-Felber mit Recht feststellt, nur vor dem Hintergrund der traumatischen Erfahrung mit der Hyperinflation der Nachkriegszeit zu verstehen.

In Übereinstimmung mit diesen wirtschaftspolitischen Dogmen stimmte die SDAP im Oktober 1931 dem nach den Vorgaben des Völkerbundes erstellten Budgetsanierungsgesetz zu. Sie hatte ein Restriktionsbudget mitzuverantworten, welches die Kaufkraft weiter schwächte, die Arbeitslosigkeit erhöhte und einer offensiven Wirtschaftspolitik eine Absage erteilte. Die Opposition war auch im Sommer 1932 mit der allgemeinen Widmung der Lausanner Anleihe zur Konsolidierung der Bundesschuld grundsätzlich einverstanden.

Die Gewerkschaften vermißten in diesem Krisenmanagement konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (1932 je nach Schätzung 21,7 Prozent oder 27,0 Prozent!). Diese erschien ihnen als notwendige Voraussetzung für die Wiederherstellung der Handlungs- und Legitimationsmöglichkeiten der Gewerkschaften. Sie rückten 1932 in der Frage der Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erstmals vom Dogma des Eta-tausgleichs ab.

Im Juli 1933 trat eine außerordentliche Reichskonferenz der Freien Gewerkschaften zusammen, welche das Arbeitsbeschaffungsprogramm „Arbeit für 200.000“ beschloß. Die Forderung nach der Finanzierung von öffentlichen Investitionen durch Kreditausweitung erfolgte nicht zuletzt unter Hinweis auf die sichtbaren Erfolge ähnlicher Maßnahmen im Ausland. Das Programm bedeutete die Abwendung von der Anschlußorientierung und vom Dogma der Selbstregulierung der Machtkräfte. Nach wie vor stand jedoch die Förderung der Exporte durch die Intensivierung der Handelsbeziehungen usw. an erster Stelle des Maßnahmenprogramms.

Das Einschwanken der SDAP auf eine unorthodoxe Arbeitsbeschaffungspolitik erfolgte freilich zu einem Zeitpunkt, als die Arbeiterbewegung keine demokratische Aktionsmöglichkeit mehr hatte.

Die Autorin leistet mit dem vorliegenden Buch einen wesentlichen Beitrag zum besseren Verständnis der politischen und wirtschaftlichen Ge-

schichte der Ersten Republik und beseitigt einen der weißen Flecken der Gewerkschaftsgeschichte.

Martin Mailberg

PENSIONS-KASSEN IN ÖSTERREICH

Rezension von: S. Eberhartinger
(Hrsg.)/F. Butschek/R. Dollinger/
O. Farny/K. Freissmuth/G. Fröh-
lichsthal/A. Hodel/Z. M. Martinek/
A. Ratkovic/W. Schlögl/J. Wöss,
Mehr Pension durch die Pensions-
kasse – Rechtliche Grundlagen für die
Praxis, Signum Verlag, Wien 1990,
256 Seiten, öS 298,-

Seit Inkrafttreten des Betriebspen-
sionsgesetzes am 1. Juli 1990 sind
österreichweit rund ein Dutzend Pen-
sionskassen entstanden.

Schon diese Größenordnung be-
stätigt, daß durch die Neuregelung der
betrieblichen Altersvorsorge in Öster-
reich (Pensionskassengesetz, Betriebs-
pensionsgesetz) kein „Dammbruch“ in
der Richtung zu befürchten ist, daß
sich die Zahl der betrieblichen Alters-
versorgungszusagen in Zukunft ver-
vielfacht. Andererseits ist auch die
Ansicht verfehlt, daß es sich lediglich
um einen Sturm im Wasserglas han-
delt.

Beide Gesetze bedeuten ohne Zwei-
fel einen Qualitätssprung der betrieb-
lichen Altersvorsorge hin zu größerer
Bestandssicherheit von Anwartschaf-
ten und Leistungen für Arbeitnehmer.
Durch die Möglichkeit der Einrich-
tung überbetrieblicher Pensionskas-
sen wird die Zahl der Ende 1990 rund
300.000 Arbeitnehmern (etwa 10 Pro-
zent der Beschäftigten) zugesicherten
betrieblichen Pensionszusagen stei-
gen. Sie wird aber mit Sicherheit nicht
dazu führen, daß dann ein signifikant
größerer Teil der Bevölkerung als heu-
te von diesen Versorgungssystemen er-
faßt wird. Vielmehr wird in Zukunft
sogar mit einer leichten Verschlech-
terung des betrieblichen Pensionslei-
stungsniveaus zu rechnen sein; einigen

Unternehmern ist es gelungen, die Ge-
samtversorgungszusagen, die die Ver-
sorgungslücke zwischen der gesetzli-
chen Pension und dem letzten Aktiv-
einkommen schließen sollen, auf Pen-
sionskassen zu übertragen und auf
diesem Weg zugleich auch eine Kür-
zung der Leistungszusagen zu lukrie-
ren.

Mit der Zusage einer Betriebspen-
sion sind für den Unternehmer posi-
tive Bindungs-, Anwerbe- und
Motivationswirkungen verbunden. Sie
werden vermutlich auch im Hinblick
auf den EG-Beitritt Österreichs eine
gewisse Aufwertung erfahren.

Die von den Befürwortern vorge-
brachten Gründe für die Notwendig-
keit einer Ausweitung betrieblicher
Altersvorsorge in Österreich sind seit
jeher äußerst widersprüchlich. In er-
ster Linie wird dabei auf die nach der
Jahrtausendwende erwartete Ände-
rung der Altersstruktur der Bevölke-
rung hingewiesen. Da Beitragsanhe-
bungen in einem größeren Ausmaß po-
litisch nicht durchsetzbar sein werden,
werde es notwendig sein, Leistungs-
kürzungen präventiv durch betriebli-
che Zusagen zu kompensieren.

Bei näherem Hinsehen erweist sich
diese Argumentation als unhaltbar, ist
es doch stets der Dienstgeber, dem al-
lein die Entscheidung für die Errich-
tung betrieblicher Systeme überlassen
ist. Da die betriebliche Absicherung
nach österreichischem Muster keine
umfassende Sicherung der Arbeitneh-
mer vor möglichen künftigen Lei-
stungsverschlechterungen wie in der
Schweiz, wo es konsequenterweise ein
obligatorisches System für alle Be-
schäftigten gibt, bewirken kann, ver-
liert die angeblich präventive Funk-
tion solcher Systeme an Wirksamkeit
und sachlicher Konsistenz.

Experten und Beobachter der Pen-
sionskassen-Szene werden derzeit
beim besten Willen keine Anhalts-
punkte dafür finden können, daß ein
größerer Verbreitungsgrad betriebli-
cher Pensionszusagen zu einem späte-
ren Zeitpunkt zum Anlaß für weiter-

gehendere Ausbauforderungen mit höherer steuerlichen Anreizen genommen werden könnte (etwa mit der Begründung, daß die gesetzliche Pensionsversicherung als statuserhaltendes Alterssicherungssystem allmählich ausgedient hat, was dazu führen könnte, daß sie gerade für jene, für die sie unentbehrlich ist, nicht mehr ausreicht).

Vor diesem eigentlich wenig spektakulären Hintergrund ist das gegenständliche Buch zu beurteilen. Es hat sich zum Ziel gesetzt, die betriebliche Altersversorgung respektive jene durch Pensionskassen in Österreich vor und nach dem Wirksamwerden der neuen Gesetzesbestimmungen darzustellen und die verschiedenen Aspekte der Pensionskasse aus der Sicht der Arbeitnehmer, der Aufsichtsbehörde und der Unternehmer zu beleuchten.

Hervorzuheben ist vorweg ein Beitrag von K. Freissmuth zum Thema „Praktische Aspekte des Pensionskassenbeitritts“, der für Betriebsräte wichtige Hinweise zur Einführung der betrieblichen Altersvorsorge im Rahmen des Pensionskassenmodells enthält. In der Frage, welche Vorteile die Pensionskasse gegenüber Pensionsrückstellungen aufweist, wird insbesondere auf die höhere Bestandssicherheit der Pensionskasse hingewiesen. Für den Unternehmer bringt sie beträchtliche steuerliche Erleichterungen und den Vorteil einer externen Vermögensverwaltung durch Versicherungsfachleute.

Ebenfalls von großer Bedeutung für die Anwendung der neuen Gesetzesbestimmungen in der betrieblichen Praxis ist ein Leitfaden über die gesetzlichen Grundlagen des Pensionskassensystems (S. Eberhartinger, A. Radkovic).

Etwas ratlos ist man nach der Lektüre des Beitrages von F. Butschek über die „Bedeutung und Problematik der gesetzlichen Altersversicherung in Österreich“. Es gelingt ihm zwar vorzüglich, die künftigen Probleme der gesetzlichen Pensionsversicherung

(demographische Entwicklung, niedriges faktisches Pensionsalter, hohe Beitragsbelastung etc.) darzulegen, es ist aber – wie bereits erwähnt – ein letztlich auf fakultative Leistungsansprüche beruhendes betriebliches Vorsorgekonzept, in dem der Autor das Rezept gegen alle Zukunftsprobleme sieht, außerstande, die gesetzliche Pensionsversicherung vor ihren zukünftigen Schwierigkeiten zu bewahren oder alternative Lösungen anzubieten. Es erhebt sich vielmehr die Frage, wo nun wirklich der Ausweg aus dieser Krise zu suchen ist? Meines Erachtens nach aus sozialpolitischen Gründen wohl kaum in einem partikulären Zusatzpensionssystem oder in Leistungskürzungen. Hat aber die gesetzliche Pensionsversicherung überhaupt jene gesellschaftliche Akzeptanz, die für die Durchsetzung von Beitragsanhebungen oder vermehrter Steuerfinanzierung in Zukunft erforderlich sein wird? Auf diese wichtigen Fragen sind – freilich nicht im Rahmen dieser Rezension – noch Antworten zu finden.

Mit Vorschlägen, wie es weitergehen könnte, wartet R. Dollinger auf. Darunter befindet sich auch die politisch wohl kaum realisierbare Forderung nach einer Harmonisierung der unterschiedlichen Alterssicherungssysteme und die ebenfalls umstrittene Umwandlung der Abfertigung in einen Pensionskassenbeitrag. Von Interesse für die schon durch das Verfassungsgerichtshofurteil betreffend die Aufhebung des unterschiedlichen Pensionsalters recht erbosten Frauen dürfte auch die Überlegung sein, das Pensionsalter generell auf 65 Jahre anzuheben und bei früherem Pensionsantritt versicherungsmathematische Abschläge („Malus-System“) einzuführen. Das allerdings klingt angesichts des Umstandes, daß rund die Hälfte der Neuzugänge an Direktpensionen auf Invaliditäts- bzw. Berufsunfähigkeitspensionen entfällt, für die davon betroffenen Alterspensionisten mehr als bedrohlich.

J. Wöss („Stellenwert der gesetzlichen betrieblichen Altersvorsorge aus Arbeitnehmersicht“) begrüßt die Pensionskasse, weil sie Zusatzpensionen ermöglichen, die für viele Belegschaften attraktiver sind als die bestehenden Vorsorgevarianten, wobei er vor allem auf die Abkoppelung der Pensionsvorsorge vom Unternehmer-schicksal, auf die größeren Mitbestimmungsmöglichkeiten und auf die verbesserten arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen hinweist. Zu Recht betont der Autor, daß die betriebliche Altersvorsorge nur eine sinnvolle Ergänzung, aber nie eine echte Alternative zu Leistungen aus dem ASVG sein kann.

A. Hodel unternimmt in seinem Beitrag „Pensionskassen in Österreich – Ziele und künftige Entwicklung“ eine Schätzung der zukünftigen Potentials. Angesichts der ausländischen Beispiele erscheint es dem Autor wahrscheinlich, daß in den kommenden 10 Jahren für weitere 900.000 Arbeitnehmer entsprechende betriebliche Vorsorgesysteme eingerichtet werden. Dieser Annahme zufolge würden um die Jahrtausendwende rund 1,2 Millionen oder 50 Prozent aller Arbeitnehmer eine betriebliche Zusatzpension erhalten. Indes spricht vieles dafür, daß das Erreichen solcher Dimensionen und die Hoffnung auf eine „Popularisierung“ der betrieblichen Alters- und Invaliditätsvorsorge an den relativ hohen Nettoeinkommensersatzraten österreichischer Durchschnittspensionen in mittleren Einkommensbereichen und an der mittel- und kleinbetrieblichen Unternehmensstruktur Österreichs scheitern wird.

Eine der Ursachen, warum das Geschäftsvolumen der Kassen bisher unter den Erwartungen geblieben ist, wird im Gleichbehandlungsgebot des § 18 des Betriebspensionsgesetzes gesehen. Die Diskussion um diese Regelung führte zu großer Unsicherheit bei den an Pensionskassenregelungen interessierten Dienstgebern und könnte diese vorerst einmal davon abgehalten haben, vor Klärung der

Rechtsfragen Schritte in Richtung Kassenbeitritt zu setzen. Die Zahl der potentiellen Nutznießer sollte jedoch auch angesichts dieses Umstandes nicht überschätzt werden.

Mit dem steuerlichen Pensionskassenrecht befaßt sich W. Schögl. Er kommt zu dem Ergebnis, daß die Entscheidung eines Unternehmers, ob er eine Pensionskasse gründet oder einer überbetrieblichen Kasse beitrifft, mehr von der zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklung als von neugeschaffenen steuerlichen Vorteilen bestimmt wird.

Angesichts der relativ liberalen Veranlagungsbestimmungen des Pensionskassengesetzes stellt O. Farny in seinem Beitrag die Frage, ob Pensionskassen sicher sind. Bekanntlich können bis zu 30% ihres Kassenvermögens in Aktien, Partizipationskapital etc. angelegt werden. Er sieht die Gefahr für die Sicherheit dieses kapitalgedeckten Mittelaufbringungsverfahrens nicht in einem Börsenkrach, sondern in einer Hyperinflation. Der Autor schlägt vor, nicht nur mündelsichere Papiere ins Portfolio aufzunehmen, sondern auch Liegenschaften und gewisse inflationsrobuste Beteiligungspapiere.

Ein weiteres grundlegendes Risiko von Pensionskassenleistungen sieht Farny in den im Pensionskassengesetz vorgesehenen Bewertungsbestimmungen (Tageswertprinzip am Bilanzstichtag) und in verfehlten versicherungsmathematischen Ansätzen. Der Nachteil des Tageswertprinzips – nicht realisierte oder später nicht realisierbare Wertsteigerungen an Pensionisten auszubezahlen – wird durch Schwankungsrückstellung weitgehend aufgefangen. Wenn die anerkannten Grundsätze der Versicherungsmathematik auch bei Pensionskassen Anwendung finden, ist die Pensionskasse um nichts riskanter als die Lebensversicherung. Es ist Aufgabe der Versicherungsaufsicht (s. Beitrag von G. Fröhlichsthal), die versicherungsmathematischen Grundlagen der Kassen zu überprüfen.

Es ist schade, daß die gesetzliche Höhrversicherung in der PV im Zuge der Neugestaltung der betrieblichen Vorsorge nicht jene Beachtung erfahren hat, die ihr als Quelle betrieblicher Altersleistungen durchaus zustehen würde. Zugegeben: Die Höhrversicherung weist den Makel auf, daß sie in der Öffentlichkeit zu stark mit dem Schicksal der gesetzlichen Pensionsversicherung verknüpft ist. In gleichem Maße wie das Vertrauen in die gesetzliche Pension schwindet, wird auch der besondere Steigerungsbetrag aus der gesetzlichen Höhrversicherung als eine zukünftig unsichere Leistung angesehen. Zu Unrecht, wie Sozialversicherungsexperten unter Berufung auf den Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung meinen, durch den im Rahmen der Umlagefinanzierung jederzeit die Zahlung der Pension auch in krisenhaften Zeiten gesichert ist.

Was schließlich die Leistungen der beiden Systeme anbelangt, hängt die Höhe der Zusatzpension von der Ausgestaltung des betrieblichen Vorsorgeplans und, vor allem, vom Verwaltungsaufwand ab. Es wird aber in Rechnung zu stellen sein, daß die gesetzliche Pensionsversicherung im Unterschied zum reinen Äquivalenzprin-

zip des Pensionskassensystems auch Aufgaben des sozialen Ausgleichs (Ausgleichszulage, Hilflosenzuschuß, Ersatzzeiten etc.) wahrnimmt, sodaß sich komparative Aussagen – etwa für die Hypothese einer Substitution des gesetzlichen Systems durch ein Pensionskassensystem – überhaupt nur nach umfassenden Analysen treffen lassen. Im Verhältnis zur Lebensversicherung schneidet die gesetzliche Pensionsversicherung jedenfalls leistungsmäßig besser ab.

Die vorliegende Sammlung hochwertiger, aber dennoch praxisorientierter Beiträge zum Thema Pensionskassen in Österreich ist für einen Leserkreis gedacht, der sich in erster Linie aus Rechtsanwendern, also Betriebsräten und Dienstgebern, zusammensetzt, obgleich das Buch m. E. die bisher gelungenste Einführung in diese Materie darstellt. Vertreter der Sozialpartner, Mitarbeiter des Bundesministeriums für Finanzen und der Pensionskassen repräsentieren darin ein Meinungsspektrum, das von Euphorie bis zu zurückhaltendem Wohlwollen, niemals aber – wie auch ich meine, völlig zu Recht – zur strikten Ablehnung der Pensionskassen reicht.

Helmut Ivansits

DIE VISION VOM GARTEN ERDE

Rezension von: Joseph Huber, Unternehmen Umwelt. Weichenstellungen für eine ökologische Marktwirtschaft, S. Fischer Verlag GmbH, Frankfurt am Main 1991, 286 Seiten, öS 232,40

Mit der weltweiten Industrialisierung ist die Verschmutzung der Umwelt zu einem der brennendsten Probleme unserer Zeit geworden. Die Lösung kann jedoch nicht Mangelwirtschaft und ein Zurückdrehen der gesellschaftlichen Entwicklung sein, sondern eine optimale Einbettung der Technik in die Natur.

„Die Vision, die wir nicht aufzugeben brauchen, ist die Vision vom zivilisierten Garten Erde, vom menschengerechten Park.“

Zentrale These Joseph Hubers in diesem Buch: Bei der Bewältigung dieser Herausforderung sollte marktwirtschaftlichen Instrumenten gegenüber staatlichen Eingriffen der Vorzug gegeben werden. Denn mit „bürokratischer Umweltpolitik“ geht der Autor streng ins Gericht:

So ist sie unflexibel, ökonomisch ineffizient, ungerecht, innovationshemmend, scheineffektiv, kontraproduktiv und illusorisch. Umweltschutz per Verordnung hat bisher vor allem nachgeschaltete Maßnahmen, die sogenannten End-of-Pipe-Techniken, wie Katalysatoren, Filter oder Kläranlagen begünstigt. Ein intensiveres Suchen nach jenen Produktionsverfahren, die von vornherein eine geringere bzw. keine Umweltverschmutzung zur Folge haben, kam dabei oft zu kurz. Umweltschutz per Verordnung schreibt in der Regel einen „Stand der Technik“ vor. Dies hat mehrere negative Auswirkungen. Zum einen orientieren sich die Unternehmen am gegen-

wärtigen Stand der Technik und sehen kaum einen Anreiz, innovativ im Umweltschutz tätig zu sein. Ganz im Gegenteil, der „bürokratische Umweltschutz“ provoziert ein Geheimhaltungs- und Schweigekartell der Wissenschaftler, Ingenieure und Manager. Denn jede Verbesserung, die bekannt wird, gäbe den Behörden Anlaß, die Schraube weiter anzudrehen, indem ein neuer, allgemein verbindlicher Stand der Technik vorgeschrieben wird. Für viele Industriebetriebe ist es daher bequemer, den allgemeinen Stand der Technik anzubieten und was sie darüber hinaus noch könnten, besser zu verschweigen. Staatliche Normfestsetzungen entlassen nach Meinung des Autors weiters die Unternehmungen aus ihrer Haftungspflicht. Es ist zwar oft mühsam und langwierig, eine Genehmigung für den Betrieb eines Unternehmens oder einer speziellen Produktion zu erhalten, aber hat man sie einmal, schützt sie einem defacto vor gerichtlicher Verfolgung. Was einmal genehmigt wurde, kann in der Folge nicht mehr beklagt und nicht mehr belangt werden. „Die Verschmutzung der Umwelt geschieht somit im wahrsten ‚Sinne des Wortes‘ mit Recht.“

Legt sich bürokratischer Umweltschutz einmal auf ein Verfahren fest, haben Alternativen, die vielleicht besser und billiger wären, überhaupt keine Chance mehr. Als Beispiel nennt der Autor hier die Durchsetzung des Katalysators. So haben sich seiner Meinung nach Umweltpolitiker und Umweltverwaltung Anfang der achtziger Jahre darauf eingeschworen, den Katalysator durchzusetzen. Andere Möglichkeiten zur Verbesserung der Umwelt wie die Verwendung anderer Treibstoffe, bessere Antriebsarten und Verkehrskonzepte hatten kaum mehr eine Chance. Viel sinnvoller wäre es hier von seiten der öffentlichen Hand gewesen, zum Beispiel folgende Rahmenbedingungen vorzugeben: Im Jahre X dürfen nur mehr Autos, die nicht mehr als einen Treibstoffverbrauch Y

haben, auf den Markt gebracht werden. Wie und mit welchen Instrumenten die Industrie dieses Ziel schafft, ist ihre Sache.

Der Glaube, alles umweltrelevante staatlicherseits beachten und überwachen zu können, ist nach Meinung Joseph Hubers sowieso illusorisch. Allein im Bereich der Chemie gibt es heute etwa 100.000 Stoffe, die in mehr als einer Million Zubereitungen gehandhabt werden. „Wer sollte das jemals überblicken und effektiv kontrollieren? Niemand. Daran scheiterte schon ein für allemal das illusorische Modell der Zentralplanwirtschaft.“ In der Bundesrepublik gibt es heute im Bereich des Umweltschutzes 25 Gesetzeswerke und 50 detaillierte Verordnungen. Mit der Vollziehung dieser ist eine stark wachsende Umweltbürokratie beschäftigt. Doch sie ist dabei auf völlig verlorenem Posten. Denn eine wirklich lückenlose Überwachung der Einhaltung dieser Gesetze und Verordnungen würde ein Vielfaches an Beamten erfordern. „Und darüber hinaus: Wir wären unterwegs vom Öko-Dirigismus zum totalen Umweltpoli-zeistaat.“

Schließlich ist nach Huber der bürokratische Umweltschutz auch noch ziemlich sanktionsschwach. Von den 1989 registrierten 23.000 Umweltdelikten wurden 75 Prozent der Verfahren von der Staatsanwaltschaft gleich wieder eingestellt. Bei anderen Delikten liegt im Vergleich dazu die Einstellquote der Staatsanwaltschaft bei 29 Prozent. Von den verbleibenden 25 Prozent werden nochmals $\frac{1}{3}$ bei Gericht eingestellt oder es wird freigesprochen. Kommt es zu Geldstrafen, so sind diese sehr niedrig. „Dies hat mit einem wenig beachteten strukturellen Umstand zu tun, nämlich: daß der Staat weitgehend involviert und faktisch mitschuldig ist. Durch seine bürokratische Umweltpolitik ist der Staat selbst in hohem Maße am Zustandekommen der jeweiligen Umweltproblemlagen beteiligt.“

Der Autor stellt aber auch einigen

der sogenannten ökonomischen Instrumente der Umweltpolitik ein vernichtendes Zeugnis aus: So stammen beispielsweise Lenkungsabgaben, wie die Abwasserabgabe, administrierte Umweltpreise wie kommunale Gebühren und Kontingentierungen von beispielsweise Schadstoffmengen aus dem „Schrottarsenal der bürokratischen Planwirtschaft“. Die zweckgebundenen Sondergaben fließen an die Umweltverwaltung, wo diese in erster Linie für eine Ausweitung des Beamtenapparates verwendet werden. Die Umwelt wird damit noch nicht zwingend besser. Ähnlich verhält es sich mit Subventionen und Steueranreizen. Zum einen stellen sie in der überwiegenden Anzahl der Fälle Mitnahmeeffekte dar, zum anderen sind sie oft wirklich kontraproduktiv. „Würden die Länder der EG – dies ist ein rein theoretischer Gedankengang – sämtliche Subventionen an die Landwirtschaft einstellen, wäre dies das wohl größte ökologische Wohlfahrtsprogramm, das sich gegenwärtig ausdenken läßt.“

Was ist nun das Gegenkonzept Hubers zu dieser vorherrschenden Umweltpolitik? Zum einen sollten seiner Meinung nach die Möglichkeiten des einzelnen Konsumenten, sich zu wehren, wesentlich verstärkt werden, zum anderen sollten Umweltgüter – durch Ökosteuern – erheblich teurer werden (völlig unbeantwortet läßt der Autor hier allerdings die Verteilungsfrage – er vermittelt einem den Eindruck, daß Armut in den westlichen Industrieländern ein vernachlässigbares Problem ist). Huber sieht starke strukturelle Ähnlichkeiten zwischen der sozialen Frage und der ökologischen Frage. Und er unterscheidet in beiden Bereichen zwischen Fürsorge und Vorsorge. In der Sozialpolitik bedeutet Fürsorge nachträglich lindernde finanzielle Mittel wie Sozialhilfe, Arbeitslosengeld und Wohnbeihilfe. „Hingegen beruht soziale Vorsorge auf der Wechselseitigkeit von Leistung und Gegenleistung, auf hohem Bildungs- und Qua-

litätsqualifikationsniveau, auf gutem Lohn für gute Arbeit, auf einer marktnahen Tarifpolitik und einer kostendeckenden Sozialversicherung, eben dem, was eine soziale Marktwirtschaft ausmacht.“ Vorsorge wird nun in erster Linie nicht von staatlichen Bürokratien, sondern von den Sozialpartnern Arbeitgeber und Arbeitnehmer betrieben. Dem Unterschied von Fürsorge und Vorsorge entspricht in der ökologischen Frage der Unterschied von Entsorgung und Vorsorge. Entsorgen heißt, Umweltverschmutzung im nachhinein wieder so gut es geht zu sänieren. Vorsorgen heißt, solche Herstellungsverfahren und Verwendungskreisläufe zu schaffen, daß Umweltschäden dadurch verringert oder von vornherein vermieden werden. Die Partner in einer ökologischen Marktwirtschaft sind Produzenten und Konsumenten. Ausdrücklich betont Huber, daß es nicht Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind. Die Aufgabe der Sozialpartner liegt in der tarifvertraglichen und sonstigen Regelung des Arbeitsmarktes der alltäglichen Arbeitswelt. Der Anspruch der Gewerkschaften an der rechtswirksamen Regelung sämtlicher gesellschaftlicher Fragen beteiligt zu sein, ginge nach Huber zu weit. Wie aber konkret die bis heute noch nicht vorhandene Organisation der Konsumenten aussehen sollte, bleibt Huber seinen Lesern allerdings schuldig.

Dem einzelnen Konsumenten soll aber – nach den Vorstellungen Hubers – der Rücken gestärkt werden: durch Ausbau der Produkt- und Umwelthaftung im Zivilrecht und durch verstärkte Technikfolgenabschätzung

und Umweltverträglichkeitsprüfungen. Weiters verlangt er eine Umkehr der Beweislast, wenn Umweltklagen bei Gericht anhängig sind. Diese besagt, „daß nicht der Geschädigte dem Schädiger die Verursachung des Schadens beweisen muß, sondern der Schädiger, daß er den Schaden nicht verursacht hat. Darin liegt eine kleine rechtspraktische Revolution“.

Aufgabe des Staates und der Politik soll es ein, grundlegende ordnungspolitische Weichen zu stellen und damit Rahmenbedingungen vorzugeben, innerhalb derer die Marktkräfte wirken können. „Der Markt kann durch Ökosteuern, Umweltabgaben (möglichst nicht zweckgebunden) und Ökozölle beeinflußt werden. Ansonsten soll politische Macht dafür eingesetzt werden, Prozesse der Willensbildung und Entscheidungsfindung national und international, im Sinne einer zivilrechtlich marktevolutiven Strategie zu moderieren und koordinieren.“ Für jemanden, der lange Zeit in der Staatsintervention die Lösung aller Probleme sah, sind die Aussagen Hubers nicht immer leicht zu akzeptieren. Das vorliegende Buch räumt mit vielem auf, das einem im Laufe der Jahre lieb und wert geworden ist und zwingt einen dazu, sich mit einem anderen Zugang von Politik auseinanderzusetzen. Ohne Zweifel ist der staatliche Regelungsbedarf auch in Zukunft hoch und wird es bleiben. „Aber regeln heißt nicht immer, ordnungsrechtlich mit Ge- und Verboten zu intervenieren, heißt nicht unbedingt staatlich zu finanzieren und noch weniger, etwas in öffentlicher Regie durchzuführen.“

Brigitte Ederer

MARKT ODER STAAT IM WOHNUNGSWESEN

Rezension von: Wolfgang Blaas/Gerhard Rüscher/Brigitta Brezina/Claudia Doubek, Mehr Markt oder mehr Staat im Wohnungswesen, Böhlau-Verlag, Wien 1991, 318 Seiten, öS 588,-

Zeitpunkt und Thema für diese Publikation waren gut gewählt. Die Wohnungspolitik ist in Diskussion geraten. Grund: die sich verschärfenden Probleme in der Wohnungsversorgung. Auch die Koalitionsparteien haben vereinbart, durch verschiedenste Maßnahmen der staatlichen Intervention auch zukünftig allen Einwohnern eine angemessene Wohnversorgung zu „leistbaren“ Preisen wieder zu ermöglichen.

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, so die Autoren, „unbelastet von ideologischer Überfrachtung“, die ökonomische und gesellschaftliche Funktionalität staatlicher Interventionen im Wohnungssektor zu beurteilen. Im Vordergrund standen dabei drei Fragekomplexe:

- Inwieweit lassen sich die wichtigsten staatlichen Interventionen mit Marktversagen begründen?
- Wie wirken sich die staatlichen Interventionen auf die Wohnungsversorgung aus? Gibt es neben dem Marktversagen auch ein Staatsversagen?
- Wie soll ein zeitgemäßes Muster staatlicher Intervention im Wohnungswesen beschaffen sein?

Die Arbeit ist in vier Abschnitte gegliedert. Im ersten Teil – den theoretischen Grundlagen – werden Grundlagen der ökonomischen Theorie der Wohnungspolitik referiert. Im Vordergrund stehen dabei die ökonomischen

Besonderheiten des Wohnungsmarktes. Resümee dieser Darstellung: Das Zustandekommen eines Gleichgewichtes auf dem Wohnungsmarkt darf nicht erwartet werden. Es besteht daher „ein allokatiospolitischer Handlungsbedarf“ (Seite 387). Daneben besteht aber auch ein eventueller verteilungspolitischer Handlungsbedarf „und zwar dann, wenn ein signifikanter Anteil der Bevölkerung das Bedürfnis nach einer eigenen oder gemieteten Wohnung nicht befriedigen kann“.

Dieser „verteilungspolitische Handlungsbedarf“ wird auch im zweiten Teil der Arbeit anhand empirischer Daten nachgewiesen: allerdings nur bezüglich der Neubauwohnungen: die Neubaukosten – inkl. einer angemessenen Kapitalverzinsung – sind so hoch, daß „ein wesentlicher Teil der Bevölkerung nicht in der Lage ist, aus eigener Kraft eine qualitätsmäßig angemessene Neubauwohnung zu erwerben“ (Seite 290). Nach all dem vielen statistischen Datenmaterial registriert man allerdings etwas enttäuscht das Fehlen einer Analyse über „die Leistbarkeit“ des älteren geförderten Wohnungsbestandes und welche Rolle dieser Bestand im Rahmen verteilungspolitischer Zielsetzungen in der Wohnversorgung spielen könnte.

Für den Wohnungspolitiker am interessantesten ist der dritte Teil der Studie. Dieser Teil befaßt sich mit den zentralen staatlichen Interventionen im Wohnungswesen, nämlich mit der Wohnbauförderung, dem Mietrecht und der Wohnungsgemeinnützigkeit.

Anhand von statistischem Datenmaterial wird die Wirkung der drei Instrumente dargestellt und beurteilt. Davon ausgehend werden auch konkrete Reorganisationsvorschläge, die nach Meinung der Autorinnen und Autoren den Zielerreichungsgrad erhöhen, gemacht.

Dieser Teil des Buches – er umfaßt etwa die Hälfte des gesamten umfangreichen Werkes – stellt systematisch und gut gegliedert die einzelnen In-

strumente der staatlichen Intervention und deren wesentlichsten Wirkungsbereiche dar. Er bietet damit für jeden, der sich rasch und fundiert einen Überblick über die österreichischen Wohnungspolitik verschaffen will, eine ausgezeichnete Informationsquelle.

Natürlich weist eine derart umfangreiche Arbeit auch Mängel auf. Diese liegen einerseits in der zu geringen eigenen empirischen Datenerhebung zur Klärung der Wirkung einzelner Instrumente und andererseits – vielleicht als Folge dieses Defizites – in Behauptungen über Mängelursachen, die sich kaum auf empirische Analysen stützen, sondern eher ideologischen Vorurteilen entsprechen.

Berechtigt wird an der Wohnbauförderung deren geringe „Selbsttragungskraft“ und vor allem deren geringe direkte Verteilungswirkungen kritisiert. Der Rückgang in der Neubauleistung bei den geförderten Mietwohnungen wird ebenfalls als Behinderung der sozialen Ziele der Wohnbauförderung angesehen. Dieser Kritik ist zuzustimmen, und sie entspricht auch den Ergebnissen einiger anderer Studien. Allerdings ist die Ursachenanalyse eher Ideologie. So heißt es (Seite 141): „Die primäre Ursache dafür liegt darin, daß die Wohnbauförderung nur geringen Einfluß auf Menge und Struktur des Angebots ausübt. Die Feststellung eines Bedarfs an Wohnungen wird den Wohnbauträgern überlassen. Die Wohnbauträger haben jedoch ein Interesse daran, den Bestand an Wohnungen nicht zu stark auszuweiten, um die Wohnungspreise und Mieten hoch zu halten.“

Dagegen ist zu sagen: Das Wohnungsangebot im geförderten Neubau – dieses stellt rund 80 Prozent der Neubauten dar – wird natürlich nicht von den Wohnbauträgern bestimmt, sondern von den zur Verfügung gestellten Förderungsmitteln und der konkreten Ausgestaltung der Förderungsbestimmungen. Auch die Aufspaltung des Neubaus in einzelne Wohnungssegmente, wie Eigenheime,

Eigentumswohnungen und Mietwohnungen, wird weniger von den Wohnbauträgern bestimmt, sondern stärker von den politischen Vorstellungen der einzelnen Landesregierungen. So hat sicherlich kein Wohnbauträger ein Interesse daran, daß rund 50 Prozent der geförderten Neubauwohnungen als Eigenheime errichtet werden. Abgesehen davon können die gemeinnützigen Wohnbauträger, die ja überwiegend den geförderten Geschoßwohnbau bereitstellen, rein betriebswirtschaftlich kein Interesse an einer niedrigen Wohnbauleistung haben. Je mehr eine Gesellschaft baut, umso höher sind ihre Einnahmen und umso größer wird ihr Vermögen und ihre Bedeutung. Auch die scharfe Kritik der gemeinnützigen Bauträger an den Kürzungen der Wohnbauförderungsmittel hätten der Autorin als Widerspruch zu ihrer Behauptung auffallen müssen.

Unklarheiten gibt es auch bezüglich der Reorganisationsvorschläge zur Wohnbauförderung. Was etwa bedeutet die Forderung nach Ausschluß der Wohnbauträger an der langfristigen Wohnbaufinanzierung? Unüberlegt wirkt auch der Vorschlag nach Eigenmittelleistungen der Nachfrager. Denn einerseits hängt die kritisierte negative Verteilungswirkung der Wohnbauförderung vor allem mit den Einmalbeiträgen (Grundkosten – und Baukostenbeiträge) zusammen, die bei Bezug einer geförderten Neubauwohnung zu leisten sind, und auf der anderen Seite wird eine Erhöhung der Eigenmittel der Nachfrager gefordert. Eigenmittel für Mietwohnungen entsprechen auch kaum der Konzeption einer Mietwohnung.

Von besonderem Interesse ist natürlich angesichts der laufenden Diskussion das Kapitel über das Mietrecht. Kurz zusammengefaßt ist das Ergebnis der vorliegenden Analyse: Das Mietrechtsgesetz fördert durch Kündigungsschutz und Preisregelung die soziale Zielsetzung der Wohnungsversorgung besonders einkommensschwacher Gruppen, wenn sie bereits

länger einen Mietvertrag haben. Dies wird auch sehr deutlich mit statistischem Material nachgewiesen. Hervorgehoben wird auch, daß die Liberalisierung in der Preisbindung diesem sozialen Ziel immer stärker entgegenwirkt. Es wird aber auch behauptet, daß gerade diese Liberalisierung zu positiven Ergebnissen in der Investitionsbereitschaft der Hauseigentümer geführt hat. Dieser behauptete positive Zusammenhang zwischen Mietssteigerungen und Investitionen in die Haussubstanz ist jedoch empirisch viel zuwenig abgesichert. Studien des Institutes für Stadtforschung, auf die sich die Autorin dieses Kapitels zur Untermauerung ihrer Argumente stützt, lassen auch gegenteilige Schlüsse zu. In den Arbeiten des Institutes für Stadtforschung wird etwa auch gezeigt, daß sich Einnahmensteigerungen keineswegs direkt in Investitionsentscheidungen umsetzen, sondern daß eine Reihe anderer Faktoren eine mindestens ebenso bedeutende Rolle spielen, etwa die organisatorische Kapazität der Hauseigentümer, die Selbstnutzung des Eigentümers oder auch eventuelle Kapitalanlage-motive. Wie sich private Investitionsentscheidungen vollziehen, mit welchem Gewicht Mietsteigerungen in private Investitionskalküle eingehen, ist also nach wie vor weitgehend unerforscht. Hier hätte wohl mehr Empirie der Diskussion über die Wirkung von Preisbegrenzungen fruchtbar geholfen und eventuell auch zu anderen Reorganisationsvorschlägen geführt. Diese sind bezogen auf das Mietrecht: Es soll so bleiben wie es ist. Dabei führt gerade die Preisliberalisierung aus dem Jahre 1985 zu großen Versorgungsproblemen für einkommensschwächere Wohnungssuchende. Die enorme Mietsteigerung im Altbausektor haben sogar die Koalitionsparteien veranlaßt, erneut Preisbegrenzungen vorzuschlagen, um den negativen sozialen Auswirkungen der Deregulierung des Mietrechtes entgegenzuwirken.

Der letzte Teil der Studie befaßt sich mit der Wohnungsgemeinnützigkeit. Dabei wird klargemacht, daß ein wesentliches Ziel der Wohnungsgemeinnützigkeit – nämlich die ausreichende Versorgung mit preisgünstigen Wohnungen – nur zusammen mit der Wohnbauförderung erreicht werden kann. In der Folge wird auch eine Reihe berechtigter Mängel am Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz dargestellt und deren Ineffizienz im Hinblick auf die genannten Interventionsziele aufgezeigt. Neben einigen anderen Vorschlägen wird dabei etwa auch die Aufhebung der Bevorzugung der gemeinnützigen Bauträger bei der Zuteilung von Wohnbauförderungsmitteln und der verstärkte Eigenkapitaleinsatz der gemeinnützigen Bauträger gefordert. Ob jedoch die Aufhebung der Bevorzugung gemeinnütziger Bauträger bei der Wohnbauförderung zu einer besseren und preisgünstigeren Versorgung mit Wohnungen führen wird, ist mehr als fraglich. Nicht-gemeinnützige Bauträger werden wohl auch kaum gleichartige Kontrollen akzeptieren. Auch wären nach Ende der Förderung diese Wohnungen nicht den Preisregelungen des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes unterworfen und frei vermietbar. Ob dem Autor dabei nicht der Widerspruch zur sozialen Zielsetzung aufgefallen ist? Interessant wäre auch gewesen, zu fragen, wie weit Eigenkapital im Rahmen der Gemeinnützigkeit nötig ist und ob dieses Eigenkapital, falls es vorhanden ist, gezielt zur Reduktion von Kosten für einkommensschwächere Wohnungsnutzer verwendet werden soll.

Insgesamt stellt diese Arbeit aber eine umfangreiche und umfassende Darstellung der Probleme der österreichischen Wohnungspolitik dar, zeigt auch in sehr vielen Punkten Mängel in dieser Wohnungspolitik auf und muß daher jedem, der sich mit diesen Fragen beschäftigt, als Lektüre empfohlen werden.

Franz Köppl

UNIVERSITÄTSREFORM

Rezension von: Jürgen Schramm
(Hrsg), Modernisierungsstrategie für
die Universität, Peter Lang Verlag,
Frankfurt am Main 1990, 278 Seiten,
DM 89,-

Die Krise des tertiären Bildungssektors, verursacht durch die Expansion der Universitäten und Hochschulen in den sechziger und siebziger Jahren und die damit verbundene explodierende Aufgabenentwicklung im Universitätsbereich, läutete im Oktober 1988 – am Boden der Freien Universität Berlin – ein Symposium mit dem Titel „Modernisierungsstrategie für die Universitäten“ ein. Die auf diesem Symposium gehaltenen Referate und vorgelegten Arbeitsberichte sind in diesem Band zusammengefaßt.

Ausgehend davon, daß die Universitäten „hochqualifizierte Arbeitskräfte ausbilden und durch ihre Forschungsergebnisse Innovationen für den Prozeß sozialer, ökonomischer und technischer Entwicklungen zur Verfügung stellen, die letztlich mitentscheidend für die internationale Konkurrenzfähigkeit der Volkswirtschaften sind“, müßten die Universitäten eigentlich Schrittmacher der Gesellschaft sein. Besser sollte es heißen: „zur Verfügung stellen *sollten*“, denn schließlich stellten die Autoren fest, daß dem nicht so ganz ist, ganz im Gegenteil, die Universitäten im deutschen Sprachraum (und auch in anderen europäischen Ländern) müßten erst an die marktwirtschaftliche Realität der Gesellschaft angepaßt werden. Das Hochschulwesen weist daher „einen Modernisierungsrückstand auf, der einer Diagnose wie einer Therapie bedarf“.

Ursprünglich waren Universitäten relativ kleine elitäre Bildungs- und

Forschungseinrichtungen mit traditionell wissenschaftlich orientiertem Studienangebot. Vollbeschäftigung und rasanter technischer Fortschritt – gepaart mit der Forderung nach Chancengleichheit und Entprivilegierung des Zugangs zu höherer Bildung – führten zur Hochschulexpansion der sechziger und siebziger Jahre mit der starken Zunahme von Studentenzahl, Lehrpersonal und Bauinvestitionen. Der tertiäre Bildungsbereich wurde zu einem Massenausbildungssystem. Die steigenden Kosten des universitären Systems erregten das Interesse der Öffentlichkeit, und man begann in den siebziger Jahren an Reformplänen zu basteln – viele Industrieländer reagierten mit Budgetkürzungen (z. B. Großbritannien), die zu Einschränkungen im Leistungsspektrum der Universitäten führten und damit die weitere Expansion bremsten – man spricht auch von einer Phase der Konsolidierung, die in den achtziger Jahren einsetzte. In den Industrieländern wurde – ausgelöst durch die rasante technische Entwicklung und die wachsende weltweite Konkurrenz – zunehmend die Frage nach der Leistungsfähigkeit der Universitäten gestellt, nach ihrem Beitrag zur Realisierung nationaler Forschungs- und Entwicklungsprogramme und damit auch nach ihrer Kooperationsfähigkeit und -bereitschaft mit der Wirtschaft.

Im Rahmen des Forschungsschwerpunkts „Ökonomische Theorie der Hochschule“ wurden *Modernisierungsstrategien* für die Universitäten entworfen. Ein nationales Universitätssystem gilt demnach als modern und funktional, wenn

– alle Universitäten so organisiert sind, daß ihre Leistungserbringung in Lehre, Forschung und Dienstleistungen effizient ist und eine Organisationskultur entwickelt wurde, die flexible Anpassungen sowohl an Nachfrageänderungen nach Leistungsangeboten als auch an wissenschaftlichen Entwicklungen ermöglicht (sog. „Interne Rationalität“)

- die Universitäten die gesellschaftliche Nachfrage nach ihren (innovativen) Leistungen in der Forschung, der Ausbildung von hochqualifizierten Arbeitskräften sowie im Dienstleistungsbereich befriedigen (sog. „Externe Funktionalität“).

Das heißt, ausschlaggebend ist der Beitrag, den die Universitäten zur Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft leisten, wobei neben den staatlichen Interessen noch ein traditionelles Kriterium dazukommt: Die Universität hat als Forschungseinrichtung ihren Beitrag zur Entwicklung der Wissenschaften zu leisten (advancement of knowledge), welcher das Ansehen der Institution in der „scientific community“ bestimmt.

Die Problemlösungsmodelle beinhalten die Einführung von Konkurrenzmechanismen innerhalb der einzelnen Universitäten, zwischen den nationalen Universitäten und im internationalen Kontext, wobei als notwendige Voraussetzung die *Autonomie* der einzelnen Universitäten hinsichtlich ihrer Organisationsform, der Struktur ihres Leistungsangebotes in Forschung und Lehre und der Verwendung ihrer Finanzmittel gesehen wird. Die Realisierung von Autonomie erfordert wiederum eine völlig neue Beziehung zwischen Staat und Universitäten: Der Staat soll nicht mehr direkt in den Hochschulbereich eingreifen, sondern vor allem den Finanzierungsrahmen vorgeben, eine „Qualitätskontrolle“ der Leistungserbringung durchführen und ein Leistungsanreizsystem mittels Erhöhung (oder auch Senkung) der zugewiesenen Mittel entwickeln. Den Universitäten bliebe dann die Freiheit, Schwerpunkte zu setzen und „für die Finanzierung ihrer Vorhaben nach alternativen Möglichkeiten zu suchen“, z. B. in Form von Weiterbildungsangeboten, Kooperationen mit der Wirtschaft usw.

Autonomie heißt jedoch nicht, daß die Hochschulen machen können, was sie wollen. Der Staat erhält – als Geldgeber – sehr wohl die Möglichkeit, in

das universitäre „Planspiel“ einzugreifen, Mißliebiges durch finanzielle „Bestrafung“ aus der Welt zu schaffen und Gewünschtes zu fördern.

Abgeschafft sollen nur die langwierigen und bürokratischen unmittelbaren Lenkungs Eingriffe des Staates in das Hochschulleben werden. In diesem Sinne wird von einem der Autoren eine parlamentarische Kontrolle gefordert, die verhindern soll, daß das Instrumentarium der Mittelzuweisung zur politischen Disziplinierung mißbraucht wird. Die „alternativen Finanzierungsmöglichkeiten“ der Hochschulen – wie z. B. die F&E-Kooperation mit Wirtschaftsunternehmen – haben in Folge der in den letzten Jahren im Hochschulsektor mancher Industrieländer erfolgten budgetären Kürzungen einen neuen Stellenwert erhalten und gewinnen immer mehr an Bedeutung. Jürgen Schramm verweist hier allerdings auf die Gefahr der Entstehung einer finanziellen Abhängigkeit von den Auftraggebern und der damit verbundenen Vernachlässigung der grundlegenden Forschungs- und Lehrtätigkeit an den Universitäten. Daher sollten Kooperationen mit privaten Auftraggebern staatlich kontrolliert (nicht gesteuert!) und nur dann zugelassen werden, wenn ein Mindestmaß an Transparenz, das heißt, das Recht auf Veröffentlichung der Forschungsergebnisse, gewährleistet ist.

Mit dem Ziel der Schaffung einer „kostengünstigeren und hochwertigeren Lehre und Forschung, die den gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Bedürfnissen Rechnung tragen“, wurden im Laufe der siebziger und der achtziger Jahre in den Niederlanden zahlreiche Konzepte erprobt, wobei es mitunter auch viele Mißerfolge gab. Die Entwicklung eines neuen Hochschulplanungssystems durch die renommierte Unternehmensberatungsfirma McKinsey scheiterte am mangelnden Interesse der Universitäten. Anreize zur Reform entstanden erst durch die ersten budgetären Kürzun-

gen im Hochschulbereich – plötzlich entstand seitens der Hochschulen ein großes Interesse an einer mittelfristigen Finanzplanung. Die immer stärkeren Haushaltskürzungen zwangen zum Umdenken im System der Hochschulfinanzierung – der Trend ging von sog. Inputkonzepten, wo z. B. die Zahl der Studenten den Finanzierungsschlüssel ausmacht, zu outputbezogenen Modellen, wo z. B. die Zahl der Studienabsolventen ein stärkeres Gewicht bekam. Darüber hinaus kam es zur Einführung der Finanzierung auf Grundlage von

Projekten (nach wie vor ist jedoch die Basisfinanzierung inputbezogen).

Zahlreiche Modelle und Ansätze samt den begleitenden Kritiken seitens der Autoren ließen sich hier noch anführen. Der Sammelband ist für jedermann(-frau) lesenswert und interessant, der (die) sich mit Problemen des Hochschulwesens befaßt, und damit ein wertvoller Beitrag für die gerade aktuelle Diskussion um die Reform des österreichischen Hochschulwesens.

Miron Passweg

Eduard März-Preis 1992

Eduard März (1908–1987), 1957 bis 1973 Leiter der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung der Wiener Arbeiterkammer, war nicht nur Wegbereiter einer modernen Wirtschaftspolitik in Österreich, sondern hat auch bedeutende Beiträge zur neueren Wirtschaftsgeschichte Österreichs geleistet. Vor allem nach seiner Pensionierung war Eduard März als Universitätslehrer für Wirtschaftsgeschichte an den Universitäten Wien und Salzburg tätig.

Wirtschaftsgeschichte war für Eduard März nicht Selbstzweck, sondern einer von verschiedenen Ansätzen zur Untersuchung von Problemen der Gegenwart, zu deren Lösung sie einen wichtigen Beitrag leisten kann.

Zur Förderung von wirtschafts- und sozialhistorischen Arbeiten im Sinne dieses Wissenschaftsverständnisses und zur Erinnerung an Eduard März wurde gemeinsam von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg ein

Eduard März-Preis

für hervorragende Arbeiten auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialgeschichte gestiftet. Der Preis ist mit öS 20.000,- dotiert und wird zum dritten Mal im September 1992 vergeben. Ende der Einreichfrist ist der 15. Februar 1992. 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.

1st International Conference of the E. A. B. S.:

„ENTROPY AND BIOECONOMICS“

28–30th November 1991, ROME

IN FOUR SECTIONS:

- 1) New Approaches to the Epistemology of Sciences
- 2) Interdisciplinary Relations between Natural and Social Sciences
- 3) The Impact of Technology on Social-Economic and Ecological Life
- 4) Bioeconomics and Ecological Economics

Our special guest Professor **R. M. Goodwin** from the Universities of Cambridge and Siena will deliver a lecture on “Chaos and economics” in the opening session on Thursday, November 28th.

Auskünfte und Anmeldungen: E. A. B. S. (permanent office)
11, Via Larga; I-20122 Milano, Italien