

Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Arbeiterkammer wieder.

- Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut:
Kai Biehl, Franziska Disslbacher, Michael Ertl, Georg Feigl, Julia Hofmann, Pia Kranawetter, Markus Marterbauer, Michael Mesch, Reinhold Russinger, Matthias Schnetzer, Tobias Schweitzer, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter
- Redaktionelle Leitung: Markus Marterbauer
- Geschäftsführender Redakteur: Michael Mesch
- Redaktionssekretariat: Susanne Fürst (Tel. 01/501 65/12283),
e-mail: susanne.fuerst@akwien.at
- Wissenschaftlicher Beirat: Joachim Becker (WU Wien), René Böheim (Univ. Linz), Jörg Flecker (Univ. Wien), Eckhard Hein (HWR Berlin), Arne Heise (Univ. Hamburg), Jakob Kapeller (Univ. Duisburg-Essen), Max Kasy (Harvard University), John King (LaTrobe Univ., Melbourne), Bernhard Kittel (Univ. Wien), Heinz Kurz (Univ. Graz), Fabian Lindner (HTW Berlin), Özlem Onaran (Univ. Greenwich, London), Susanne Pernicka (Univ. Linz), Miriam Rehm (Univ. Duisburg-Essen), Waltraud Schelkle (London School of Economics), Engelbert Stockhammer (King's College, London), Richard Sturm (Univ. Graz), Achim Truger (Univ. Duisburg-Essen, Sachverständigenrat), Till van Treeck (Univ. Duisburg-Essen), Rudolf Winter-Ebmer (Univ. Linz)
- Redaktionsbeirat: Helfried Bauer, Felix Butschek, Günther Chaloupek, Peter Fleissner, Wilhelmine Goldmann, Oskar Grünwald, Heinz Kienzl, Thomas Lachs, Ferdinand Lacina, Werner Muhm, Ewald Nowotny, Herbert Ostleitner, Claus J. Raidl, Hans Reithofer, Gerhard Schwödiauer, Hannes Swoboda, Julian Uher, Hans Wehsely, Karlheinz Wolff, Heinz Zourek
- Medieninhaber: LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140
e-mail: verlag@lexisnexis.at
- Herausgeber und Redaktion: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel. 01/501 65/12283 oder 12284
- Hersteller: Ferdinand Berger & Söhne GmbH, A-3580 Horn, Wiener Straße 80, Tel: (02982) 4161-0, Fax: (02982) 4161-268
e-mail: druckerei.office@berger.at
- Preise: Einzelnummer € 12,50; Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsversand € 64,-); ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement (bei Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Kundennummer) € 19,90 (alle Preise inkl. MwSt).

Bei unverlangten eingesandten Manuskripten wird keine Gewähr übernommen. Unverlangt eingesandte Besprechungs-exemplare werden nicht zurückgegeben.

Alle Artikel in „Wirtschaft und Gesellschaft“ sind begutachtet.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ im Internet:

<https://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/WirtschaftundGesellschaft/index.html>

und

<https://wug.akwien.at/>

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

45. Jahrgang (2019), Heft 4

Inhalt

Editorial

Neue Legislaturperiode:

Weichen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik stellen 459

Begutachtete Artikel

Dennis Tamesberger, Simon Theurl

Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich 471

Philipp Heimberger

Beeinflusst die ökonomische Globalisierung die Einkommensungleichheit?

Eine Meta-Analyse 497

Georg Adam

Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal,

Rumänien und Slowenien 531

Weitere Hauptartikel

Alois Guger

Josef Steindls unveröffentlichte Manuskripte zur sozialwissenschaftlichen

Forschung 573

Josef Steindl

Notes on Social Science Policy 578

Note on the Fragmentation of Disciplines 585

Buchbesprechungen

Peter Rosner, Reden wir über Ökonomie (Richard Sturn) 587

Philip Manow, Die Politische Ökonomie des Populismus

(Franziska Disslbacher) 593

Carina Altreiter, Woher man kommt, wohin man geht.

Über die Zugkraft der Klassenherkunft am Beispiel

junger IndustriearbeiterInnen (Benjamin Herr) 600

Max Haller (Hrsg.), Migration und Integration:

Fakten oder Mythen? (Andreas Schadauer) 606

Eva Brenner (Hrsg.), Den Bruch wagen. Texte von und über

Peter Kreisky (Ferdinand Lacina) 611

Matthias Waechter, Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert

(Michael Mesch) 615

Jahresregister 2019 623

Unsere AutorInnen:

Georg Adam ist Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien.

Alois Guger ist Emeritus Consultant des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Wifo) in Wien.

Philipp Heimberger ist Mitarbeiter des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw) und des Instituts für die Gesamtanalyse der Wirtschaft der Johannes-Kepler-Universität Linz.

Dennis Tamesberger ist Referent für Arbeitsmarktpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Oberösterreich.

Simon Theurl ist Mitarbeiter der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Neue Legislaturperiode: Weichen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik stellen

Selten war die budgetäre Ausgangslage für eine neue Bundesregierung so günstig wie heute. 2019 dürfte der Staatshaushalt einen Überschuss von 2¹/₂ Mrd. Euro aufweisen. Das ist mit 0,6% des Bruttoinlandsprodukts der höchste Überschuss seit den Jahren 1970-1974. In dieser Periode des wirtschaftlichen Aufschwungs, der Vollbeschäftigung, hoher öffentlicher Investitionen und des Ausbaus des Sozialstaates unter Bundeskanzler Kreisky und Finanzminister Androsch betrug der gesamtwirtschaftliche Budgetüberschuss im Durchschnitt 1,5% der Wirtschaftsleistung.

Heute sind die Rahmenbedingungen völlig andere als in der erfolgreichen Periode austro-keynesianischer Wirtschaftspolitik.¹ Besonders vom Ziel der Vollbeschäftigung ist Österreich weit entfernt. Dennoch sind die Aussichten für das Budget günstig. Die Europäische Kommission erwartet in ihrer – meist recht vorsichtigen – Herbstprognose Budgetüberschüsse von 0,2% und 0,4% des BIP in den Jahren 2020 und 2021. Der um Konjunktur- und Einmaleffekte bereinigte strukturelle Finanzierungssaldo soll demnach +/-0% bzw. +0,2% des BIP betragen. Aufgrund der bekannten konzeptionell bedingten Unterschätzung des *Potential Output* liegen diese Werte deutlich unter den als realistisch anzusehenden Werten.² Dennoch besteht im österreichischen Staatshaushalt selbst auf Basis der Kommissionsprognose und bei Einhaltung der EU-Fiskalregeln eines strukturellen Budgetdefizits von höchstens 1/2% des BIP ein erheblicher budgetärer Spielraum von etwa 3 Mrd. Euro pro Jahr.

Hoher budgetärer Spielraum

Wie ist es zu dieser außergewöhnlich günstigen Lage des Staatshaushalts gekommen? Sie ist das Ergebnis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dabei besonders von drei Determinanten: erstens den erfolgreichen expansiven Stabilisierungsmaßnahmen 2008 bis 2010 und der geglückten Budgetkonsolidierung der Jahre 2011 bis 2015. Nach den verheerenden Auswirkungen der von Banken und Finanzmärkten ausgelösten Wirtschaftskrise und den diskretionären gegensteuernden Maßnahmen lag das strukturelle Budgetdefizit im Jahr

2010 bei 3,1% des BIP. Der damaligen Koalitionsregierung ist es unter Einbindung der Sozialpartner gelungen, ein Konsolidierungspaket zu schnüren, das je etwa zur Hälfte umfangreiche Einsparungen bei Staatsausgaben und auf der Einnahmenseite Steuererhöhungen vorsah. Das gemeinsame Ziel war es, die Auswirkungen der Finanzkrise auf die Staatsfinanzen mittelfristig zu korrigieren und die Vorgaben der EU-Fiskalregeln zu erreichen, dabei aber dämpfende Effekte auf Binnennachfrage und Beschäftigung möglichst hintanzuhalten. Das ist *grosso modo* gelungen, wenn auch die Bremseffekte der Sparpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und den Arbeitsmarkt durchaus spürbar waren. Es gibt eben keine kostenlose (oder gar expansiv wirkende) Sparpolitik. In Bezug auf das Budget war die Konsolidierungspolitik jedenfalls erfolgreich: Das strukturelle Budgetdefizit wurde bis 2015 auf null zurückgeführt. Und auch die Staatsschuldenquote könnte bereits 2021 ihr Vorkrisenniveau unterschreiten, obwohl das Bankenpaket immer noch erheblich zu Buche schlägt (2019: 4% des BIP).

Zweiter Einflussfaktor ist der Konjunkturaufschwung der Jahre 2015 bis 2018. Der vom Export und der Industrieproduktion ausgehende und außergewöhnlich investitions- und beschäftigungsintensive Aufschwung wirkte sich deutlich positiv auf den Staatshaushalt aus. Nachdem die Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Österreich besonders stark am Faktor Arbeit hängen, wirkte sich die günstige Beschäftigungs- und Lohnentwicklung besonders stark auf die Staatsfinanzen aus, auch weil sie geringere Ausgaben für Arbeitslosigkeit ermöglichte. Die Verbesserung des Budgetsaldos ist demnach auch wesentlich ein Ergebnis der Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren im Konjunkturaufschwung.

Die dritte Determinante ist der beträchtliche Rückgang der Zinsausgaben des Staates infolge der Niedrigzinspolitik der Europäischen Zentralbank und des weltweit hohen Sparüberschusses.³ Die Zinsausgaben des Staates verringerten sich trotz der infolge der Finanzkrise angestiegenen Staatsschuld von mehr als 9 Mrd. Euro im Jahr 2009 auf weniger als 6 Mrd. Euro im Jahr 2019. Auch für die kommenden Jahre ist ein anhaltender Rückgang der Zinsausgaben um etwa $\frac{1}{2}$ Mrd. Euro pro Jahr zu erwarten – gemäß dem Bericht des Fiskalrats über die öffentlichen Finanzen kann bis 2023 von einem kontinuierlich sinkenden gesamtstaatlichen Finanzaufwand auf deutlich unter 4 Mrd. Euro ausgegangen werden. Auf Basis der erwarteten Zinssätze und der mittlerweile sehr langen Laufzeit der Staatsanleihen, die im Durchschnitt auf mehr als 12 Jahre gestiegen ist, wird dieses Abschmelzen der Zinszahlungen noch viele Jahre anhalten. Die hohe Nachfrage nach österreichischen Staatsanleihen und die damit günstige Refinanzierungssitua-

tion eröffnen damit auch mittelfristig erhebliche finanzielle Spielräume für die heimische Budgetpolitik. Die aktuelle Rendite der 10-jährigen österreichischen *Benchmark*-Anleihe liegt mit November 2019 bei $-0,1\%$.

Herausforderung Konjunkturabschwung

Eine gewisse Unsicherheit für den finanziellen Spielraum ergibt sich aus dem aktuellen Konjunkturabschwung, der – wenn er länger andauert und sich deutlicher vertieft – erhebliche Wirkungen auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit entfaltet und damit auch die öffentlichen Haushalte beeinträchtigen wird. Eine Abschwächung des Wirtschaftswachstums um einen Prozentpunkt würde über die Verringerung von Beschäftigung und Einkommen und die damit verbundene Abschwächung des Steuer- und Beitragsaufkommens sowie die höheren Kosten für Arbeitslosigkeit den Finanzierungssaldo des Staates um etwa 2 Mrd. Euro verschlechtern.

Deshalb gilt es, rasch den bestehenden Budgetspielraum zu nutzen und aktiv dem Abschwung entgegenzusteuern. Das wichtigste Ziel der neuen Bundesregierung muss es dabei nun sein, im Rahmen der Budgetplanung für 2020 und darüber hinaus keinen Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu riskieren. Arbeitslosigkeit, die einmal entstand, ist schwer und nur unter hohen Kosten wieder zu beseitigen. Zudem ist die Zahl der Arbeitslosen bereits jetzt viel zu hoch. Derzeit sind 300.000 Arbeitslose (bzw. 7,3% der unselbstständig Beschäftigten im November 2019) registriert, das sind um 90.000 mehr als zu Beginn des letzten Abschwungs im Jahr 2008.

Die volle Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren der öffentlichen Haushalte ist allgemein akzeptiert: Ein infolge konjunkturbedingt geringerer Staatseinnahmen und höherer Staatsausgaben entstehendes Budgetdefizit soll von der Wirtschaftspolitik hingenommen werden, denn es stabilisiert selbst wieder Konjunktur und Arbeitsmarkt. Diese wichtige stabilisierende Funktion des Budgets sollte mittelfristig möglichst verstärkt werden. In der Wirtschaftswissenschaft diskutierte Ansatzpunkte dafür bilden u. a. eine höhere Progression des Abgabensystems (z. B. höhere Spitzensteuersätze, Integration der KEST in die Einkommensteuer) oder eine höhere Nettoersatzrate in der Arbeitslosenversicherung. Auf EU-Ebene wird in diesem Zusammenhang über eine Arbeitslosenrückversicherung diskutiert, die in Kombination mit hohen Mindeststandards in den nationalen Arbeitslosenversicherungen ein effektiver automatischer Stabilisator auf EU-Ebene wäre.

Jeden Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindern

Doch über die Wirksamkeit der automatischen Stabilisatoren hinaus ist im Abschwung auch eine diskretionäre Politik erforderlich. Sie sollte vier Kriterien genügen: Diese Maßnahmen sollen rasch, befristet und zielgerichtet umgesetzt werden sowie kurzfristig Nützliches mit langfristig Sinnvollem und Wohlstandssteigerndem verbinden.

Den wichtigsten Ansatzpunkt bildet die rasche Hilfe für jene besonders verwundbaren Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, die früh von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Das gilt unmittelbar für die Älteren. Die Zahl der Arbeitslosen über 55 Jahre steigt bereits seit Oktober 2018. Das war zunächst Folge der massiven politischen Fehlentscheidung in Form der mutwilligen, ohne Evaluierung erfolgten Abschaffung der „Aktion 20.000“ für ältere Langzeitarbeitslose. Hier treffen sich konjunkturelle und strukturelle Probleme: Gerade in Zeiten des Abschwungs sind die Arbeitsplatzchancen für jene Älteren, die arbeitslos werden, außerordentlich schlecht. Oft reicht den Personalverantwortlichen schon ein Blick auf – oder gar dem Algorithmus eine Information über – das Geburtsjahr der InteressentIn, um die Bewerbung als nicht interessant auszusortieren. Hier muss die Beschäftigungspolitik eingreifen. Gemeinnützige Beschäftigung für ältere Langzeitarbeitslose wie auch spezifische Einstellungsbeihilfen für ältere Arbeitslose sind geeignete Instrumente, die zielgerichtet bei den konkreten Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und den Bedürfnissen der Betroffenen ansetzen.

Ähnlich zielgerichtet sollten Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen – vor allem jene mit nicht ausreichender Ausbildung – und Asylberechtigte gestaltet werden. Denn Personengruppen mit fehlender Arbeitserfahrung drohen im Konjunkturzyklus früh von Arbeitslosigkeit betroffen zu werden. Ausschließlich konjunkturell bedingt ist auch der seit einigen Monaten zu beobachtende Rückgang der Beschäftigung von Leiharbeitskräften, welche die ersten Opfer der Industrierezession sind. Bald droht der Beschäftigungsrückgang auch die Kernbelegschaften der Industrie zu erreichen.

Dieser Gefahr sollte vor allem mit Maßnahmen der (temporären) Arbeitszeitverkürzung begegnet werden: Der Abbau bestehender Plusstunden bildet die unmittelbarste Reaktion. Bald wird aber auch Kurzarbeit vereinbart werden müssen. Sie sollte möglichst quer über alle Branchen und Betriebsgrößen hinweg mit Qualifizierung und Weiterbildung verbunden sein, um die Beschäftigungschancen auch langfristig zu verbessern.

Die seit 2013 in mehreren Kollektivverträgen verankerte Freizeitoption kann ein wesentliches Instrument der Stabilisierung der Industrie-

beschäftigung bilden, wenn sie in möglichst vielen Betrieben auch in die Realität umgesetzt würde. Derzeit scheitert dieses innovative Instrument der immateriellen Wohlstandssteigerung vielfach am Fehlen von Betriebsvereinbarungen. Darüber hinaus hat die Durchsetzung des Rechts auf 4-Tage-Woche, der sechsten Urlaubswoche für alle Beschäftigten oder anderer Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung das Potenzial, die wichtigen Industriearbeitsplätze auch längerfristig abzusichern und den gesellschaftlichen Wohlstand zu erhöhen. Einige dieser kurz- wie langfristig sinnvollen Maßnahmen, wie etwa die Kurzarbeit mit Qualifizierung oder auch die Gründung von Arbeitsstiftungen, um regionalen oder branchenspezifischen Arbeitsmarktproblemen zu begegnen, verlangen auch nach budgetärer Begleitung.

Öffentliche Investitionen gegen die Klimakrise

Eine zweite vorrangige Maßnahme wäre die Ausweitung der öffentlichen Investitionen – vor allem jene, die zur Reduktion der CO₂-Emissionen beitragen. Anzusetzen ist insbesondere in den vier wesentlichsten Bereichen Verkehr, Heizung bzw. Kühlung von Gebäuden, Stromerzeugung sowie Forschung und Entwicklung in klimarelevanten Technologien. Alle Bereiche werden im aktuellen Regierungsprogramm angesprochen. Besonders wirksam sind etwa ein beschleunigter Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs sowie des Radwegnetzes und die thermische Sanierung bzw. der Neubau öffentlicher Gebäude (inkl. geförderter Wohnbau). Eine wichtige Rolle kommt zudem den Stromerzeugern und -netzbetreibern zu, die zumindest mehrheitlich in öffentlichem Besitz sind. Investitionen in diesen Bereichen sind mit steigendem gesellschaftlichen Wohlstand und (potenziell) hohen wirtschaftlichen Erträgen verbunden. Gleichzeitig verschuldet sich die öffentliche Hand derzeit zu negativen Zinssätzen, das heißt sie wird nach Ablauf der Anleihen weniger zurückzahlen, als sie heute aufnimmt. Es wäre gesellschaftlich, ökologisch und wirtschaftlich fahrlässig, diese Investitionen nicht sofort durchzuführen.

Die österreichische Politik muss deshalb rasch die Weichen für eine Ausweitung der Investitionen gegen die Klimakrise stellen. Eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen würde kurzfristig auch dem Konjunkturabschwung entgegenwirken und so die Beschäftigung stabilisieren. Unter budgetären Gesichtspunkten ist zudem zu bedenken, dass aktive Klimamaßnahmen auch das beste Instrument darstellen, um CO₂-Emissionszertifikatskäufe oder Strafzahlungen wegen der Nichterreichung der EU-Klimaziele zu vermeiden.

Diese ökologisch wichtigen und ökonomisch sinnvollen Investitionen

drohen, durch den Fetisch eines stets ausgeglichenen Bundeshaushalts sowie durch die EU-Fiskalregeln (und in manchen anderen EU-Ländern auch durch verfassungsmäßig verankerte Schuldenbremsen) blockiert zu werden. Die Arbeiterkammer drängt bereits lange darauf, den EU-Fiskalpakt um eine „goldene Investitionsregel“ zu ergänzen, die eine Kreditfinanzierung öffentlicher Nettoinvestitionen ermöglicht und so den dringend benötigten budgetären Spielraum für wichtige Zukunftsinvestitionen schafft.⁴ Es ist jedenfalls ein wichtiges Signal, wenn das Regierungsprogramm davon spricht, dass „die notwendigen Klima- und Zukunftsinvestitionen“ jedenfalls sichergestellt werden sollen.

Wohlstandsorientierte Ausweitung sozialer Dienstleistungen

Eine dritte kurz- wie langfristig wichtige wohlstandserhöhende Maßnahme stellt der Ausbau sozialer Dienstleistungen dar. Infolge der jahrelangen Aufnahmebeschränkungen im öffentlichen Dienst ist die Handlungsfähigkeit nicht nur künftig durch die demografisch bedingte Pensionierungswelle im nächsten Jahrzehnt, sondern bereits aktuell in Kernbereichen staatlicher Aufgaben gefährdet. Im Justizbereich besteht das Problem von überlangen Verfahren und im Bereich der Finanzverwaltung wären mit mehr SteuerprüferInnen deutlich höhere Einnahmen – insbesondere in der Großbetriebsprüfung – möglich. Hier ist zusätzliches Personal unmittelbar aufzunehmen. Erheblicher Bedarf besteht aber auch in der Bildung, vor allem in Schulen mit besonderen Herausforderungen und in Kindergärten. Der Ausbau der mobilen Pflege und der Sozialarbeit sind ebenso dringend.

Die Verbesserung des Angebots an sozialen Dienstleistungen durch die öffentliche Hand oder gemeinnützige Vereine bringt erhebliche Wohlstandssteigerungen, auch weil sie Menschen mit niedrigem Einkommen durch direkte Hilfe ein besseres Leben ermöglicht. Nebenbei bringt eine zusätzliche Milliarde Euro für soziale Dienstleistungen zwischen 20.000 und 45.000 neue Arbeitsplätze. Frauen profitieren davon besonders – zum einen, weil sie in diesem Sektor überproportional beschäftigt sind; zum anderen, weil es meistens sie sind, die ihre Erwerbsarbeit einschränken, um in der Familie unbezahlt die Unterversorgung professioneller Betreuungs- und Pflegeleistungen auszugleichen. Es steht außer Frage, dass diese Ausweitung der Nachfrage nach Arbeitskräften im Sozialbereich mit einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zusätzlichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen einhergehen muss.

Strukturreformen bei den Staatsausgaben

Über die unmittelbar im Zusammenhang mit dem Konjunkturabschwung notwendigen und sinnvollen Maßnahmen hinaus soll diese Legislaturperiode endlich auch für grundlegende Strukturreformen auf Einnahmen- und Ausgabenseite genutzt werden. Viele notwendige Weichenstellungen sind seit Jahren bekannt, werden von Internationalem Währungsfonds, OECD und Europäischer Kommission regelmäßig angesprochen und können hier nur cursorisch dargestellt werden. Hingegen ist eine generelle Senkung von Ausgaben- und Abgabenquote weder notwendig noch sinnvoll. Österreich fährt wirtschaftlich und sozial mit einer relativ hohen Abgabenquote gut: Immerhin weist das Land das vierthöchste BIP pro Kopf der EU, gleichzeitig die fünfthöchste Sozialquote und sechsthöchste Abgabenquote auf. Hohe Sozialleistungen und Abgaben sind gut mit hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vereinbar und bilden die Voraussetzung für den Wohlstand der vielen. Entscheidend ist die Struktur der Staatseinnahmen und Staatsausgaben, und in diesem Bereich bestehen erhebliche Effizienzpotenziale und großer Verbesserungsbedarf.

Die Investitionsquote des Staates liegt in Österreich mit 3% des BIP deutlich über dem Durchschnitt der Eurozone (2%) oder auch dem Wert Deutschlands (2,1%). Auch die Nettoinvestitionsquote (nach Abzug der Abschreibungen) ist seit Jahren mit 1/2% des BIP positiv. Dennoch erscheint eine Ausweitung der öffentlichen Investitionen als sinnvoll. Da die Bevölkerung stetig wächst (um 500.000 bzw. 6% von 2009 bis 2018), steigt auch der Bedarf an öffentlicher Infrastruktur (zusätzliche Schulen, Freizeiteinrichtungen, Verkehrsnetze etc.). Zudem bieten Investitionen in öffentlichen Verkehr (Ausbau und Verbesserung des Bahnnetzes, mehr Züge und Busse für eine Verdichtung der Intervalle, schnellerer Ersatz fossil betriebener Fahrzeuge), geförderten Wohnbau mit hohen Energiestandards, alternative Energieproduktion, Energieeffizienz (z. B. Ersatzinvestitionen, Nutzung von Abwärme in der Produktion) und thermische Sanierung von Gebäuden unverzichtbare Elemente des Kampfes gegen die Klimakrise. Die Investitionen in öffentliche Infrastruktur sollten möglichst um 2 Mrd. Euro pro Jahr, das entspricht 1/2% des BIP, ausgeweitet werden. Zukünftige Generationen profitieren so doppelt: in Form wachsenden öffentlichen Vermögens, das breiten Zugang zu essenziellen Leistungen ermöglicht, und in Form ökologisch nachhaltiger Produktions- und Lebensweise.

Öffentliche Investitionen bilden aber auch eine wichtige Grundlage für zusätzliche private Investitionen. Zudem können staatliche Förderungen für Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder Verringerung des Schadstoffausstoßes in den Betrieben einen wesent-

lichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten. Derartige Förderungen wären deutlich zielgerichteter, effizienter und auch budgetär sinnvoller als eine allgemeine Körperschaftssteuersenkung, bei der nicht garantiert werden kann, dass sie nicht nur für höhere Ausschüttungen an die Aktionäre und zusätzliche Finanzinvestitionen genutzt wird.

Ausgabenerhöhungen sollten prioritär im Bereich der sozialen Sachleistungen erfolgen. Diese haben den Vorteil, den Menschen immer dann zu helfen, wenn sie darauf angewiesen sind. Das gilt insbesondere für den Gesundheitsbereich als subjektiv und quantitativ besonders wesentlicher Teilbereich wohlstandsorientierter Budgetpolitik. Außerordentlicher Bedarf besteht in der Ausweitung und Verbesserung der Qualität von Kindergärten und Ganztagschulen, in der kommunalen Sozialarbeit, im sozialen Wohnbau und bei mobiler und stationärer Pflege. Hier wird jeder Euro gebraucht. So wäre es zum Beispiel ökonomisch und auch sozial sinnvoll gewesen, die Mittel, die für eine außertourliche Erhöhung der gesetzlichen Alterspensionen und die Abschlagsfreiheit bei 45 Versicherungsjahren vorgesehen sind, in den Ausbau der Pflegeversorgung zu investieren. Das würde den Älteren zielgerichtet dann helfen, wenn besonderer Bedarf gegeben ist. Ähnlich verhält es sich beim Familienbonus, wo die zusätzlichen Ausgaben punkto Gleichstellung zwischen Männern und Frauen, Verteilungs- und Beschäftigungswirkung und Kompetenzentwicklung der Kinder besser in einen stärkeren Ausbau von Kindergärten eingesetzt worden wären.⁵

Strukturreformen bei den Staatseinnahmen

Auf der Seite der Staatseinnahmen gilt es, die Arbeitseinkommen zu entlasten und das Steueraufkommen in Richtung Vermögen und umweltschädlicher Aktivitäten zu verschieben. Dabei sind die Spielräume hoch: Das gilt vor allem für die Lohnsteuer, die durch die kalte Progression über die Jahre überproportional zum wachsenden Steueraufkommen beiträgt. Ohne regelmäßig ausgleichende Lohnsteuersenkungen kommt es über die Zeit zu einer schleichenden Umverteilung von Arbeit zum Kapital.⁶ Im aktuellen Regierungsprogramm ist eine überproportionale Senkung der Ertragsteuern für Kapitalgesellschaften vorgesehen, obwohl diese durch einen einheitlichen Steuersatz von der kalten Progression gar nicht betroffen sind.

Sozialleistungen könnten in Zukunft in stärkerem Ausmaß über Steuern statt über Beiträge und Lohnnebenkosten finanziert werden. Das ist in jenen Bereichen schwierig, wo Dienstnehmerbeiträge direkt

Leistungsansprüche begründen und Beitragssenkungen deshalb mit unerwünschten individuellen oder generellen Leistungskürzungen verbunden wären. Gegebenenfalls können hier Zweckbindungen von Steuereinnahmen helfen. Besonders beim Ausbau sozialstaatlicher Leistungen sollte auf dieses Prinzip der Zweckbindung von Steuern gesetzt werden. Es wäre der falsche Weg, den Wohlstandssteigern, sozial- und verteilungspolitisch wichtigen Ausbau der öffentlichen Pflegeleistungen über eine private oder öffentliche Pflegeversicherung zu verfolgen, die nicht auf die Leistungsfähigkeit der Einzelnen bzw. die Wirkungen auf die Lohnkosten Rücksicht nimmt. Stattdessen sollte der Ausbau über die Zweckbindung der Mittel einer neuen Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie eines Teils des Aufkommens der Tabaksteuer erfolgen. Damit könnten zusätzliche Mittel in der Höhe von 1,7 Mrd. Euro für die Pflege gewidmet werden. Dies würde den Ausbau und die Qualitätsverbesserung der mobilen Pflege ermöglichen sowie die Aufstockung des Personals und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Pflegeheimen.

Die Finanzierung von Familienleistungen über Dienstgeberbeiträge zum Familienlastenausgleichsfonds oder der Gemeindehaushalte über die Kommunalabgaben auf die Lohnsumme der Betriebe sollte überdacht werden. Allerdings handelt es sich hier um hohe Beträge (5,3 Mrd. bzw. 3,3 Mrd.), die nur im Zuge einer großen Abgabenstrukturreform anderweitig aufgebracht werden könnten. Für die Gemeindefinanzierung bietet sich etwa eine Anhebung des Aufkommens der Grundsteuer durch Umstellung auf realistische Grundstückswerte an. Die Grundsteuern A und B haben heute nur ein Einkommen von gut 700 Mio. Euro. Ein hohes Potenzial an Entlastung bei den Arbeitskosten ergäbe sich bei der Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage auf der Dienstgeberseite etwa in der Krankenversicherung. Dies würde Spielraum für die Senkung der Dienstgeberbeiträge für neun Zehntel der ArbeitnehmerInnen bieten.⁷

Sehr hohes Potenzial für eine Abgabenstrukturreform ergäbe sich durch die Einführung einer Erbschaftssteuer und einer jährlichen Vermögenssteuer, die für eine gerechte Verteilung und funktionierende Demokratie ohnehin dringend geboten sind. Die Vermögenssteuerdebatte hat jüngst in den USA, in Großbritannien, Deutschland und anderen Ländern wieder Fahrt aufgenommen. Für Österreich gilt: Aufgrund der hohen Vermögenskonzentration bringt selbst bei einem sehr hohen Freibetrag von 1 Mio. Euro jeder Prozentpunkt an Vermögenssteuer ein Einkommen von 3 bis 5 Mrd. Euro.⁸ Ähnliches gilt für eine Erbschaftssteuer, die je nach Ausgestaltung etwa 500 Mio. Euro pro Jahr bringen würde – mit stark steigender Tendenz auch durch den Anstieg der Erbmasse.⁹

Auch die Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Steuervermeidung hat hohes Aufkommenspotenzial. In Österreich ist etwa mit der Registrierkassenverordnung 2016 ein wesentlicher Schritt in Richtung Steuergerechtigkeit gelungen. Hier gilt es, die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen mit Nachdruck umzusetzen und zu kontrollieren. Viel höher ist das potenzielle Aufkommen in der Bekämpfung der Steuervermeidungsstrategien multinationaler Unternehmen. Saez und Zucman (2019) schätzen das weltweit verlorene Steueraufkommen vor allem bei Gewinnsteuern auf 1.000 Mrd. Euro – auf Österreich entfielen etwa 1 Mrd. Euro. Ein transparentes „*Country-by-country reporting*“, das zuletzt auf EU-Ebene mit der entscheidenden Stimme Österreichs verhindert wurde, wäre ein wichtiger Schritt gewesen.

Österreich liegt derzeit mit einem Aufkommen ökologischer Steuern von 2,4% des BIP genau im Durchschnitt der EU. Dennoch können auch zusätzliche ökologische Steuern wie etwa die derzeit diskutierte CO₂-Steuer einen Beitrag zur Bewältigung der Klimakrise leisten. Das gilt umso mehr für Steuern, die einheitlich für die gesamte EU eingehoben werden, weshalb die Debatte auch auf dieser Ebene zuletzt stark an Fahrt gewonnen hat. Allerdings gilt es zu bedenken, dass Verbrauchssteuern eine regressive Verteilungswirkung aufweisen und die Lenkungswirkung stark von verfügbaren Alternativen etwa in der Mobilität abhängt. Die Klimakrise ist mit erheblichen negativen Verteilungseffekten verbunden, da untere Einkommensgruppen ihren Folgen schwieriger entkommen können. In diesem Sinn ist Klimapolitik auch verteilungspolitisch wichtig. Daher muss das gesamte Maßnahmenbündel in seiner Sinnhaftigkeit auch nach seinen distributiven Effekten beurteilt werden. Steuerliche Klimaschutzmaßnahmen können auch sehr gezielt eingesetzt werden, man denke etwa an Pestizidabgaben. Im Zusammenhang mit der Klimapolitik sind neben Steuern auch die öffentlichen Förderungen und Subventionen auf ihre Klimaeffekte zu untersuchen.

Nicht zuletzt gilt es auf der Einnahmenseite die Erträge aus dem öffentlichen Vermögen in den Blick zu nehmen. Produktionserlöse und Vermögenseinkommen (insbesondere aus Unternehmensbeteiligungen) belaufen sich auf etwa ein Zehntel der Gesamteinnahmen und bergen erhebliches Gestaltungspotenzial, sei es für höhere Einnahmen durch Kostensenkungen (z. B. Vorstandsgehälter), Preiserhöhungen (z. B. LKW-Maut) und Ausweitung des öffentlichen Vermögensbestandes (z. B. Unternehmensbeteiligungen) oder auch bewussten Einnahmenverzicht aus sozialen (z. B. im Wohnbau oder günstige Ticketpreise im öffentlichen Verkehr) oder ökologischen Gründen (Ausweitung der Investitionen durch Reduktion der Gewinnausschüttungen bspw. der Energieversorger).

Günstige Ausgangsbedingungen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik

Der Beginn einer neuen Legislaturperiode bietet den geeigneten Zeitpunkt, entscheidende Weichen für die mittelfristige Entwicklung von wirtschaftlichem, sozialem und gesellschaftlichem Wohlstand zu stellen. Die Ausgangsbedingungen sind günstig, weil der Budgetspielraum so hoch ist wie schon lange nicht mehr. Durch ökonomisch vernünftige Maßnahmen, wie etwa die Einführung einer „goldenen Investitionsregel“ oder von Vermögenssteuern, kann er noch deutlich erhöht werden.

Gleichzeitig sind die Herausforderungen hoch. Erstens muss der drohende Anstieg der Arbeitslosigkeit rechtzeitig und aktiv bekämpft werden. Zweitens ist die soziale Ungleichheit zu hoch. Hier können der gezielte Ausbau soziale Dienstleistungen sowie eine Vermögenssteuer gegen das wirtschafts-, sozial und demokratiepolitische Problem der Vermögenskonzentration ansetzen. Drittens muss die Bekämpfung der Klimakrise auch in den Mittelpunkt der heimischen Budgetpolitik gerückt werden. Wann, wenn nicht jetzt sollen diese gesellschaftlichen Herausforderungen angegangen werden?

Die Redaktion

Anmerkungen

- ¹ Zur austro-keynesianischen Wirtschaftspolitik siehe Chaloupek, Marterbauer (2008) und Mesch (2018).
- ² Heimberger (2019).
- ³ Siehe dazu Tichy (2014).
- ⁴ Zur „goldenen Investitionsregel“ siehe Angelo et al. (2004) und Truger (2015).
- ⁵ Pirklbauer (2018).
- ⁶ Vgl. Guger et al. (2009) Übersicht 7.
- ⁷ Ebd. 56.
- ⁸ Schütz et al. (2017).
- ⁹ Humer (2014).

Literatur

- Angelo, Silvia; Marterbauer, Markus; Mozart, Irene; Rossmann, Bruno; Schratzenstaller, Margit; Templ, Norbert, Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt. Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 91, Wien 2004).
- Chaloupek, Günther; Marterbauer, Markus, Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970-1995, in: Hagemann, Harald; Horn, Gustav; Krupp, Hans-Jürgen (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt (Marburg 2008) 45-67.

- Guger, Alois (Projektleitung), Umverteilung durch den Staat in Österreich (Wien 2009).
- Heimberger, Philipp, Budgetpolitik im Wirtschaftsabschwung: Auch Österreich wird zum Opfer des "Output-Lücken-Nonsens", <https://awblog.at/budgetpolitik-im-wirtschaftsabschwung> (2019).
- Humer, Stefan, Aufkommen von Erbschaftssteuern – Modellrechnung exemplarischer Tarife, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40/1 (2014) 151-159.
- Mesch, Michael, Zur makroökonomischen Politik in der Ära Kreisky, Rezension von: Christian Dirninger, *Austro-Keynesianismus. Zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates* (Wien 2017), in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44/2 (2018) 235-246.
- Pirklbauer, Sybille, Kluge Familienpolitik: Kinderbildung statt Steuerbonus, <https://awblog.at/kluge-familienpolitik> (2018).
- Saez, Emmanuel; Zucman, Gabriel, *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay* (New York 2019).
- Schütz, Bernhard; Ferschli, Benjamin; Kapeller, Jakob; Wildauer, Rafael, *Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 167, Wien 2017)*.
- Tichy, Gunther, Verschuldungsbedarf und Sparüberschuss, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 40/4 (2014) 579-608.
- Truger, Achim, *Implementing the golden rule for public investment in Europe. Safeguarding public investment and supporting the recovery (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 138, Wien 2015)*.

BEGUTACHTETE ARTIKEL

Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich

Dennis Tamesberger, Simon Theurl*

1. Einleitung

Lohnarbeit hat einen zentralen Stellenwert in marktwirtschaftlichen Gesellschaften. Für den Großteil der Menschen, nämlich all jene, die nicht aufgrund von Kapitalbesitz von der Arbeit anderer Menschen leben können, ermöglicht sie die Teilhabe an gesellschaftlichen Aktivitäten. Entsprechend ist Lohnarbeitslosigkeit (im Folgenden Arbeitslosigkeit) ein zentrales Problem marktwirtschaftlicher Gesellschaften, das sich negativ auf die Betroffenen und die Gesellschaft auswirkt. Dabei kann Arbeitslosigkeit schnell zu einer Sackgasse werden, denn mit andauernder Arbeitslosigkeit kann es aufgrund der Entwicklungen am Arbeitsmarkt zu einer Entwertung der erworbenen Fähigkeiten kommen. Häufig geht diese mit einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes einher, wodurch die Chancen, wieder in Beschäftigung zu gelangen, weiter sinken. Personen, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, haben somit in der Regel nur mehr geringe Chancen, wieder in Beschäftigung zu gelangen.

Vor dem Hintergrund persistenter Arbeitslosigkeit, die in den meisten Ländern seit den 1980er-Jahren vorherrscht, wird die Idee staatlich geförderter Arbeitsplätze sowohl theoretisch als auch empirisch vermehrt als Lösung diskutiert.¹ In einigen Ländern wurden bereits entsprechende Programme umgesetzt.² In Österreich wurde erstmals in den 1980ern bis 1990ern eine Reihe erfolgreicher Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose geschaffen, deren Kosten sich bereits zehn Monate nach Ende der Förderung amortisieren.³ Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2007/08 kam es zu einem starken Anstieg der Langzeitbeschäftigungslosigkeit, wobei Menschen in höherem Erwerbsalter, mit gesundheitlichen Einschränkungen und geringer Qualifikation besonders gefährdet sind.⁴ Als Reaktion auf die steigende und persistente Langzeitbeschäftigungslosigkeit

* Für die wissenschaftliche Assistenz danken wir Oder Noher.

keit wurde Ende Juni 2017 die sogenannte Aktion 20.000 für die Zielgruppe der über 50-jährigen Langzeitarbeitslosen eingeführt. Die damalige Bundesregierung (FPÖ, ÖVP) hat die Maßnahme jedoch bereits im Februar 2018, bevor diese voll ausgerollt werden konnte, eingestellt.

Gegen die Idee öffentlich geschaffener Arbeitsplätze wird häufig die Kritik angeführt, dass sie hohe fiskalische Kosten verursachen und mit volkswirtschaftlich Kosten einhergehen.⁵ Empirisch werden dafür jedoch kaum Belege angeführt, und die zugrunde liegenden Modelle gehen davon aus, öffentliche Arbeitsplätze für alle Arbeitsuchenden zu schaffen.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, einen Überblick über Ausmaß und Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit in Österreich zu geben und aufbauend auf dem Vorschlag für „eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose“ von Picek (2019) ein Modell für die Finanzierung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose in Österreich zu entwerfen und anhand dessen die notwendigen Staatsausgaben abzuschätzen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Eingangs werden Ausmaß und Ursachen von Langzeitbeschäftigungslosigkeit am österreichischen Arbeitsmarkt kurz dargestellt. Danach werden Perspektiven der Problemwahrnehmung von Arbeitslosigkeit als Ausgangspunkt für politische Interventionen diskutiert. Es folgt ein kurzer Überblick der Literatur über staatlich finanzierte Beschäftigung und Beispiele von umgesetzten Maßnahmen in Deutschland und Österreich. Darauf aufbauend stellen wir unser Modell für eine Beschäftigungspolitik für ältere Langzeitbeschäftigungslose in Österreich sowie die Berechnung der notwendigen Staatsausgaben dar.

2. Langzeitbeschäftigungslosigkeit am österreichischen Arbeitsmarkt

Der Konjunkturaufschwung der letzten Jahre hat zu mehr offenen Stellen, höherer Beschäftigung und zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit geführt. Gleichzeitig ist jedoch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Gesamtarbeitslosigkeit gestiegen, und zwar von knapp 3% 2008 auf aktuell 16%. Dies ist aber nur ein Teilausschnitt des Problemausmaßes. Ein umfassenderes Bild bietet der AMS-Indikator Langzeitbeschäftigungslosigkeit,⁶ wonach im Jahr 2018 rund 150.000 Menschen langzeitbeschäftigungslos waren. Die Verfestigung der Arbeitslosigkeit bzw. der Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit erscheint zunehmend als Problem am österreichischen Arbeitsmarkt. Die soziodemografischen Merkmale von Langzeitbeschäftigungslosen weisen dabei vor allem auf ein überdurchschnittliches Risiko von Älteren hin. Während der Anteil der Beschäftigungslosen über 44 Jahre 37,8% aller Beschäftigungslosen beträgt, liegt der Anteil unter den Langzeitbeschäftigungslosen bei 45,7% und unter den be-

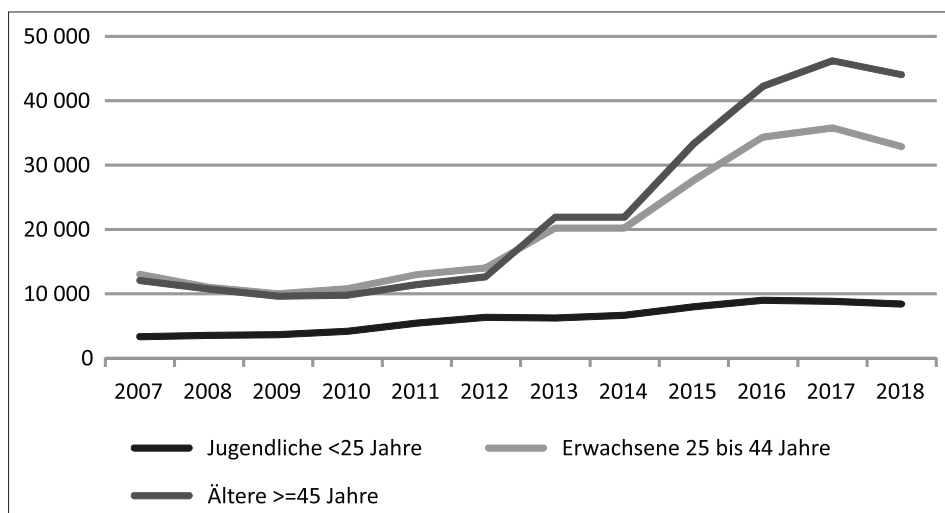
reits über zwei Jahre Beschäftigungslosen bei 51,6% (siehe Tab. 1 und Abb. 1). Hinzu kommt, dass etwas mehr als die Hälfte der Personengruppe unter gesundheitlichen Einschränkungen leidet und mehr als die Hälfte lediglich eine Pflichtschulausbildung absolviert hat. Etwa ein Drittel hat einen Lehrabschluss absolviert (siehe Abb. 2).

Tabelle 1: Bestand an Beschäftigungslosen in Österreich nach Alter und Vormerkdauer (Jahresdurchschnitt 2018)

	Alter	Bestand	Anteil
Gesamt (Beschäftigungslosigkeit)	15-24	72.761	17,60%
	25-44	185.213	44,70%
	≥45	156.503	37,80%
	Gesamt	414.478	100,00%
Langzeitbeschäftigungslosigkeit (Beschäftigungslosigkeit > 1 Jahr)	15-24	19.740	13,20%
	25-44	61.620	41,10%
	≥45	68.509	45,70%
	Gesamt	149.868	100,00%
Beschäftigungslosigkeit > 2 Jahre	15-24	8.416	9,87%
	25-44	32.829	38,52%
	≥45	43.988	51,61%
	Gesamt	85.232	100,00%

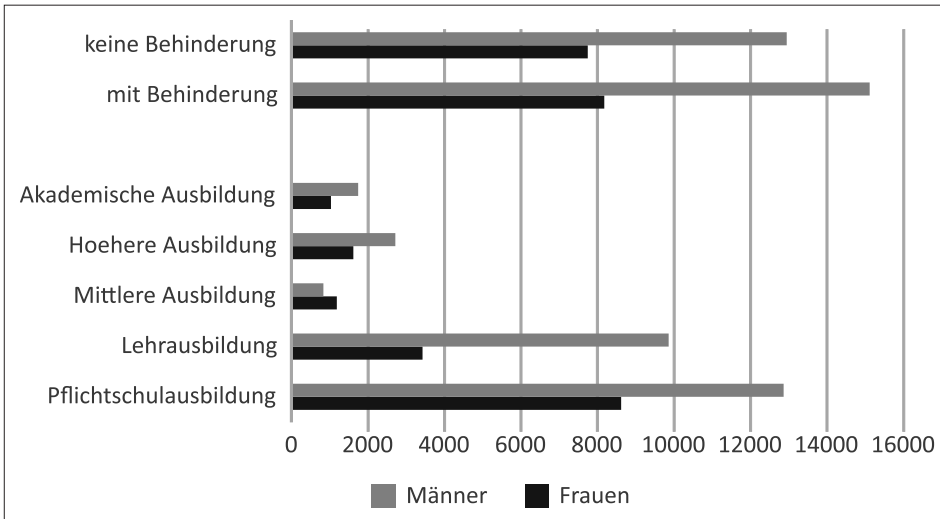
Quelle: AMS, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Bestand an Langzeitbeschäftigungslosen (>2 Jahre) in Österreich nach Alter (Jahresdurchschnitt 2018)



Quelle: AMS, eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Bestand an Langzeitbeschäftigungslosen (>2 Jahre) in Österreich nach Bildung und Gesundheitszustand (Jahresdurchschnitt 2018)



Quelle: AMS, eigene Berechnungen.

Für diese Entwicklung lassen sich verschiedene Ursachen nennen, wobei die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots sowie die Folgewirkungen der Finanzmarktkrise 2007/2008 die wesentlichen Faktoren sind.⁷ Die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Österreich war in den letzten Jahren geprägt durch eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen und von älteren Arbeitskräften sowie der Zuwanderung von Arbeitskräften vor allem aus EU-Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig kam es infolge der Finanzkrise 2007/2008 zur Rezession 2009, wodurch die Nachfrage nach Arbeitskräften mit dem Angebot nicht mehr mithalten konnte.

Die oben beschriebene Sockelarbeitslosigkeit lässt sich im Kontext der beiden genannten Faktoren insbesondere mittels Hysterese-Effekten erklären.⁸ Hysterese ist ein häufig in Physik und Kybernetik verwendeter Begriff und bezeichnet die zeitverzögerte Reaktion eines Systems nach dem Wegfall eines ursächlichen Impulses. Selbst nach dem Wegfallen des Impulses bleibt das System in dem neuen Zustand und kehrt nicht automatisch zum Ausgangszustand zurück – ähnlich einem Fahrradreifen, aus dem etwas Luft entweicht. So wirkt eine Wirtschaftskrise oder auch die Veränderung der Nachfrage zeitverzögert und langwierig auf die Arbeitslosigkeit und führt insbesondere zu sogenannter Sockelarbeitslosigkeit. Grund dafür ist, dass zeitlich andauernde Arbeitslosigkeit zu Dequalifizierung, Demotivation und gesundheitlichen Einschränkungen führen kann.⁹ Hinzu kommt, dass die Arbeitslosigkeitsdauer als ein Stigma den Lebens-

läufen der Arbeitssuchenden anhaftet und so ihre Arbeitsmarktchancen verringert.¹⁰

Auch das Europäische Beschäftigungsobservatorium (2012) führt dies u. a. auf negative, diskriminierende Haltungen der ArbeitgeberInnen zurück. Häufig weisen Langzeitbeschäftigungslose sogenannte multiple Vermittlungsprobleme auf: gesundheitliche Beeinträchtigung, Alter, Bildung, Dauer der Arbeitslosigkeit sowie Betreuungsverpflichtungen zählen zu den häufigsten Problemen, die bei dieser Gruppe oft in Kombination auftreten. Für diese Menschen stellt Langzeitarbeitslosigkeit eine besondere Bedrohung dar, denn sie finden auch in guten Konjunkturlagen nur schwer eine Beschäftigung.

Die Ursachen von dauerhafter Desintegration am Arbeitsmarkt liegen also im makroökonomischen Umfeld (mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage, zu geringe Anzahl an offenen Stellen), in individuellen Risikofaktoren und im betrieblichen Einstellungsverhalten.¹¹ Beim bevorstehenden Konjunkturabschwung droht die Arbeitslosigkeit erneut zu steigen,¹² und die Arbeitsmarktperspektiven für Langzeitarbeitslose werden sich zusätzlich verschlechtern. Es ist daher dringend notwendig, hier entgegenzusteuern. Das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit lediglich auf „Arbeitsunwilligkeit“ und falsche „Anreize“ zurückzuführen, greift zu kurz und wird der Komplexität nicht gerecht. Auch das von der ÖVP-FPÖ-Regierung¹³ geplante „Arbeitslosengeld Neu“¹⁴ wird die tatsächlichen Ursachen der Langzeitarbeitslosigkeit nicht beheben und somit die Langzeitarbeitslosigkeit nicht senken. Erfolgsversprechender sind direkte, öffentliche Beschäftigungsprogramme bzw. -garantien, die durch zusätzliche, sinnvolle Arbeitsplätze Menschen Perspektiven eröffnen.

„Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit.“
(Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 23)

3. Problemstellung Arbeitslosigkeit

Erwerbsarbeit bildet die Grundlage marktwirtschaftlich organisierter Gesellschaften. Für den überwiegenden Teil der Menschen, genau genommen jenen, der nicht genügend Vermögen besitzt, bildet Erwerbsarbeit die materielle Lebensgrundlage. Sie ist Voraussetzung für die Teilhabe an sozialen Aktivitäten und grundlegend für das menschliche Wohlbefinden.¹⁵ Die Bedeutung von Erwerbsarbeit wurde eindrucksvoll von der Sozialpsychologin Marie Jahoda dargelegt, die fünf zentrale Erfahrungen der gesellschaftlich organisierten Arbeit herausarbeitete:¹⁶

- Erstens schafft Erwerbsarbeit eine für die westliche Lebensform charakteristische Lebenserfahrung.

- Zweitens erweitert Erwerbsarbeit den sozialen Horizont der Menschen und schafft praktische Bildungserfahrungen.
- Drittens demonstriert Erwerbsarbeit, dass unser Wohlstand und der wirtschaftliche Erfolg nicht auf das Werk einzelner zurückgehen, sondern aus der Zusammenarbeit von vielen erwächst.
- Viertens wirkt die Teilnahme am kollektiven Arbeitsprozess integrierend. Menschen werden dadurch in das gesellschaftliche Ganze eingegliedert, es wird ihnen ein Platz zugewiesen und eine soziale Identität ermöglicht.
- Fünftens schafft Erwerbsarbeit regelmäßiges und systematisches Tätigsein. Dabei werden in der Arbeit unsere Wahrnehmungen, Fähigkeiten und Urteile täglich geprüft. Arbeit schafft damit Anbindung an die Realität.

Vor diesem Hintergrund stellt für Jahoda Arbeit das „innerste Wesen des Lebendigseins“ dar und ist Grundlage für ein würdevolles Leben.¹⁷ Entsprechend zählt Arbeitslosigkeit zu den gravierendsten Problemen marktwirtschaftlich organisierter Gesellschaften. Für die Betroffenen bedeutet Arbeitslosigkeit (insbesondere langanhaltende Arbeitslosigkeit) materielle Deprivation, soziale Ausgrenzung und in weiterer Folge oft zunehmende gesundheitliche Beeinträchtigungen psychischer und physischer Natur. Selbst im Fall funktionierender sozialstaatlicher Absicherung führt Arbeitslosigkeit über die unmittelbare Folge des Einkommensverlustes hinaus dazu, dass eine Reihe von menschlichen Bedürfnissen nicht befriedigt werden können.¹⁸

Die Problemverortung von Arbeitslosigkeit, allen voran in den Wirtschaftswissenschaften und öffentlichen Debatten, steht in direkter wechselseitiger Beziehung mit politischen Konstellationen.

Obwohl es Menschen gibt, die arbeiten wollen, gibt es nicht genügend Arbeitsplätze (im privaten Sektor). Der gesamtwirtschaftliche Output liegt somit unter dem möglichen, während gleichzeitig die sozialstaatlichen Ausgaben des öffentlichen Sektors (insbesondere der Arbeitslosenversicherung) steigen. Im ökonomischen *Mainstream* – im neoklassischen Ideengerüst – wird von dem Ideal des perfekten Marktes ausgegangen. Dieser garantiere Vollbeschäftigung, und Arbeitslosigkeit entstehe, wenn Menschen zu den gegebenen Marktpreisen nicht bereit seien zu arbeiten. Marktversagen/unfreiwillige Arbeitslosigkeit kann höchstens durch imperfekte Informationen oder Preisrigiditäten entstehen und wird in der Regel als ein kurzfristiges Phänomen gesehen. Eingriffe in den Markt werden eher kritisch betrachtet.

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise in den 1930ern wurden die katastrophalen Konsequenzen der aus dem neoklassischen Gedankenkonstrukt abgeleiteten *Laissez-faire*-Politik sichtbar. In weiten Teilen Europas begünstigten Massenarbeitslosigkeit und steigende Armut das Aufkom-

men faschistischer oder autoritärer Regime. Vor diesem historischen Hintergrund setzten sich zunehmend die Ideen des Ökonomen John Maynard Keynes gegen die neoklassische Theorie durch. Keynes hob die Bedeutung der Nachfrage (bzw. des von Nominallöhnen und Zinssätzen abhängigen Konsumverhaltens) für die Produktionspläne von Unternehmen in den Vordergrund und kritisierte das prozyklische Verhalten von Akteuren auf Finanzmärkten. Dabei zeigte Keynes, dass Marktgleichgewichte mit Arbeitslosigkeit durch mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage möglich sind. Um diesen entgegenzuwirken, bedarf es einer konterzyklischen Fiskalpolitik – der Staat soll zusätzliche Ausgaben tätigen, um die Konjunktur zu stützen.

Ökonomie und somit auch Arbeitslosigkeit müssen immer auch eingebettet in historische Entwicklungen betrachtet werden. Ab den späten 1960er-Jahren setzte sich in Österreich die Idee durch, mittels koordinierter Fiskal-, Lohn- und Währungspolitik Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Vollbeschäftigung zu erlangen („Austro-Keynesianismus“¹⁹). Trotz Ölpreisschocks und internationaler Wirtschaftskrise erreichte Österreich dieses Ziel bis Anfang der 1980er-Jahre. Ab den späten 70ern kam es international, ausgehend von Großbritannien (Margaret Thatcher) und den USA (Ronald Reagan), zu einem Revival neoklassischer Ideen, und anstelle von Vollbeschäftigung rückten andere Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik – wie z. B. niedrige Inflation, Abbau öffentlicher Schulden, Nulldefizit – in den Vordergrund. Hinzu kommt, dass sich durch die veränderten globalen Rahmenbedingungen, durch Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, zunehmende Handelsöffnung, Finanzialisierung²⁰ nicht nur das Problemausmaß der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Formen der Arbeitslosigkeit stark verändert haben.²¹

Gleichzeitig kam es zu einer Verschiebung der Problemdarstellung von Arbeitslosigkeit. In den 80ern wurde in den Medien in Österreich zunehmend die Debatte des (vermeintlichen) Missbrauchs von Sozialleistungen vorangetrieben.²² Diese prägt seither die öffentliche Wahrnehmung von Arbeitsuchenden und trägt zu deren Stigmatisierung bei. Die Opfer der neuen Wirtschaftsordnung (die Arbeitsuchenden) wurden dadurch systematisch zu Tätern verklärt. Die Rolle von Unternehmen und Staat bei der Beseitigung von Arbeitslosigkeit bzw. der Schaffung von Arbeitsplätzen gerät in den Hintergrund, während das Problem Arbeitslosigkeit zunehmend individualisiert wird.

4. Ein Revival der staatlichen Jobgarantie?

Vor dem Hintergrund steigender und persistenter Langzeitarbeitslosigkeit und geänderter politökonomischer Rahmenbedingungen wird zuneh-

mend eine Idee diskutiert, die bereits in der Vergangenheit erfolgreich zur Anwendung kam: eine Jobgarantie. Dies bedeutet, dass die öffentliche Hand für alle Langzeitarbeitslosen mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten sinnvolle Beschäftigungsmöglichkeiten schafft. Finanziert wird das zu einem Großteil mit dem Geld, das ansonsten für Sozialleistungen ausgegeben wird.

Die Idee einer Jobgarantie (JG) als ein Instrument für Vollbeschäftigung geht theoretisch zurück auf Kalecki (1942) und insbesondere auf Minsky (1986). Für das Ziel der Vollbeschäftigung schreibt Minsky dem Staat zur Stimulierung von Nachfrage große Bedeutung zu:

„The policy problem is to develop a strategy for full employment that does not lead to instability, inflation, and unemployment. The main instrument of such a policy is the creation of an infinitely elastic demand for labor at a floor or minimum wage that does not depend upon long- and short-run profit expectation of business. Since only government can divorce the offering of employment from the profitability of hiring workers, the infinitely elastic demand for labor must be created by government.“ (Minsky 1986, S. 308)

Minskys Idee einer JG, die all jene, die arbeitswillig und arbeitsfähig sind, aber am regulären Arbeitsmarkt erfolglos auf Arbeitssuche sind, einen Arbeitsplatz im öffentlichen Sektor ermöglicht, inspirierte eine Reihe von Forschungsarbeiten.²³

In Anlehnung an Minsky entwickelte Wray (1998) das Konzept des „*employer of last resort*“, demgemäß der Staat als letzte Instanz Arbeitsplätze zur Verfügung stellt. Dadurch soll Vollbeschäftigung ohne Inflation möglich sein. Die öffentlichen Arbeitsplätze zu Mindestlöhnen wirken dabei auch stabilisierend bzw. positiv auf die Lohnentwicklung im privaten Sektor und können eventuell auch dort zu einem Mindestlohn führen, weil es ansonsten für Arbeitsuchende unattraktiv wird, im privaten Sektor tätig zu werden. Das Hauptargument von Wray (1998) ist dabei, dass die erhöhten staatlichen Ausgaben durch die JG volkswirtschaftlich kein Problem darstellen, da der Staat in der Lage ist, selbst Geld zu drucken (*Modern Monetary Theory*). Unabhängig davon würde rund die Hälfte der Kosten für die Jobgarantie ohnehin anfallen, weil der Staat auch ohne diese Ausgaben für Arbeitslosengeld, Betreuung beim Arbeitsamt oder für die Sozialhilfe aufzukommen hätte, die im Rahmen der JG wegfallen. Im Vergleich zu den Passivleistungen bei Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe hat der Staat bei Beschäftigung im Rahmen der JG durch die höheren Einkommen infolge vermehrten Konsums auch höhere Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen.

Tcherneva (2018) betont, dass öffentliche Beschäftigungsprogramme nicht nur das Menschenrecht auf Arbeit durchsetzen (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948), sondern auch positive Effekte auf dem ganzen Arbeitsmarkt haben können. Die JG bietet Alternativen zu schlecht

entlohten, prekären Arbeitsplätzen, was die Verhandlungsmacht der Arbeitssuchenden und der Gewerkschaften stärkt. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass sich durch die Arbeitsmarktintegration der psychische oder physische Zustand von ehemaligen Arbeitslosen stabilisiert oder sogar verbessert. Je nachdem, wie die JG konzipiert ist, können auch positive ökologische Effekte durch JG entfaltet werden, wenn die JG zum Beispiel einen Fokus auf Umweltreinigung, Wasseraufbereitung, Stadtbegrünung oder öffentlicher Verkehr hat.²⁴

Auf Basis des aktuellen Forschungsstandes zur JG können die allgemeinen Zielsetzungen bzw. Vorteile einer Jobgarantie wie folgt zusammengefasst werden: Der Staat agiert als „*employer of last resort*“,²⁵ als letzter Nachfrager nach Arbeitskräften, für alle, die am „Markt“ keine Arbeit finden.

- Die JG gewährleistet, dass alle die Möglichkeit haben, grundlegende menschliche Bedürfnisse zu befriedigen, die in den Industriestaaten traditionellerweise durch Erwerbsarbeit erfüllt werden.
- Sie ermöglicht soziale Teilhabe durch Beschäftigung.²⁶
- Sie verringert Erwerbslosigkeit, Armut und Ungleichheit.²⁷
- Arbeitslose können sich durch öffentliche Beschäftigung Qualifikationen aneignen bzw. erhalten und Netzwerke aufbauen. Zudem kann Demotivation und einem kompletten Rückzug vom Arbeitsmarkt entgegengewirkt werden.
- Die Gesellschaft profitiert von sinnvollen Sachgütern oder Dienstleistungen, die im Rahmen der Jobgarantie hergestellt werden.
- Sie ist eine einfache, aber auch elegante Lösung: Es werden Arbeitsplätze anstelle von Arbeitslosengeld finanziert. Auch der nicht selten entwürdigende Umgang mit Arbeitssuchenden und der enorme Druck, der infolge der Orientierung der Arbeitsmarktpolitik an „*workfare*“ oft auf diesen lastet,²⁸ könnten durch JG entschärft werden.
- Sie wirkt antizyklisch und stabilisiert somit privaten Konsum und Steuereinnahmen.
- Die alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten zu Mindestlöhnen im Rahmen der JG stärken die Verhandlungsmacht von Arbeitssuchenden, und es kann daher angenommen werden, dass sich die Anzahl schlecht bezahlter Arbeitsplätze mit ungünstigen Arbeitsbedingungen im privaten Sektor reduziert.²⁹
- Sie kann genutzt werden, um sinnvolle regionalpolitische Projekte zu subventionieren, z. B. zum Auf- und Ausbau von Infrastruktur und sozialen Dienstleistungen. Der durch Privatisierung verursachte Qualitätsverlust von Dienstleistungen sowie von semi-öffentlichen Beschäftigungsverhältnissen, z. B. bei der Post, könnten³⁰ damit rückgängig gemacht werden.

Kritisch angeführt wird, dass JG nicht in der Lage ist, strukturelle Arbeitslosigkeit zu beheben, und es durch JG nicht notwendigerweise zu Qualifi-

zierungen oder Umschulungen kommt. Als weiteres Gegenargument wird vorgebracht, dass die Wettbewerbssituation zwischen JG-Arbeitsplätzen und regulären privaten/öffentlichen Arbeitsplätzen unter Umständen dazu führt, dass die Motivation, sich einen Arbeitsplatz im regulären Sektor zu suchen, sinkt.³¹ Mikroökonomisch weist Palley (2018) darauf hin, dass die Löhne bzw. die Arbeitsbedingungen im Rahmen der JG ggf. als Messlatte für den privaten Sektor zu hoch sein können, was sich negativ auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen auswirken kann. Makroökonomisch werden vor allem die volkswirtschaftlichen Kosten einer JG kritisiert.³²

5. Beispiele

International gibt es schon mehrere Beispiele, wo Jobgarantien in unterschiedlichen Varianten und Ausformungen eingeführt wurden. Schweden verfolgte lange Zeit eine Vollbeschäftigungspolitik gemäß dem Keynes'schen Konzept der „Sozialisierung von Investitionen“ (1936). Zwischen 1938 und 1970 etablierte Schweden ein „Recht auf Arbeit“ statt ein „Recht auf Einkommen“. Zu dieser Zeit hatten Arbeitslose gesetzlich das Recht, sechs Monate im öffentlichen Sektor zu arbeiten.³³ In den 90er-Jahren wurde in den Niederlanden die JG für Langzeitarbeitslose („Melkert-1“) eingeführt. Dabei wurden 1994 rund 35.000 Arbeitsplätze geschaffen und weitere 20.000 im Jahr 1999.³⁴

Auch in Österreich gibt es bereits positive Erfahrungen mit jobgarantieähnlichen Instrumenten. In den 1980ern bis 1990ern wurden eine Reihe an besonders erfolgreichen Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose geschaffen.³⁵ Im Zentrum stand die Aktion 8.000, im Rahmen derer Arbeitsplätze geschaffen wurden und deren Kosten sich bereits 10 Monate nach Ende der Förderung amortisierten. Ende Juni 2017 wurde die sogenannte Aktion 20.000 für die Zielgruppe der über 50-jährigen Langzeitarbeitslosen eingeführt. Für entsprechende Arbeitsplätze bei Gebietskörperschaften (Bund, Land, Gemeinden) oder bei gemeinnützigen Einrichtungen bzw. Unternehmen übernahm das AMS bis zu 100 Prozent der kollektivvertraglichen Entlohnung für maximal zwei Jahre. Dabei konnten bereits in den ersten vier Monaten um die 1.500 Arbeitsplätze geschaffen werden.³⁶ Trotz dieses ersten Erfolges wurde die Maßnahme von der damals neu gewählten Bundesregierung (FPÖ, ÖVP) mit Jahreswechsel 2017/18 ersatzlos eingestellt – wobei bis Februar 2018 bereits fixierte Förderungen noch realisiert werden konnten.

In Deutschland wurde im Herbst 2018 ein öffentlich gefördertes Beschäftigungsprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit eingeführt, das sog. „Teilhabegesetz“:³⁷ Bemerkenswert ist, dass es sich dabei um eine

Abkehr von den Hartz-IV-Reformen im Bereich der Beschäftigungspolitik handelt bzw. um eine notwendige Kompensation in Bezug auf dieselben³⁸ – denn trotz der guten Konjunkturlage und der außergewöhnlich niedrigen Arbeitslosigkeit hat eine große Gruppe von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen keine Chance auf Wiedereingliederung in den deutschen Arbeitsmarkt. Das Beschäftigungsprogramm umfasst im Wesentlichen zwei Elemente:

- Beim Instrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ erhalten Personen über 25 Jahre, die in den letzten acht Jahren für mindestens sieben Jahre die Leistung Arbeitslosengeld II bezogen haben, einen Lohnkostenzuschuss für die ersten beiden Jahre des Arbeitsverhältnisses im Ausmaß von 100% des gesetzlichen Mindestlohns. Danach sinkt der Zuschuss jährlich um 10%. Zudem werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in der Privatwirtschaft, sozialen Einrichtungen oder in Kommunen gefördert. Die TeilnehmerInnen werden beschäftigungsbegleitend betreut („*Coaching*“), und es wird ihnen Weiterbildung ermöglicht.
- Das zweite Instrument richtet sich an Arbeitslose, die seit mindestens zwei Jahren beschäftigungslos sind. Sie erhalten im ersten Jahr einen Lohnkostenzuschuss in der Höhe von 75 Prozent, gefolgt von 50 Prozent des regelmäßig gezahlten Arbeitsentgelts im zweiten Jahr. Auch hier werden sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei allen Arbeitgebern gefördert. Diese müssen die betreffenden ArbeitnehmerInnen noch mindestens sechs Monate nach dem Ende der Förderung weiterbeschäftigen. So soll ein sozialer Arbeitsmarkt für rund 150.000 Langzeitarbeitslose geschaffen werden. Bis 2021 sollen 4 Mrd. Euro ausgegeben werden.

In beiden Fällen stehen die Lohnsubventionen somit auch Unternehmen des privaten Sektors zur Verfügung. Mitnahmeeffekte von Fördermitteln³⁹ werden dabei über die Auswahl der Zielgruppe reduziert. Vergleicht man die Programme in Österreich und Deutschland, so zeigen sich jeweils Vor- und Nachteile. Das deutsche Modell hat vor allem drei Vorteile: Erstens erfasst es mehr Menschen, womit Langzeitarbeitslosigkeit umfassend bekämpft wird. Zweitens werden die Teilnehmenden intensiv während der Beschäftigung betreut und begleitet, was Abbrüchen entgegenwirkt und langfristige Arbeitsmarktintegration fördert. Und drittens wirkt die Nachbeschäftigungspflicht des Arbeitgebers einem missbräuchlichen Verhalten entgegen. Das österreichische Modell hatte den Vorteil, dass nur Gebietskörperschaften und gemeinnützige Einrichtungen gefördert werden können. Mitnahmeeffekte in der Privatwirtschaft sind damit ausgeschlossen. Darüber hinaus ist die Entlohnung im österreichischen Modell relativ höher, weil sie sich am Kollektivvertrag orientiert.

6. Vorschlag für ein Modell der Jobgarantie in Österreich

Vor dem Hintergrund hoher und weiter steigender Langzeitarbeitslosigkeit scheint eine gut ausgestaltete Jobgarantie ein sinnvolles Instrument, um Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen zu schaffen, die ansonsten keine Chance mehr bekommen. Einen ersten Vorschlag eines Modells für Österreich hat Picek (2019) vorgelegt. In erster Linie geht es darum, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Interesse zu schaffen und dabei Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Erwerbsarbeit und die damit verbundenen positiven Erfahrungen sollen dabei nicht ausschließlich „dem Markt“ überlassen werden. Stattdessen soll durch demokratische Teilhabe der Zivilbevölkerung dem Marktversagen Langzeitarbeitslosigkeit effektiv entgegengewirkt werden. Dazu soll die regionale Bevölkerung gemeinsam mit der Regionalpolitik und ExpertInnen der Sozialpartner und des AMS in die Wahl und Administration der geförderten Projekte einbezogen werden. Erfahrungen mit „partizipatorischer Budgetierung“ („*municipal participatory budgeting*“) können dafür eine Grundlage bilden. Richtig umgesetzt sind solche Organisationsformen geeignet, sinnvolle soziale Leistungen effizient zur Verfügung zu stellen.⁴⁰ Gleichzeitig lässt sich gewährleisten, dass Nachfrage für die Produkte und Dienstleistungen der Beschäftigungsprojekte vorhanden ist und sinnvolle Beschäftigung geschaffen wird.

Vorrangig sollen existenzsichernde Vollzeitdienstverhältnisse oder Teilzeitbeschäftigungen ab 30 Wochenstunden für ältere Langzeitarbeitslose geschaffen werden, um Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig zu bekämpfen. Dazu sollen sinnvolle Beschäftigungsprojekte geschaffen werden, die dazu beitragen, soziale, ökologische und/oder ökonomische Strukturen einer bestimmten Region im Sinne einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik⁴¹ zu verbessern. Durch die Arbeitsmarktpolitik sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die sozial-ökologische Innovationen und Experimentierfreudigkeit fördern. Die Jobgarantie richtet sich an jene Personen, die sie am dringendsten benötigen und sonst keine Chancen mehr am Arbeitsmarkt bekommen. Um mögliche anfallende Kosten und Mitnahmeeffekte einzugrenzen, schlägt Picek (2019) zwei Kriterien vor: erstens eine Altersuntergrenze, um gezielt jener Arbeitslosengruppe mit geringer Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit eine Beschäftigungsperspektive zu eröffnen; zweitens die Dauer der vorangegangenen Arbeitslosigkeit, um jene Personengruppe zu unterstützen, die schon am längsten unter der Desintegration leidet. Vor diesem Hintergrund konzipieren wir die Jobgarantie für alle Langzeitbeschäftigungslosen⁴² (Geschäftsfalldauer über zwei Jahre) mit einem Alter ab 45 Jahren, die einen Anspruch auf eine AMS-Leistung haben. Wir gehen von rund 40.000 Personen⁴³ aus, die diese beiden Kriterien erfüllen. Die Teilnahme

an den Projekten ist grundsätzlich freiwillig, und Ablehnung eines Stellenangebotes im Rahmen der Jobgarantie kann nicht mit einer Sperre des Arbeitslosengeldes sanktioniert werden.

Die Jobgarantie soll als „Recht auf Arbeit“ – also mit einem Rechtsanspruch – umgesetzt werden. D. h. wenn kein Übertritt in eine reguläre Beschäftigung möglich ist, kann die Person auch bis zur Pensionierung eine Beschäftigung durch die Jobgarantie erhalten.

Die Entgelte der geschaffenen Beschäftigungsformen müssen der kollektivvertraglichen Entlohnung entsprechen und dabei mindestens 1.700 Brutto (für Vollzeit) betragen – das entspricht der Mindestlohnforderung des ÖGB.⁴⁴ Um mögliche Mitnahmeeffekte und Wettbewerbsverzerrungen bei den geförderten Einrichtungen zu minimieren und produktives Wirtschaften sicherzustellen, soll ähnlich wie in Deutschland der Lohnkostenzuschuss nur in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses 100 Prozent des kollektivvertraglichen Entgelts betragen. Danach sinkt der Zuschuss jährlich um zehn Prozent.

Für die Zielgruppe soll es in den ersten beiden Jahren eine beschäftigungsbegleitende Betreuung und bei Bedarf Weiterbildungsmöglichkeiten geben, auch um einen Wechsel in ein nicht-gefördertes Dienstverhältnis zu unterstützen.

Träger für die Förderung können öffentliche oder gemeinnützige Einrichtungen sein, die sowohl in der Lage sind, die Zielgruppe zu beschäftigen, als auch entsprechende Sachgüter und/oder Dienstleistungen herzustellen. Ähnlich wie bei der Aktion 20.000 gilt die Förderung nur für neu geschaffene Arbeitsplätze, um Verdrängungs-, aber auch Mitnahmeeffekte zu vermeiden.

Wie bei der Aktion 20.000 sollen die Projekte von der Kommunalpolitik und ExpertInnen der Sozialpartner und des AMS administriert werden. Eine zentrale Aufgabe bei der Administration kommt der Etablierung und dem Pflegen von Netzwerken zwischen den Administrativkräften und den Unternehmen zu.⁴⁵ Insbesondere bei der Wahl von sinnvollen Beschäftigungsprojekten sollte die lokale Bevölkerung einbezogen werden. Hier kann beispielsweise auf Modelle und Erfahrungen mit sog. „demokratischen Budgets“ zurückgegriffen werden.⁴⁶ Im Kern geht es dabei darum, dass öffentliche Foren genutzt werden, um darüber zu bestimmen, welche Beschäftigungsprojekte gefördert werden, beispielsweise durch den Rückgriff auf digitale Medien.

Vollbeschäftigung ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, und die geförderten Beschäftigungsformen sollen demokratisch legitimiert allen zugute kommen. Deshalb ist die Jobgarantie aus Steuermitteln zu finanzieren und nicht aus Geldern der Arbeitslosenversicherung. Insgesamt halten sich die fiskalischen Kosten in Grenzen, weil die Kosten für Arbeitslosigkeit für die geförderten Personen wegfallen und wegen der Rückflüsse an

den Staat. Eine staatlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose, mit Entlohnung in der Höhe von 1.928 € brutto im Monat (Annahme des Bruttojahresgehalt der Aktion 20.000 in der Planungsphase⁴⁷), verursacht schätzungsweise zusätzliche Kosten pro Jahr und pro Person in der Höhe von rund 6.785 €. Um für 40.000 Langzeitarbeitslose im Alter ab 45 eine Beschäftigung zu schaffen, sind Ausgaben in der Höhe von rund 271 Mio. Euro im Jahr nötig. Aufgrund der degressiven Gestaltung der Förderung würden die Staatsausgaben für die Schaffung von 40.000 Arbeitsplätzen im Laufe der Zeit sinken.

7. Modellberechnung der Kosten und Effekte der Jobgarantie

Die Abschätzung der fiskalischen Kosten dieser Jobgarantie kann auf den Erfahrungen der Aktion 20.000 in Österreich aufbauen. Leider hat das Sozialministerium (zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Textes) eine Studie des Instituts für höhere Studien (IHS) zu den fiskalischen Effekten nicht veröffentlicht. Erste Berechnungen des Sozialministeriums (2017) verweisen aber auf durchschnittliche Mehrkosten (Vergleich Teilnahme und Nicht-Teilnahme an der Aktion 20.000) in der Höhe von 6.701 € pro Jahr. Bei einer gewünschten Größenordnung der Jobgarantie für 40.000 Personen wären zusätzliche Ausgaben in der Höhe von 268 Mio. € zu erwarten, wobei die Rückflüsse an den Staat nicht berücksichtigt sind.

Picek (2019) berücksichtigt Rückflüsse an den Staat sowie die Opportunitätskosten. Indem er die „Passivkosten“ (pro Person) von Langzeitarbeitslosigkeit den „Aktivkosten“ (pro Person) einer Jobgarantie gegenübergestellt, schätzt Picek die zusätzlichen Kosten, die durch eine solche Maßnahme entstehen würden. Bei diesem Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) geht er von einem Selbstfinanzierungsgrad zwischen 60,52 und 46,64 Prozent aus. Je nach gewähltem Bruttogehalt (von 1.300 bis 1.928 € monatlich) berechnet Picek (2019) für die Schaffung von 150.000 Beschäftigungsplätzen (das entspricht in etwa allen Langzeitarbeitslosen in Österreich, unabhängig von deren Alter) zusätzliche Kosten zwischen 680 und 1.340 Mio. €.

Vor diesem Hintergrund erweitern wir das Konzept des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT)⁴⁸ um einige Aspekte (einen Überblick über die getroffenen Annahmen bietet Tabelle A 1 im Anhang). Auf der Passivseite ziehen wir den durchschnittlichen Tagsatz in der Notstandshilfe im Jahr 2018 (25,49 €) als Kosten pro Langzeitarbeitslosen heran (Durchschnittskosten/Jahr: 9.303 €). Hinzu kommen Ausgaben des AMS für die Sozialversicherung und für Schulungen sowie Betreuung von Arbeitslosen. Die jährlichen Kosten pro Langzeitarbeitslosen belaufen sich damit auf 15.671 €. Als staatliche Rückflüsse werden sämtliche öffentlichen Einnahmen ver-

standen, seien es Sozialversicherungsbeiträge oder Steuereinnahmen unabhängig vom Budgetposten, wo die Kosten entstanden sind. Dies bedeutet, dass es hier zu budgetären Verschiebungen in den Untergliederungen des Budgets kommen kann. Neben der bezahlten Sozialversicherung wird hier auch die Umsatzsteuer auf Basis des Konsums der arbeitslosen Menschen als Rückfluss herangezogen. Bei der geringen Höhe der Transferleistungen kann davon ausgegangen werden, dass die gesamte Notstandshilfe konsumiert wird, da diese nicht existenzsichernd ist.⁴⁹ Bei einem angenommenen durchschnittlichen Mischsteuersatz von 17%⁵⁰ bei der Umsatzsteuer belaufen sich die staatlichen Rückflüsse pro arbeitslose Person auf 1.582 €. Die Nettokosten pro arbeitslose Person betragen somit 10.570 € pro Jahr.

Auf der Aktivseite wird ein durchschnittliches Jahresbruttogehalt von 27.000 € pro ArbeitnehmerIn im Rahmen der Jobgarantie angenommen. Als Ausgaben kommen noch Dienstgeberabgaben (Sozialversicherung, Dienstgeberbeiträge, Dienstgeberzulagen, Kommunalsteuer, Mitarbeitervorsorgekasse) in der Höhe von 8.164 € hinzu. Da es in der Jobgarantie ähnlich wie in Deutschland Beratung und Weiterbildungsmöglichkeiten geben sollen, nehmen wir hier 50% der durchschnittlichen Schulungs- und Betreuungskosten beim AMS an (1.424 €). In Summe belaufen sich somit die jährlichen Bruttokosten pro Arbeitsplatz im Rahmen der Jobgarantie auf 36.588 €. Im Vergleich zur passiven Transferleistung sind hier jedoch die staatlichen Rückflüsse deutlich höher. Zum einen stellen die SV-Beiträge der DienstnehmerInnen (4.448 €) und die Lohnsteuer (1.853 €) Rückflüsse an den Staat dar. Zum anderen sind SV-Beiträge der ArbeitgeberInnen (7.643 €) (ohne Mitarbeitervorsorgekasse und Dienstgeberzulagen), Kommunalsteuer (810 €), die an Gemeinden abgeführt wird, und der Dienstgeberbeitrag zum Familienausgleichsfonds (1.053 €) zu berücksichtigen. Erneut ist die Umsatzsteuer für einen wesentlichen Teil der Rückflüsse verantwortlich (3.426 €). Angesichts des höheren Einkommens im Rahmen der Jobgarantie gehen wir von einer marginalen Konsumneigung von 98%⁵¹ aus und wiederum von einem Mischsteuersatz von 17% bei der Umsatzsteuer. Die Nettokosten eines Arbeitsplatzes durch die Jobgarantie betragen somit 17.355 € pro Jahr. Zieht man die ohnehin anfallenden Nettokosten pro arbeitslose Person 10.570 € (Passivseite) ab, belaufen sich die zusätzlich notwendigen Ausgaben für eine Jobgarantie auf 6.785 € pro Person und Jahr (siehe Abb. 3 bzw. im Detail Tabelle A2 im Anhang).

Unter der Annahme, dass 40.000 staatlich finanzierte Beschäftigungsplätze mit einem Durchschnittseinkommen in der Höhe von 1.928 € brutto⁵² im Monat geschaffen werden, beträgt das Gesamtausgabenvolumen für die Jobgarantie 1,463 Mrd. €. Unter Berücksichtigung der Rückflüsse an den Staat und den ohnehin anfallenden Nettokosten pro arbeitslose

Person (Passivseite) belaufen sich die zusätzlich notwendigen Ausgaben auf rund 271,4 Mio. € im ersten Jahr.

Mittelfristig würden die jährlichen Nettoausgaben für die Jobgarantie aufgrund der degressiven Gestaltung der Lohnsubventionen sinken. Da sich an den Einsparungen bei den Ausgaben für Langzeitarbeitslosigkeit nichts ändert, kann davon ausgegangen werden, dass sich auch die Ausgaben für die Jobgarantie im Laufe der Zeit amortisieren.

Schließlich sind darüber hinaus indirekte Beschäftigungseffekte und eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums zu berücksichtigen. Großmann et al. (2017) simulieren beispielsweise mit dem Modell e3.at die makroökonomischen Auswirkungen von steigendem Einkommen (durch Erhöhung von Sozialtransfers): Eine Erhöhung der Einkommen um 1 Mrd. Euro hätte dann einen Beschäftigungseffekt von ca. 4.000 Personen, und das BIP stiege um 0,2%.

Abbildung 3: Passiv-Aktiv-Transfer: Jobgarantie mit Einkommen in Höhe von 1.928

Passivkosten		Aktivkosten	
Bruttokosten Langzeitarbeitslosigkeit	15.671 €	Ausgaben Jobgarantie	36.588 €
—		—	
Rückflüsse durch Steuereinnahmen und SV-Beiträge	5.101 €	Rückflüsse durch Steuereinnahmen und SV-Beiträge	19.234 €
⚡		⚡	
Nettokosten Langzeitarbeitslosigkeit	10.570 €	Nettokosten Jobgarantie	17.355 €

Mehrkosten Jobgarantie: ≈ 6.785 € pro Jahr und Person

Quelle: eigene Berechnung, siehe Tabellen A1 und A2.

8. Zusammenfassung und Ausblick

Langzeitarbeitslosigkeit von älteren Arbeitsuchenden ist eines der zentralen Probleme des österreichischen Arbeitsmarktes, das nicht automatisch durch Marktmechanismen verschwinden wird, denn der Arbeitsmarkt bietet nur unzureichende Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere Langzeitarbeitslose. Kommen weitere erschwerende Umstände wie Krankheit oder niedrige (Fach)Ausbildung hinzu, sinken die Reintegrationschancen in den Arbeitsmarkt drastisch. Menschen über 45, die ihren Arbeitsplatz verlieren, werden auch in guter Konjunkturlage nur mehr selten von Unternehmen eingestellt.

Für die betroffenen Menschen sowie die Gesellschaft insgesamt ist Arbeitslosigkeit eines der zentralen Probleme. Arbeit hat einen wichtigen

Stellenwert in unserer Gesellschaft. Für Menschen, die Arbeiten möchten, aber keine Arbeit finden, bedeutet Arbeitslosigkeit nicht nur materielle Deprivation, sondern damit einhergehend soziale Exklusion, was schließlich auch negative Auswirkungen auf die Gesundheit hat. Gleichzeitig ist Langzeitarbeitslosigkeit Ausdruck von ungenutztem Potenzial, mit dem sinnvolle Tätigkeiten verrichtet werden könnten, für die es Nachfrage gibt. Angesichts des bevorstehenden Konjunkturabschwungs und der nach wie vor hohen Sockelarbeitslosigkeit sind dringend Gegenmaßnahmen notwendig.

Eine elegante Lösung, um das Problem Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig zu lösen, bietet die Idee einer Jobgarantie. Weil der „Markt“ die notwendigen Arbeitsplätze nicht zur Verfügung stellt, muss der Staat einspringen und als „*employer of last resort*“ für alle, die Arbeit suchen, eine Beschäftigung zur Verfügung stellen. Mit einer Jobgarantie würde an den Ursachen der Arbeitslosigkeit – nämlich der zu geringen Anzahl an verfügbaren Arbeitsplätzen (mangelnde Nachfrage), insbesondere für ältere Arbeitsuchende – angesetzt werden und nicht wie bisher durch aktivierende Arbeitsmarktpolitik zusätzlicher Druck auf Arbeitslose ausgeübt oder ältere Menschen zu oft wenig erfolgversprechenden Maßnahmen verpflichtet werden. Die Jobgarantie ermöglicht Langzeitarbeitslosen eine sinnstiftende Erwerbstätigkeit, mit der sie sich Qualifikationen aneignen und Gesundheit, Würde sowie gesellschaftliches Ansehen erhalten können. Letztendlich würde Österreich durch die Jobgarantie dem „Recht auf Arbeit“, das die Vereinten Nationen in ihrer allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert haben, ein Stück näherkommen.

Die zusätzlichen Ausgaben, die für ein staatliches Beschäftigungsprogramm notwendig wären, bleiben überschaubar, weil die Kosten für Langzeitarbeitslosigkeit der Finanzierung von Beschäftigungsplätzen gegenübergestellt werden können. In dem vorgeschlagenen Modell würden 40.000 öffentlich geschaffene Beschäftigungsplätze Mehrkosten in der Höhe von 282,6 Mio. erzeugen. Mit diesem vergleichbar niedrigen Ausgabenvolumen ließe sich Langzeitarbeitslosigkeit reduzieren, indem sinnvolle Tätigkeiten, z. B. zum Ausbau regionaler Infrastrukturen, finanziert werden. Durch die vorgeschlagene degressive Gestaltung der Lohnsubventionen (an die Träger) würden die Ausgaben für das Beschäftigungsprojekt mittelfristig bereits sinken.

Dieses Beschäftigungsprojekt sollte von AMS und Kommunalpolitik administriert werden. Durch das Einbeziehen der lokalen Bevölkerung in den Auswahlprozess von Projekten lässt sich sicherstellen, dass sinnvolle Tätigkeiten geschaffen werden, für die es Nachfrage gibt. Gleichzeitig kann auf regionaler Ebene die politische Partizipation der Bevölkerung gestärkt und Akzeptanz für die zusätzlichen Ausgaben erhöht werden.

Anmerkungen

- ¹ Atkinson (2015); Tcherneva (2018); Palley (2018); Picek (2019).
- ² Van Berkel, De Schampheleire (2001); Kaboub (2007); Papadimitrou (2008).
- ³ Lechner et al (2016).
- ⁴ Eppel et al. (2018).
- ⁵ Palley (2018); Tymoigne (2013).
- ⁶ Der Indikator fasst alle Zeiträume mit dem Status „arbeitslos“, „lehrstellensuchend“, „in Schulung“, „BezieherInnen eines Fachkräftestipendiums“, „Abklärung der Arbeitsfähigkeit/Gesundheitsstraße“ oder „Schulung, Reha mit Umschulungsgeld“ zu einem Geschäftsfall zusammen, wenn keine Unterbrechung von mehr als 62 Tagen vorliegt. Als langzeitbeschäftigungslos gilt eine Person dann, wenn sie eine so berechnete Falldauer von mehr als 365 Tagen aufweist.
- ⁷ Walther (2016); Eppel et al. (2018ab).
- ⁸ Winter-Ebmer (1991); Ball (2009); Eppel et al. (2018).
- ⁹ Jahoda et al. (1975); Holleder (2011).
- ¹⁰ Nüß (2017); Farber et al. (2018).
- ¹¹ Schobesberger, Tamesberger (2018).
- ¹² Marterbauer (2019).
- ¹³ Regierung (2017).
- ¹⁴ Der Vorschlag im Regierungsprogramm (Regierung 2017) sieht einen Umbau des österreichischen ALV-Systems nach dem Vorbild von Hartz IV in Deutschland vor (Theurl 2017). Der Logik der Anreizsetzung folgend, soll das Arbeitslosengeld anfangs erhöht werden und dann im Zeitverlauf sinken, bis es in eine Fürsorgeleistung („Sozialhilfe Neu“) übergeht. Der Druck auf Arbeitsuchende soll gleichzeitig verringert und die Zumutbarkeitsbestimmungen überarbeitet werden.
- ¹⁵ Jahoda (1984).
- ¹⁶ Jahoda Bauer Institut (2019).
- ¹⁷ Hoffmann, Hubmann (2019).
- ¹⁸ Ludwig-Mayerhofer (2008) 213ff.
- ¹⁹ Chaloupek, Marterbauer (2008); Mesch (Hrsg., 2016); Mesch (2018).
- ²⁰ Onaran (2016).
- ²¹ Rothschild (1983).
- ²² Lechner, Reiter, Wilk (1993).
- ²³ Wray (1998); Mitchell (1998); Forstatter (1999); Tcherneva (2005); Quirk et al. (2006); Fullwiler (2007); Watts (2010); Godin (2013) Klosse et al. (2016) 201.
- ²⁴ Papadimitrou (2008); Tcherneva (2018).
- ²⁵ Atkinson (2016); Mitchell (1998); Ramsay (2002); Palley (2018); Tcherneva (2012).
- ²⁶ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018).
- ²⁷ Atkinson (2015).
- ²⁸ Mohr (2012); Jessop (2013).
- ²⁹ Tcherneva (2018); Atkinson (2015).
- ³⁰ Adam (2016); Bohrn Mena (2019).
- ³¹ Aspromourgos (2002); Sawyer (2003); Tymoigne (2013).
- ³² Palley (2018); Tymoigne (2013).
- ³³ Kaboub (2007); Papadimitrou (2008).
- ³⁴ Atkinson (2015); Van Berkel, De Schampheleire (2001).
- ³⁵ Lechner et al (2016).
- ³⁶ Sozialministerium (2017).
- ³⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2018).
- ³⁸ Obermeier et al. (2013).

- ³⁹ Von Mitnahmeeffekten ist die Rede, wenn Subventionen auch dann ausbezahlt werden, wenn diese nicht erforderlich gewesen wären. In der Arbeitslosenversicherung stehen sogenannte Eingliederungsbeihilfen unter der Kritik bezüglich Mitnahmeeffekten: Das sind Subventionen, die von Arbeitsvermittlungsinstitutionen an Unternehmen dafür gewährt werden, dass diese Arbeitsuchende einstellen,.
- ⁴⁰ Cabannes (2015); Wright (2010) 109.
- ⁴¹ Feigl (2016).
- ⁴² Ausgenommen sind BezieherInnen eines Fachkräftestipendiums, weil sie nicht als klassische Zielgruppe der Jobgarantie erscheinen.
- ⁴³ Im Jahr 2018 gab es 41.340 Personen im Alter über 45 Jahren, die beim AMS als Geschäftsfall gemeldet waren (Quelle AMS).
- ⁴⁴ ÖGB (2019).
- ⁴⁵ Krenn (2019).
- ⁴⁶ Cabannes (2015); Wright (2010) 109.
- ⁴⁷ Picek (2019).
- ⁴⁸ Für Anregungen und kritische Kommentare danken wir Jürgen Figerl und Rudolf Moser sehr.
- ⁴⁹ Schönherr et al. (2014).
- ⁵⁰ Rocha-Akis et al. (2019).
- ⁵¹ Im untersten Einkommensdrittel beträgt die kurzfristige, durchschnittliche Konsumneigung 80%, die geschätzte langfristige Konsumneigung 120%. Im 2. Terzil liegt die kurzfristige, durchschnittliche Konsumneigung bei 50% und die durchschnittliche langfristige Konsumneigung bei 100% (Ederer 2017). Da das Einkommen im Rahmen der Jobgarantie eher dem unteren Ende des mittleren Drittels zuzuordnen, gehen wir von einer durchschnittlichen Konsumneigung von 98% aus.
- ⁵² Durchschnittlich 1.928 € monatlich wurde vom Sozialministerium in der Planungsphase für die Aktion 20.000 angenommen (Picek 2019).

Literatur

- Adam, Georg, Arbeitsbeziehungen in liberalisierten Wirtschaftsbereichen in Österreich (FORBA, Wien 2016).
- Atkinson, Anthony Barnes, Ungleichheit. Was wir dagegen tun können (Stuttgart 2016).
- Aspromourgos, Tony, Is an employer-of-last-resort policy sustainable? A review article, in: Review of Political Economy 12/2 (2000) 141-155.
- Bohrn-Mena, Veronika, Die neue ArbeiterInnenklasse. Menschen in prekären Verhältnissen (Wien 2019).
- Ball, Laurence, Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence (= Working Paper 14818, Cambridge 2009).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Neue Perspektiven und Teilhabechancen durch öffentlich geförderte Arbeit (Wien 2018); Online: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/teilhabechancengesetz.html;jsessionid=FE34B2DF2105C47031674E42CCC12FE3> (8.10.2018).
- Cabannes, Yves, The impact of participatory budgeting on basic services: municipal practices and evidence from the field, in: Environment and Urbanization 27/1 (2015) 257-284.
- Chaloupek, Günther; Marterbauer, Markus, Was bleibt vom Austro-Keynesianismus? Dauerhafte Wirkungen der postkeynesianischen Wirtschaftspolitik in Österreich 1970-1995, in: Hagemann, Harald; Horn, Gustav; Krupp, Hans-Jürgen (Hrsg.), Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt (Marburg 2008) 45-67.

- De Grauwe, Paul; Ji, Yuemei, Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications; online: <http://www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications> (erstellt am 21.2.2013; eingesehen am 10.5.2019).
- Ederer, Stefan, Österreich 2025 – Einkommensverteilung und privater Konsum in Österreich, in: *Wifo-Monatsberichte* 90/1 (2017) 67-81.
- Eppel, Rainer; Famira-Mühlberger, Ulrike; Horvath, Thomas; Mahringer, Helmut, Anstieg und Verfestigung der Arbeitslosigkeit seit der Wirtschaftskrise. Entwicklung, Ursachen und Handlungsansätze (Wien 2018a).
- Eppel, Rainer; Bock-Schappelwein, Julia; Famira-Mühlberger, Ulrike; Mahringer, Helmut, Der österreichische Arbeitsmarkt seit der Wirtschaftskrise, in: *Wifo-Monatsberichte* 91/3 (2018b) 191-204.
- Farber, Henry S.; Herbst, Chris M.; Silverman, Dan; Wachter, Till von, Whom do employers want? The role of recent employment and unemployment status and age (= Working paper, Princeton University, Industrial Relations Section, Princeton, NJ, 2019); online: <http://arks.princeton.edu/ark:/88435/dsp01mp48sg464> (29.8.2019).
- Feigl, Georg, Aus der Krise lernen: ein magisches Vieleck wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik; online: <https://awblog.at/magisches-vieleck-wohlstandsorientierter-wirtschaftspolitik/> (29.5.2019).
- Großmann, Anett; Wolter, Marc Ingo; Stocker, Andrea; Hinterberger, Friedrich, Szenarienanalyse mit dem Modell e3.at. Modellierung defizitfinanzierter Maßnahmen expansiver Wirtschaftspolitik (Osnabrück 2017).
- Hofmann, Julia; Hubmann, Georg, Für eine lebensnahe Sozialwissenschaft, in: Bacher, Joahn; Kannonier-Finster, Waltraud; Ziegler, Meinrad (Hrsg.), Marie Jahoda. Aufsätze und Essays (Innsbruck – Wien – Bozen 2019) 377-390.
- Holleder, Alfons, Erwerbslosigkeit, Gesundheit und Präventionspotenziale. Ergebnisse des Mikrozensus 2005 (Wiesbaden 2011).
- Jahoda Bauer Institut, Die soziale Bedeutung von Arbeit (2019); online: http://jbi.or.at/marie-jahoda/arbeit/#_edn4 (2.5.2019).
- Jahoda, Marie, Braucht der Mensch die Arbeit? In: Niess, F. (Hrsg.), *Leben wir, um zu arbeiten? Die Arbeitswelt im Umbruch* (Köln 1984).
- Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans, *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit* (Frankfurt am Main 1975; Original 1933).
- Kalecki, Michal, Political Aspects of Full Employment, in: *The Political Quarterly* 14/4 (1943) 322-330.
- Keynes, John M., *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London 1936).
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang, Arbeitslosigkeit, in: Abraham, Martin; Hinz, Thomas (Hrsg.), *Arbeitsmarktsoziologie, Probleme, Theorien, empirische Befunde* (Wiesbaden 2008) 199-240.
- Marterbauer, Markus, Konjunkturpaket noch vor dem Sommer beschließen; online: <https://awblog.at/konjunkturpaket-vor-sommer/> (30.4.2019).
- Mesch, Michael (Hrsg.), *Wie kam der Keynesianismus nach Österreich? Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit*, Bd. 2 (Wien 2016).
- Mesch, Michael, Zur makroökonomischen Politik in der Ära Kreisky, Rezension von: Christian Dirninger, *Austro-Keynesianismus. Zur wirtschaftspolitischen Rolle des Staates* (Wien 2017), in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44/2 (2018) 235-246.
- Minsky, Hyman, The Role of Employment Policy, in: Gordon, Margaret S., *Poverty in America* (Berkeley 1965) 175-200.
- Mitchell, William F., The Buffer Stock Employment Model and the Path to Full Employment, in: *Journal of Economic Issues* 32/2 (1998) 547-555.
- Mohr, Katrin, Von „Welfare to Workfare?“ Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarkt-

- politik, in: Bothfeld, Silke; Sesselmeier, Werner; Bogedan, Claudia (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III (Wiesbaden 2012) 57-69.
- Nüß, Patrick, Duration Dependence as an Unemployment Stigma: Evidence from a Field Experiment in Germany (= IMK Working Paper 184, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2017).
- Obermeier, Tim; Oschmiansky, Frank; Sell, Stefan, Beschäftigung schaffende Maßnahmen (Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin 2018); online: <https://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/155260/beschaeftigung-schaffende-massnahmen> (22.5.2018).
- Österreichische Bundesregierung, Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022 (Wien 2017); online: <https://www.dieneuevolkspartei.at/download/Regierungsprogramm.pdf> (7.3.2018).
- ÖGB, 1.700 oder mehr, Mindestlohn ist fair! Wer Vollzeit arbeitet, muss genug für den Lebensunterhalt verdienen (Wien 2019); online: https://www.oegb.at/cms/S06/S06_500.0.a/1342577860467/1-700-oder-mehr-mindestlohn-ist-fair (17.6.2019).
- Onaran, Özlem, The Effects of Globalization on Employment, Wages and the Wage Share in Austria (AK-Wien, Wien 2016).
- Palley, Thomas, Job Guarantee Programs: Careful What You Wish for (= WSI Report No. 52, Düsseldorf 2019).
- Picek, Oliver, Eine Jobgarantie für Österreichs Langzeitarbeitslose (Wien 2019); online: <http://oliverpicek.com/wp-content/uploads/2019/01/ELRAustria.pdf> (28.5.2019).
- Ramsay, Tony, The jobs guarantee: a post keynesian analysis, in: Journal of Post Keynesian Economics 25/2 (2002) 273-292.
- Rocha-Akis, Silvia; et al., Umverteilung durch den Staat in Österreich 2015 (Wifo, Wien 2019).
- Rothschild, Kurt W., Vollbeschäftigung – eine Ausnahmesituation?, in: Hutter, Monika; Buchegger, Reiner; Löderer, Béla (Hrsg.), Kurt W. Rothschild, Arbeitslose: Gibt's die? (Marburg 1990; Original 1983).
- Sawyer, Malcolm, Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability?, in: Journal of Economic Issues 3/4 (2003) 881-907.
- Schobesberger, Theresa; Tamesberger, Dennis, Herausforderung Langzeitarbeitslosigkeit. Was wäre zu tun?, in: WISO 41/2 (2018) 167-179.
- Schönherr, Daniel; Hacker, Evelyn; Hofinger, Christoph; Michenthaler, Georg, Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit. Individuelle Strategien zur Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit (Sora/IFES, Wien 2014).
- Sozialministerium, Zwischenbericht zur Aktion 20.000, Bilanz zum Ende der Pilotphase (Wien); online: https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/0/0/1/CH3582/CMS1511508633739/zwischenbericht_zur_aktion_20.000.pdf (17.5.2019).
- Tcherneva, Pavlina R., Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change (=Working Paper No. 732, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY, 2012).
- Tcherneva, Pavlina R., The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation (= Working Paper No. 902, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY, 2018).
- Tcherneva, Pavlina R.; Wray, Randall L., Common Goals – Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises?, in: Rutgers Journal of Law and Urban Policy 2/1 (2005) 125-166.
- Theurl, Simon, Was bringt mehr Druck auf Erwerbslose? Eine kritische Betrachtung der Hartz-Reformen, in: WISO 41/1 (2018) 20-32.
- Tymoigne, Eric, Job Guarantee and Its Critiques, in: International Journal of Political Economy 42/2 (2013) 63-87.

- UN General Assembly, Universal declaration of human rights (217 [III] A) (Paris 1948); online: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (18.7.2019).
- Winter-Ebmer, Rudolf, Arbeitslosigkeit, Hysterese und Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 17/3 (1991) 353-363.
- Wright, Eric O., *Envisioning Real Utopias* (London 2010).
- Van Berkel, Rik; De Schampheleire, Jan, The Activation Approach in Dutch and Belgian Social Policies, in: *Journal of European Area Studies* 9/1 (2001) 27-42.
- Wray, Randall L., *Government as Employer of Last Resort: Full Employment without Inflation* (= Working Paper No. 270, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY, 1998).

Anhang

Tabelle A 1: Annahmen und Quellen der Jobgarantie

Annahmen	Quellen
Passiv – AL Person mit Notstandshilfebezug	
Alleinstehende Person ohne PartnerIn und Kinder	
Der Tagsatz für die Notstandshilfe wurde mit 25,49 angenommen und fürs Jahresnettoeinkommen mit 365 multipliziert	AMS
Durchschnittlichen Förderkosten für Schulungen für NH-BezieherInnen im Jahr 2018 dividiert durch die Anzahl an NH-BezieherInnen	AMS; Haushaltsverrechnung des Bundes; DWH fsap_jahresbudget_tagesaktuell_mit_MR_MV.
Betreuungskosten beim AMS sind Ausgaben für Organisation AMS pro arbeitslose Person im Jahr 2018	AMS; Haushaltsverrechnung des Bundes; DWH fsap_jahresbudget_tagesaktuell_mit_MR_MV.
Pensionsversicherungsaufwand beträgt 2018 22,8% von 70% des monatlichen Bruttoeinkommens.	§ 6 ALVG
Krankenversicherungsaufwand beträgt 2018 7,65% des jeweiligen Leistungsbezuges	§ 42 ALVG
Umsatzsteuer: 100% Konsumneigung aufgrund des geringen Einkommens und 17% Mischumsatzsteuer	Schönherr et al. (2014); Rocha-Akis et al. (2019).
Aktiv – Person in der Jobgarantie	
Bruttojahresgehalt auf Basis der Aktion 20000 Planungsphase: 1928,57 monatlich * 14	Picek 2016
SV-Abgaben DN, AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7	Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) https://rechner.cpulohn.at/bmf.gv.at/familienbonusplus/#bruttoNetto_familienbonus
Lohnsteuer DN, AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7	Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) https://rechner.cpulohn.at/bmf.gv.at/familienbonusplus/#bruttoNetto_familienbonus
Dienstgeberabgaben (SV, DB, DZ, KoSt, BMVK), AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7, Wien	Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7) https://rechner.cpulohn.at/bmf.gv.at/familienbonusplus/#bruttoNetto_familienbonus
50% der durchschnittlichen Förderkosten für Schulungen/Coaching	AK; AMS; Haushaltsverrechnung des Bundes; DWH fsap_jahresbudget_tagesaktuell_mit_MR_MV.
50% der durchschnittlichen Betreuungskosten beim AMS	AK; AMS; Haushaltsverrechnung des Bundes; DWH fsap_jahresbudget_tagesaktuell_mit_MR_MV.
Umsatzsteuer: 98% Konsumneigung und 17% Mischumsatzsteuer	Ederer et al. (2017); Rocha-Akis et al. (2019)
SV-Abgaben DN, AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7, abzüglich AK-Umlage	Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7)
Lohnsteuer DN, AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7	Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7)
Dienstgeberabgaben (SV, DB), AngestellteR, kein Alleinverdienerabsetzbetrag, keinE PendlerIn, kein Sachbezug, kein Lohnsteuerfreibetrag, 2018/7, Wien, ohne BMVK und DZ	Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7)
Kommunalsteuer sind 3 % vom Bruttolohn	Brutto-NettoRechner Finanzministerium (2018/7)
Familienausgleichsfonds, der Dienstgeberbeitrag beträgt seit 2018 3,9% des Bruttolohns	WKÖ https://www.wko.at/service/steuern/Dienstgeberbeitrag_zum_Familienlastenausgleichsfonds_(DB).html

Tabelle A 2: Berechnung Jobgarantie mit 1.928 Euro, pro Person, pro Jahr

Nettokosten von Langzeitarbeitslosigkeit	10.570,10 €	Nettokosten der Jobgarantie	17.634,39 €
Ausgaben Langzeitarbeitslosigkeit	15.670,64 €	Ausgaben Jobgarantie	36.588,33 €
Notstandshilfe	9.303,85 €	Einkommen	20.563,16 €
SV-Beiträge	3.518,89 €	SV-Beiträge DN	4.583,82 €
Kosten für aktive AMP	1.207,90 €	Lohnsteuer	1.853,00 €
Betreuungskosten AMS	1.640,00 €	Administrativkosten und Coaching	1.423,95 €
		Dienstgeberabgaben*	8.164,40 €
Rückflüsse durch Steuereinnahmen	5.100,55 €	Rückflüsse durch Steuereinnahmen	19.233,60 €
Umsatzsteuer	1.581,65 €	Umsatzsteuer	3.425,82 €
SV-Beiträge	3.518,89 €	Lohnsteuer	1.853,00 €
		SV-Beiträge DN ohne AK Umlage	4.448,82 €
		Dienstgeberabgaben**	7.642,92 €
		Kommunalsteuer	810,04 €
		Familienausgleichsfonds	1.053,00 €
Zusätzliche Kosten pro Jahr pro Person (Aktiv-Passiv-Transfer) 6.784,63 €			

*SV, DB, DZ, KoST, BMVK; **ohne BMVK und DZ

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund hoher und persistenter Arbeitslosigkeit wird die Idee staatlich finanzierter Arbeitsplätze sowohl theoretisch als auch empirisch vermehrt diskutiert. Häufig wird kritisch auf die hohen fiskalischen Kosten solcher Programme hingewiesen, wobei von Modellen ausgegangen wird, die Arbeitsplätze für alle Arbeitsuchenden zur Verfügung stellen. Hinsichtlich der zunehmenden und persistenten Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Österreich entwickeln wir einen Modellvorschlag für eine Jobgarantie für Menschen im Alter über 45 Jahren und einer Arbeitslosendauer von mindestens 2 Jahren und schätzen die zusätzlich notwendigen fiskalischen Investitionen zur Beseitigung von Langzeitbeschäftigungslosigkeit in Österreich. Wir identifizieren rund 40.000 Menschen, die den Kriterien entsprechen. Es kann gezeigt werden, dass durch den Tausch von Arbeitslosenversicherungsleistungen in staatlich finanzierte Arbeitsplätze, mit einem Bruttoeinkommen von 1.928 € im Monat, Mehrkosten von lediglich 6.785 € pro Jahr und Person entstehen würden.

Abstract

Against the backdrop of high and persistent unemployment, the idea of state-funded jobs is increasingly discussed both theoretically and empirically. Based on the model of a job guarantee for all unemployed, the fiscal costs of such programs are often been criticized. In regard of the increasing and persistent long-term unemployment in Austria, we develop a proposal for a job guarantee for people over the age of 45, and an unemployed duration of at least 2 years, and estimate the additionally necessary fiscal expenditures to eliminate long-term employment in Austria. We identify around 40.000 persons who meet these criteria. It can be shown that the exchange of unemployment insurance benefits in state-

financed jobs, with a gross income of 1.928 € per month, would result in additional costs of only 6.785 € per person per year.

Schlagwörter: Beschäftigungspolitik, Jobgarantie, Arbeitslosigkeit, Arbeitsmarktpolitik, Österreich, Langzeitbeschäftigungslosigkeit.

Key words: unemployment, long-term unemployment, employment policy, labour market policy, job guarantee, Austria.

JEL codes: J20, J23, J45, J48, J68.

ÖGB VERLAG

www.oegbverlag.at

21 ■ sozialpolitik in diskussion sozialpolitik in diskussion

Ursula Filipič (Hg.)

**GUTE ARBEIT IN GESUNDHEITS-
UND SOZIALBERUFEN?!**September 2019
wien.arbeiterkammer.athttps://www.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriften/zeitschriften/Sozialpolitik_in_Diskussion.html

Gute Arbeit in Gesundheits- und Sozialberufen?!

Ursula Filipič (Hg.)

52 Seiten / ISBN 978-3-99046-415-1

Der Titel lässt sich in zweifacher Weise lesen:

Zum einen mit einem Fragezeichen: Wie steht es um die Arbeitsbedingungen in Gesundheits- und Sozialberufen in Österreich? Wer leistet diese gesellschaftlich so enorm wichtige Arbeit? Und unter welchen Bedingungen?

Zum anderen auch mit einem Rufzeichen: Dieses steht für die Überzeugung, dass es in Gesundheits- und Sozialberufen vielerorts dringend einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen bedarf.

Kostenloser Download unter E-Medien der Arbeiterkammern:
https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriften/zeitschriften/Sozialpolitik_in_Diskussion.html

Ältere Hefte der Reihe „Sozialpolitik in Diskussion“ stehen auch in gedruckter Form zur Verfügung und können versandkostenfrei über den ÖGB-Verlags Shop oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags bezogen werden.

VERSANDKOSTENFREI IM WEBHOP DES ÖGB-VERLAGS

shop.oegbverlag.at / fachbuchhandlung@oegbverlag.at

DIREKT IN DER FACHBUCHHANDLUNG DES ÖGB-VERLAGS

1010 Wien, Rathausstraße 21

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136



Beeinflusst die ökonomische Globalisierung die Einkommensungleichheit? Eine Meta-Analyse*

Philipp Heimberger

1. Einleitung

Einer der fundamentalsten und robustesten Trends seit den 1980er-Jahren ist der Anstieg der Einkommensungleichheit, der sowohl in entwickelten als auch in Schwellenländern festzustellen ist.¹ Es liegen mehrere Erklärungen vor, um die zunehmende Einkommensungleichheit innerhalb der Nationalstaaten zu erklären. Eine dieser Erklärungen betrifft die ökonomische Globalisierung: In den letzten Jahrzehnten standen Fragen, wie sich die zunehmende Marktintegration in den Bereichen internationaler Handel und Finanzsektor auf die Einkommensungleichheit in der ganzen Welt ausgewirkt hat, im Mittelpunkt von sozialwissenschaftlichen Kontroversen. Mehrere qualitative Übersichtsarbeiten zeigen, dass die akademische Wissenschaft zu einer schnell wachsenden Literatur beigetragen hat.²

Es scheint einen Konsens unter vielen ForscherInnen und BeobachterInnen zu geben, dass Globalisierung und Einkommensungleichheit auf irgendeine Art zusammenhängen. Trotz erheblicher Forschungsanstrengungen bleiben jedoch die Richtung und das Ausmaß des Zusammenhangs zwischen Globalisierung und Ungleichheit weitgehend unklar. Auf theoretischer Ebene werden große Teile der vorhandenen Literatur, die sich mit den Auswirkungen der Handelsglobalisierung auf die Einkommensungleichheit befassen, als Test des bekannten Stolper-Samuelson-Theorems konzipiert. Dieses Theorem besagt, dass eine zunehmende internationale Handelsintegration die Einkommensungleichheit innerhalb der Schwellenländer verringert, während sie die Ungleichheit in fortgeschrittenen Ländern erhöht.³ Auf empirischer Ebene hat die Literatur jedoch keine eindeutige Schlussfolgerung über die Auswirkungen der Handelsglobalisierung ziehen können: Während mehrere Artikel (teilweise) empirische Unterstützung für das Stolper-Samuelson-Theorem finden,⁴

* Anmerkung: Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz stellte finanzielle Mittel für die Forschung bereit, die diesem Papier zugrunde liegt. Der Autor dankt Robert Stehrer und TeilnehmerInnen der Young Economists Conference 2019 in Wien für sehr hilfreiche Kommentare zu einem früheren Entwurf.

widerlegen andere Arbeiten das Theorem auf der Grundlage ökonometrischer Hypothesentests.⁵ Die Forschung hat auch Theorien über die Auswirkungen der finanziellen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit in Industrie- und Schwellenländern entwickelt, doch auch hier liegen ökonometrische Ergebnisse vor, die zu widersprüchlichen Schlussfolgerungen führen.⁶

Darüber hinaus haben mehrere WissenschaftlerInnen Skepsis hinsichtlich der Hypothese geäußert, dass die Globalisierung einen erheblichen Einfluss auf die Einkommensungleichheit gehabt habe, da politische und institutionelle Einflüsse sowie andere Faktoren (wie Technologie, Bildung oder makroökonomische Variablen) viel wichtiger für die Erklärung von Veränderungen der Ungleichheit seien.⁷ Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die vorhandene Literatur bislang nicht in der Lage war, überzeugende ökonometrische Erkenntnisse zur Lösung widersprüchlicher theoretischer Argumente vorzulegen. Relevante Studien unterscheiden sich oft deutlich in Bezug auf die Struktur der Daten und die Details der ökonometrischen Spezifikation. In Anbetracht des breiten Spektrums von Schätzungen, die in der Literatur berichtet werden, ist es daher eine große Herausforderung, Verallgemeinerungen auf der Grundlage eines traditionellen Literaturüberblicks vorzunehmen: Tatsächlich können qualitative Überblicksstudien zu problematischen Schlussfolgerungen führen, wenn sie bevorzugte Ergebnisse selektiv ausklammern und so ein subjektiv verzerrtes Bild der quantitativen Evidenz zeichnen.⁸

Dieser Artikel ergänzt die bestehende Literatur, indem er die erste quantitative Literaturanalyse zu den Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit in Form einer Meta-Studie präsentiert. Das Papier zielt darauf ab, zwei Forschungsfragen zu beantworten: Erstens, was sagt uns die empirische Evidenz in den in wissenschaftlichen Fachzeitschriften publizierten Studien über die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit? Um Antworten auf diese erste Forschungsfrage zu geben, verwenden wir Meta-Analysewerkzeuge,⁹ die aus einer umfassenden Erhebung und quantitativen Analyse der relevanten ökonometrischen Schätzungen über den Effekt von Globalisierung auf Einkommensungleichheit bestehen (siehe Abschnitt 3). Die zweite Forschungsfrage lautet: Welche Faktoren tragen dazu bei, die Unterschiede in den berichteten Ergebnissen über die Beziehung zwischen Globalisierung und Ungleichheit zu erklären? Um diese zweite Frage zu beantworten, verwenden wir Meta-Regressionsmethoden,¹⁰ die es uns ermöglichen, die Auswirkungen verschiedener Faktoren zu testen, die zu Heterogenität in den berichteten Ergebnissen der Globalisierung führen können – einschließlich Besonderheiten des Datensatzes, der ökonometrischen Spezifikation, der Details der Schätzung und der Veröffentlichungsmerkmale (siehe Abschnitt 4).

2. Theoretischer Hintergrund: Der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit

Dieser Abschnitt konzentriert sich auf zwei Hauptthemen, die für die Durchführung der quantitativen Literaturanalyse über die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit von zentraler Bedeutung sind. Zunächst wird diskutiert, wie das Konzept der ökonomischen Globalisierung definiert und gemessen werden kann. Zweitens präsentieren wir einen kurzen Überblick über wichtige theoretische Argumente, wie sich Globalisierung auf die Einkommensungleichheit auswirken kann.

2.1 Definition und Messung von Globalisierung

Dieses Papier beschränkt die Analyse auf die wirtschaftliche Dimension der Globalisierung unter Berücksichtigung von Handel und finanzieller Offenheit. Obwohl wir uns nur auf die „ökonomische Globalisierung“ konzentrieren, werden wir sie aus Gründen der Einfachheit allgemein als „Globalisierung“ bezeichnen. Brady et al. (2005, S. 922) konzeptualisieren die wirtschaftliche Globalisierung als „die Intensivierung des internationalen Wirtschaftsaustauschs und die Bezeichnung für die Gegenwart der internationalen Wirtschaftsintegration. Die[wirtschaftliche] Globalisierung beinhaltet also das gegenwärtige wirtschaftliche Umfeld, das die Wohlfahrtsstaaten prägt, und die Intensivierung des konkreten wirtschaftlichen Austauschs zwischen den Ländern“.¹¹ Das in diesem Beitrag verwendete Konzept der „ökonomischen Globalisierung“ ist viel enger als die (gesamte) „Globalisierung“, da letztere ein vielschichtiges Konzept ist, das jeweils mehrere Aspekte in den wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Dimensionen erfasst, die weit über Indikatoren hinausgehen, die typischerweise zur Erfassung von Handelsoffenheit oder Kapitalflüssen über Landesgrenzen hinweg verwendet werden.¹²

Die Fokussierung auf die wirtschaftliche Dimension der Globalisierung ermöglicht es uns, etablierten Typologien von Indikatoren für die wirtschaftliche Globalisierung zu folgen. Diese Typologien unterscheiden verschiedene Dimensionen der internationalen Marktintegration: Handelsglobalisierung, finanzielle Globalisierung und gesamte ökonomische Globalisierung, wobei Maßzahlen zu letzterer die Dimensionen von Handel und finanzieller Globalisierung kombinieren.¹³ Der mit Abstand wichtigste Indikator für die Handelsglobalisierung ist die Handelsoffenheit, die typischerweise als Summe der Importe und Exporte in Prozent des BIP gemessen wird, obwohl es auch zahlreiche andere Indikatoren für die Handelsoffenheit gibt (z. B. *De-jure*-Handelsmaße auf der Grundlage von Zollsätzen). In der Dimension der finanziellen Globalisierung haben Forscher Maßzahlen wie ausländischen Direktinvestitionen und Indizes zur Liberalisierung des

Kapitalverkehrs herangezogen. Darüber hinaus hat sich der KOF-Index der Globalisierung zum wohl am häufigsten gebrauchten gesamthaften Globalisierungsindex entwickelt.¹⁴ Gräbner et al. (2018) bieten einen umfassenden Überblick über die in früheren empirischen Arbeiten verwendeten Indikatoren der wirtschaftlichen Globalisierung. Die im vorliegenden Papier verwendete Metadaten-Kodierung folgt der in Gräbner et al. (2018) enthaltenen Typologie relevanter Indikatoren für die ökonomische Globalisierung gemäß den Dimensionen der Handelsglobalisierung, der finanziellen Globalisierung und der gesamten Globalisierung. Gräbner et al. (2018) liefern eine detailliertere Diskussion zur Klassifizierung der Globalisierungsindikatoren, die wir für die Kodierung in den Dimensionen Handels- und Finanzglobalisierung verwendet haben.

2.2 Globalisierung und Einkommensungleichheit: Theorien

Dieser Abschnitt bietet keinen umfassenden Überblick über die theoretische Literatur über die Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Globalisierung und Einkommensungleichheit; es gibt zahlreiche ausgezeichnete Übersichtsarbeiten.¹⁵ Wir beschränken die Darstellung auf ausgewählte theoretische Argumente über die Auswirkungen der Handelsglobalisierung und der finanziellen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit. Dabei konzentrieren wir uns auf jene theoretischen Zusammenhänge, die große Teile der Literatur bei der Formulierung von ökonometrischen Hypothesentests geleitet haben. Insbesondere weisen bestehende Typologien von Indikatoren für die ökonomische Globalisierung darauf hin, dass Handelsoffenheit und finanzielle Offenheit tatsächlich verschiedene Dimensionen der wirtschaftlichen Globalisierung erfassen.¹⁶ Da Handelsglobalisierung und finanzielle Globalisierung möglicherweise nicht die gleichen Auswirkungen auf die Einkommensungleichheit zeitigen,¹⁷ diskutieren wir sie in diesem Abschnitt separat und berücksichtigen in der Meta-Analyse anschließend auch unterschiedliche Dimensionen der ökonomischen Globalisierung.

Als eines der zentralen Ergebnisse des Standard-Handelsmodells von Heckscher-Ohlin prognostiziert das Stolper-Samuelson-Theorem, dass die wirtschaftliche Globalisierung die Einkommensunterschiede innerhalb der Schwellenländer verringert.¹⁸ Die Handelsoffenheit wird dem relativ reichlich vorhandenen Produktionsfaktor eines Landes zugute kommen, da die Handelsspezialisierung typischerweise Sektoren begünstigt, die intensiv den reichlich vorhandenen Faktor einsetzen. Im Vergleich zum Rest der Welt haben Entwicklungsländer typischerweise einen komparativen Vorteil im reichlichen Vorhandensein ungelernter Arbeitskräfte. Daher wird der internationale Handel nach dem Stolper-Samuelson-Theorem die Nachfrage nach ungelernten ArbeiterInnen in Entwicklungsländern erhö-

hen, was zu einem Anstieg der Reallöhne und zu einem Rückgang der Einkommensungleichheit im Inland führen wird. Für fortgeschrittene Länder ist die Prognose umgekehrt: Die Öffnung des Handels wird die Einkommensungleichheit erhöhen, indem die reale Ertragsrate für die reichlich vorhandenen Faktor qualifizierter Arbeitskräfte erhöht und die reale Ertragsrate für den relativ knappen Faktor ungelernter Arbeitskräfte gesenkt wird. Die Annahmen, auf denen diese theoretischen Vorhersagen beruhen, können jedoch nur als sehr restriktiv bezeichnet werden. Mehrere Autoren haben das Stolper-Samuelson-Theorem über die Annahmen hinaus erweitert, auf denen es ursprünglich beruhte.¹⁹ Die Diskussionen in der Literatur über die Auswirkungen der Globalisierung sind also durchaus breiter angelegt. So wurde beispielsweise *Offshoring* in Heckscher-Ohlin-Samuelson-artige Modelle integriert,²⁰ und solche zusätzlichen Annahmen können zu anderen Modellvorhersagen führen. Dennoch haben die Vorhersagen des ursprünglichen Stolper-Samuelson-Theorems eine wichtige leitende Funktion für das Einrichten von Hypothesentests in großen Teilen der ökonometrischen Globalisierungs- und Ungleichheitsliteratur gehabt.²¹

Wenn wir von der Dimension der Handelsglobalisierung zur Finanzglobalisierung wechseln, besteht eine Standardsicht in der Literatur darin, dass eine größere finanzielle Offenheit die Allokation finanzieller Mittel in der Wirtschaft verbessere. Der Schutz des inländischen Finanzsystems kann zu Kreditbeschränkungen für Haushalte mit relativ niedrigen Einkommen führen, und wenn diese Beschränkungen aufgehoben werden, profitieren die Einkommen ärmerer Haushalte überproportional davon.²² Aus dieser Sicht ermöglicht es die Anziehung von Auslandskapital, mehr zu konsumieren, als sie produzieren, und mehr zu investieren, als sie sparen, was das Wirtschaftswachstum ankurbeln, die Einkommen der ärmeren Bevölkerung erhöhen und die Einkommensungleichheit verringern werde, insbesondere in den Schwellenländern.²³ Andere theoretische Beiträge betonen jedoch, dass die Verteilungswirkung der finanziellen Öffnung vom Grad der wirtschaftlichen Entwicklung abhängt. In früheren Entwicklungsstadien können nur Haushalte, die in der Einkommensverteilung relativ gut positioniert sind, Zugang zu finanziellen Mitteln erhalten und von der gestiegenen Finanzoffenheit profitieren. Auf einem höheren Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung greifen viele Haushalte jedoch auf die Finanzmärkte zu, sodass die finanzielle Öffnung größeren Teilen der Gesellschaft direkt zugute komme.²⁴ Darüber hinaus weist ein Strang in der Literatur darauf hin, dass die Qualität der politischen Institutionen die Auswirkungen einer verstärkten finanziellen Öffnung auf die Einkommensungleichheit beeinflusse.²⁵ Die theoretischen Vorhersagen über die Auswirkungen der finanziellen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit sind daher nicht eindeutig. Die theoretische Standardsicht hat je-

doch vor allem das Potenzial der finanziellen Offenheit für einen Abbau der Ungleichheit betont: Indem sie sich regelmäßig auf die Vorhersage beruft, dass eine größere finanzielle Offenheit die wirtschaftliche Entwicklung fördere und die Einkommen ärmerer Haushalte steigere, drängten internationale Institutionen auf die Liberalisierung des Kapitalverkehrs in weiten Teilen der sich im Entwicklungsprozess befindlichen Welt.²⁶

Ein anderer Teil der Literatur ist skeptisch gegenüber theoretischen Behauptungen, dass die Globalisierung die Einkommensungleichheit stark beeinflusst – egal in welche Richtung. Diese Skepsis beruht zumeist auf theoretischen Argumenten, wonach andere Faktoren wichtigere Determinanten der Einkommensungleichheit sind. Eine umfassende Darstellung würde den Rahmen dieses Papiers sprengen, aber zusätzliche Faktoren für die Erklärung von Einkommensungleichheit, die in der Literatur eine herausragende Rolle spielen, sind Bildung,²⁷ höhere Qualifikationen bevorzugender technologischer Wandel,²⁸ die Struktur des politischen Systems,²⁹ Arbeitsmarktinstitutionen,³⁰ staatliche Ausgaben³¹ und makroökonomische Faktoren.³²

Zahlreiche Beiträge haben versucht, Theorien darüber zu testen, wie sich die Globalisierung auf die Einkommensungleichheit auswirkt – mit im Großen und Ganzen eher unklaren Ergebnissen.³³ Bislang hat sich die akademische Forschung nicht damit befassen, alle veröffentlichten Schätzungen über den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit systematisch zusammenzufassen und quantitativ zu untersuchen. Dieses Papier zielt darauf ab, diese Lücke in der Literatur zu schließen, indem es Meta-Analyse- und Meta-Regressionsmethoden verwendet. Bei der Meta-Analyse geht es darum, die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit überblicksartig zu identifizieren und zu berechnen, während die Meta-Regressionen darauf abzielen, Quellen der Heterogenität in den berichteten Globalisierung-Ungleichheit-Schätzungen zu untersuchen.³⁴ Ein Teil des Beitrags dieses Papiers besteht darin, dass die Anwendung der entsprechenden Methoden es uns ermöglicht, zu untersuchen, ob es einen Effekt gibt, der mit den theoretischen Standardvorhersagen darüber übereinstimmt, wie sich die Globalisierung auf die Einkommensungleichheit auswirkt, oder ob es tatsächlich Hinweise auf eine nicht eindeutige Beziehung gibt. Der andere Teil des Beitrags beinhaltet neue Erkenntnisse über die Quellen der Heterogenität in den veröffentlichten Globalisierung-Ungleichheit-Ergebnissen, da wir in der Lage sind, (Teil-)Antworten auf die Frage zu geben, warum die berichteten Schätzungen durch erhebliche Variation gekennzeichnet sind.

3. Meta-Analyse: Daten und deskriptive Ergebnisse

Dieser Abschnitt befasst sich mit der Forschungsfrage: Was sagen uns die vorliegenden Erkenntnisse über die durchschnittlichen Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit? Mithilfe der Meta-Analyse werfen wir ein neues Licht auf die Debatte darüber, ob der Effekt von Globalisierung auf die Einkommensungleichheit negativ, positiv oder nahe null ist. In Abschnitt 3.1 wird unser Datensatz im Rahmen der Literaturrecherche und Datenerhebung diskutiert. Abschnitt 3.2 enthält zusammenfassende Statistiken, die es uns ermöglichen, einen Überblick über die Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit zu geben.

3.1 Meta-Analysedaten

Die systematische Suche und Überprüfung der Literatur für dieses Papier begann mit der Recherche nach allen relevanten wissenschaftlichen Arbeiten über den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Einkommensungleichheit. Dabei bezieht die Arbeit Beiträge aus verschiedenen Disziplinen ein, vor allem aus den Bereichen Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Politikwissenschaft. Für die Suche nach Beiträgen verwendeten wir zunächst (i) Google Scholar, (ii) die EconLit-Datenbank und (iii) die Scopus-Datenbank. Wir nutzten die folgenden Schlüsselwörter bei der Suche: „*Globalisation and income inequality*“; „*openness + income inequality*“ (wir haben auch „*income inequality*“ durch „*income distribution*“ ersetzt).³⁵ Darüber hinaus verfolgten wir die in empirischen Studien zitierten Referenzen und Übersichtsarbeiten zu dieser Literatur durch Überprüfung der Referenzlisten. Die Kriterien für die Einbeziehung in die Meta-Datenbank sind wie folgt:

Einkommensungleichheit als abhängige Variable und Globalisierung als erklärende Variable: Als Voraussetzung für die Aufnahme in unseren Datensatz mussten ein Maß für die personelle Einkommensungleichheit als abhängige Variable und mindestens ein Maß für die ökonomische Globalisierung als erklärende Variable verwendet werden. Mit anderen Worten: Studien mussten Ergebnisse aus einer Variante des folgenden grundlegenden ökonometrischen Modells berichten:

$$INEQ = \alpha + \beta_1 ECONGLOBAL + \beta_x Z_x + \varepsilon \quad (1)$$

wobei *INEQ* ein Maß für die Einkommensungleichheit ist (Abschnitt 4 erklärt, wie wir zwischen verschiedenen Ungleichheitsmaßen unterscheiden), *ECONGLOBAL* ein Maß für die ökonomische Globalisierung darstellt, *Z* ein Vektor für andere erklärende Variablen ist, und ε der Fehlerterm. So mussten wir beispielsweise Papiere unberücksichtigt lassen, die

Globalisierungsmaße verwendeten, die nicht nur die Dimension der ökonomische Globalisierung berücksichtigen, sondern ein hybrides Maß mit politischer und/oder sozialer Dimensionen.³⁶ Ebenso wenig konnten wir Studien, die sich auf die Auswirkungen der Globalisierung auf die regionale Ungleichheit konzentrieren³⁷ oder andere nicht relevante Ungleichheitsmaße als abhängige Variable verwenden, in unseren Datensatz aufnehmen.

Berichtete ökonometrische Schätzungen: Nur die empirischen Studien, die Regressionsergebnisse präsentieren, wurden berücksichtigt. Diese Einschränkung schloss zahlreiche Arbeiten aus, die nur deskriptive Statistiken berichteten.³⁸

Veröffentlichung in begutachteten wissenschaftlichen Fachzeitschriften: Wir exkludierten andere Arbeiten zum Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit (z. B. Arbeitspapiere, Buchkapitel usw.). Erstens kann davon ausgegangen werden, dass wissenschaftlich begutachtete Publikationen eine bestimmte „Qualitätsprüfung“ durch die Begutachtenden bestanden haben. Zweitens ist es schwierig, alle potenziell relevanten Buchkapitel und andere nicht von ExpertInnen geprüften Dokumente aufzuspüren, die den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit berühren. Daher trug die Beschränkung auf wissenschaftlich begutachtete Zeitschriftenartikel dazu bei, dass der Kodierungsprozess transparent und überschaubar blieb.

Angebot relevanter Statistiken: Um aufgenommen zu werden, musste ein Papier bestimmte Berichtsstandards erfüllen: Voraussetzung war, dass Statistiken (z. B. Korrelationskoeffizienten und Standardfehler oder *t*-Statistiken) vorhanden waren, aus denen standardisierte Maßzahlen zur Auswirkung der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit berechnet werden können.

Englische Sprache und Veröffentlichungsdatum: Die berücksichtigten Arbeiten mussten schließlich auf Englisch verfasst und vor Februar 2019 veröffentlicht worden sein.

123 Papiere erfüllten diese Kriterien und berichteten insgesamt 1.254 relevante Schätzungen, die in den Metaanalysedatensatz aufgenommen wurden. Heimberger (2019) präsentiert eine tabellenförmige Auflistung dieser 123 Studien. Die Schätzungen, die auf Basis dieser Studien zusammengetragen wurden, sind die Gesamtpopulation der ökonometrischen Schätzungen über die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit.

3.2 Deskriptive Statistiken

Um das Ausmaß der Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit zu veranschaulichen, berechnen wir den durchschnittli-

chen Effekt auf der Grundlage aller zusammengestellten Schätzungen aus der veröffentlichten Literatur zu Globalisierung und Ungleichheit. Außerdem berechnen wir 95%-Konfidenzintervalle um den berechneten Durchschnitt herum.³⁹ Die partielle Korrelation wird verwendet, um die Effektgröße über Studien hinweg zu standardisieren und sie dadurch vergleichbar zu machen. In unserem Fall messen partielle Korrelationen, welche direkt aus den in den entsprechenden Papieren berichteten Regressionsergebnissen berechnet werden können, die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit unter der Annahme der Konstanz aller anderen kontrollierten Faktoren. Es gibt zwei große Vorteile des partiellen Korrelationskoeffizienten: Erstens können partielle Korrelationskoeffizienten von Studie zu Studie sinnvoll verglichen werden, da sie auf einem einheitlichen Maß zwischen -1 und 1 basieren, und zweitens können sie für einen viel größeren Satz von Schätzungen berechnet werden als andere Maße für die Effektgröße. Der partielle Korrelationskoeffizient wird nach dieser Formel berechnet:

$$r = \frac{t}{\sqrt{t^2 + df}} \quad (2)$$

Hier ist t die t -Statistik des relevanten Regressionskoeffizienten, und df bezeichnet die Freiheitsgrade dieser t -Statistik.⁴⁰ Es ist üblich, die Teilkorrelationen mit einem „Qualitätsindikator“ zu gewichten, was wir hier mit der Genauigkeit der Schätzung (berechnet als: Eins dividiert durch Standardfehler) tun werden.⁴¹ Durch die Einbeziehung aller Studien zum Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit, die in begutachteten Fachzeitschriften veröffentlicht wurden, sowie durch die Verwendung von Präzisionsgewichten ist die aus der Meta-Analyse abgeleitete durchschnittliche Schätzung wohl der beste verfügbare Schätzwert, den die bestehenden ökonometrische Literatur über die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit zu bieten hat.

Formal ist die gewichtete durchschnittliche partielle Korrelation gegeben durch:

$$wr = \frac{\sum [P_{ij} r_{ij}]}{\sum [P_{ij}]} \quad (3)$$

wobei r der partielle Korrelationskoeffizient wie in Gleichung (2) aus der i -ten Regressionsschätzung der j -ten Studie ist und P die zugehörige Genauigkeit (Berechnung als 1 dividiert durch Varianz). Wir verwenden den gewichteten partiellen Korrelationskoeffizienten, um zwei Fragen zu beantworten: Erstens, sind die durchschnittlichen Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit positiv, negativ oder nicht von null unterscheidbar? Zweitens, ist der Effekt klein oder groß? Nach den Richtlinien von Doucouliagos (2011) kann eine partielle Korrelation als

klein angesehen werden, wenn ihr absoluter Wert kleiner als 0,07 ist, während 0,17 als moderat und 0,33 als groß angesehen wird.

Tabelle 1 zeigt die deskriptiven Statistiken für die Meta-Analysedaten. Dabei werden der Median sowie der ungewichtete und präzisionsgewichtete Durchschnitt der Teilkorrelationen zwischen Globalisierung und Ungleichheit ausgewiesen. Darüber hinaus berichten wir die Ergebnisse aus der Schätzung eines *Random-Effects*-Modells und eines *Fixed-Effects*-Modells.⁴² Wir haben auch zwei Varianten von Konfidenzintervallen aufgenommen. Spalte (1) von Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse für die gesamte Population der Schätzungen ($n = 1254$). Die Ergebnisse verweisen darauf, dass die Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit im Durchschnitt positiv sind, d. h. die Globalisierung erhöht die Einkommensungleichheit. Basierend auf der Richtlinie in Doucouliagos (2011) ist eine partielle Korrelation als gering anzusehen, wenn ihr absoluter Wert kleiner als 0,07 ist. Der präzisionsgewichtete Durchschnitt des Effekts von Globalisierung auf Einkommensungleichheit beträgt 0,074, und die Schätzungen auf Basis der Modelle für *Fixed Effects* und *Random Effects* weichen nur geringfügig voneinander ab. Unter Berücksichtigung der Gesamtpopulation der Schätzungen finden wir daher Hinweise auf einen kleinen bis mittelgroßen die Einkommensungleichheit erhöhenden Effekt der Globalisierung. Insbesondere wird die Möglichkeit einer negativen durchschnittlichen partiellen Korrelation durch die 95%-Konfidenzintervalle ausgeschlossen. Die Meta-Analyseergebnisse in Tabelle 1 erlauben es uns daher, die Hypothese abzulehnen, dass die ökonomische Globalisierung die Einkommensungleichheit verringere. Denn dies hätte es erforderlich gemacht, Evidenz für negative durchschnittliche partielle Korrelationskoeffizienten zu finden.

Als erste Sensitivitätsprüfung wiederholt Spalte (2) in Tabelle 1 die überblicksartige Meta-Analyse, nachdem die 10% der geringsten und höchsten Schätzungen entfernt wurden. Die Ergebnisse in Spalte (2) sind sehr ähnlich wie in Spalte (1), was darauf hindeutet, dass Ausreißer am oberen und unteren Ende der Verteilung der partiellen Korrelationskoeffizienten die Ergebnisse nicht wesentlich beeinflussen. Bemerkenswert ist, dass die Konfidenzintervalle die Hypothese eines ungleichheitssenkenden Effekts der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit nach wie vor verwerfen. Spalte (3) betrachtet nur jene Schätzungen, die eine Variable der Handelsglobalisierung als relevante erklärende Variable verwendet haben. Wir stellen fest, dass die präzisionsgewichtete durchschnittliche partielle Korrelation der Handelsglobalisierung (0,045) wesentlich kleiner ist als in Spalte (1), in der noch die Gesamtpopulation der Schätzungen enthalten war. Spalte (4) berücksichtigt nur solche Schätzungen, die eine finanzielle Globalisierungsvariable als Regressor verwenden. Der präzisionsgewichtete Durchschnitt der Schätzungen der finanziellen Globali-

Tabelle 1: Veröffentlichte Effektgrößen zu Globalisierungs-Ungleichheit (123 Studien, 1.254 Schätzungen)

Statistik	Alle Schätzungen	Ohne die obersten und untersten 10%	Handels-globalisierung	Finanz-globalisierung	Gesamte Globalisierung
Beobachtungen					
Anzahl der Beobachtungen	1.254	1.005	732	473	49
Durchschnitte					
Median	0,089	0,074	0,041	0,136	0,108
Ungewichteter Durchschnitt	0,083	0,067	0,046	0,140	0,083
Präzisionsgewichteter Durchschnitt	0,074	0,061	0,045	0,123	0,124
Gewichteter Durchschnitt (RE)	0,086	0,067	0,048	0,141	0,110
Gewichteter Durchschnitt (FE)	0,079	0,036	0,078	0,114	0,123
Gewichteter Durchschnitt (HS)	0,079	0,067	0,043	0,137	0,119
Intervalle					
95%-Konfidenz	+0,072	+0,058	+0,031	+0,120	+0,044
Intervall (RE)	+0,099	+0,075	+0,065	+0,162	+0,177
95%-Konfidenz	+0,072	+0,059	+0,034	+0,120	+0,075
Intervall (RE)	+0,085	+0,075	+0,051	+0,154	+0,163

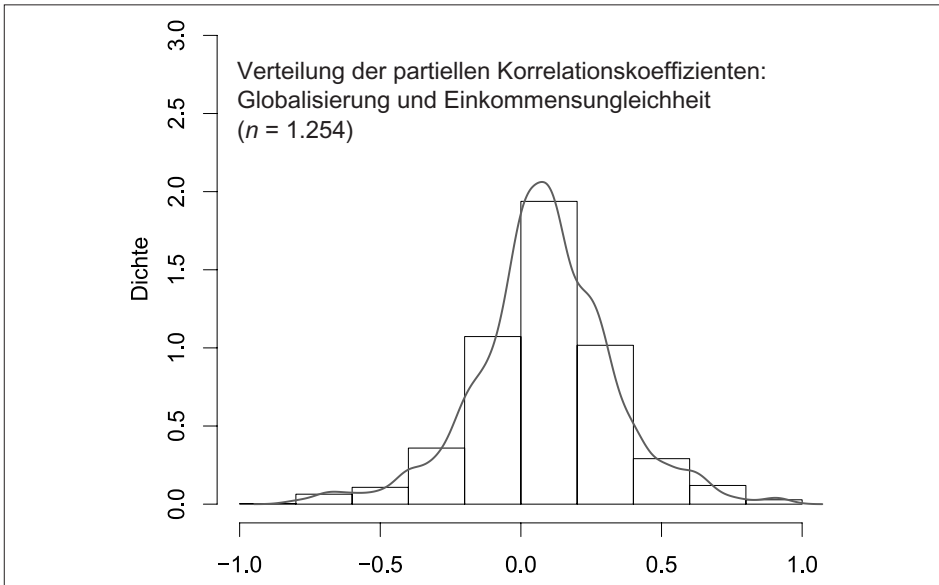
Anmerkungen: RE ... *Random Effects*; FE ... *Fixed Effects*; HS... Hunter-Schmidt (2014). Wir haben den Kehrwert der Varianzen als Präzisionsgewichte verwendet.

sierung in Höhe von 0,123 in Spalte (4) ist mehr als zweieinhalb Mal größer als jener in Spalte (3). Schließlich enthält Spalte (5) Schätzungen, die auf den gesamten Globalisierungsmaßen basieren. Hier finden wir neuerlich eine kleine bis mittlere positive gewichtete Teilkorrelation (0,124). Insgesamt verweisen die in Tabelle 1 dargestellten Statistiken auf das vorläufige Ergebnis, dass wir bei der Betrachtung von Teilmengen unserer Schätzungen feststellen, dass das Ausmaß der Auswirkungen der Handelsglobalisierung auf die Einkommensungleichheit deutlich geringer ist als die Auswirkungen von Globalisierungsmaßen, welche die finanzielle Dimension einbeziehen. Die Meta-Regressionsanalyse in Abschnitt 4 wird weitere Hypothesentests präsentieren, um dieses Ergebnis abzusichern.

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der partiellen Korrelationen in unserem Meta-Analysedatensatz. Es ist ersichtlich, dass eine große Bandbreite von Schätzungen berichtet wird, einschließlich positiver, negativer aber auch nahe null liegender Effektgrößen. Der größte Teil der Schätzungen liegt innerhalb des Intervalls von $-0,3$ und $0,4$. Der minimale Teilkorrelationskoeffizient beträgt $-0,82$ und das Maximum $0,94$; die Standardabweichung ist $0,25$. Während der ungewichtete Mittelwert ($0,07$) und der Median ($0,09$) von kleiner bis mittelgroßer Effektstärke sind, zeigt Abbildung 1,

dass die Schätzungen dennoch eine große Heterogenität aufweisen. Zusätzlich haben wir den Cochran-Q-Test⁴³ durchgeführt, der klare Hinweise darauf liefert, dass die Heterogenität der berichteten Schätzungen über das hinausgehen, was durch messbare Stichprobenfehler erwartet werden kann ($p < 0,0001$).

Abbildung 1: Verteilung der Schätzungen in der Literatur



Anmerkungen: Die Abbildung stellt die Schätzungen der *Kernel Density* der partiellen Korrelationskoeffizienten dar.

4. Meta-Regressionsanalyse

In diesem Abschnitt wird die folgende Frage gestellt: Welche Faktoren erklären die Heterogenität der berichteten Ergebnisse über den Effekt von Globalisierung auf die Einkommensungleichheit? Der vorige Abschnitt präsentierte Schätzungen, wonach die berichteten Ergebnisse über den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit mehr Variation aufweisen, als aufgrund von messbaren Stichprobenfehlern erwartet werden könnte. Daher setzen wir fort, indem wir mögliche Faktoren zur Erklärung der bestehenden Heterogenität der Schätzungen identifizieren.

4.1 Das Meta-Regressionsmodell

In Übereinstimmung mit Standardtechniken für die Meta-Regressionsanalyse⁴⁴ gehen wir davon aus, dass die i -te Schätzung des partiellen Kor-

relationskoeffizienten zum Zusammenhang von Globalisierung und Einkommensungleichheits aus der Studie j , bezeichnet als r_{ij} , von einem Vektor bestehend aus mehreren Variablen (Z_{kij}) beeinflusst wird, wobei diese Moderatorvariablen Merkmalen abbilden, die Unterschiede in den zugrunde liegenden Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit erfassen. ε_{ij} steht für den Fehlerterm. Das Meta-Regressionsmodell kann somit wie folgt beschrieben werden:

$$r_{ij} = \beta_0 + \sum \beta_k Z_{kij} + \varepsilon_{ij} \quad (4)$$

Wir schätzen dieses Modell mit *Weighted Least Squares* (WLS), wobei wir den Kehrwert der Varianz des partiellen Korrelationskoeffizienten für die (optimale) Präzisionsgewichtung verwenden. Stanley und Doucouliagos (2017, S. 19) argumentieren, dass der WLS-Schätzer gegenüber anderen Standardschätzern, die für die Meta-Regression verwendet werden können, vorzuziehen sei: „In praktischen Anwendungen ist es wahrscheinlich, dass eine unbeschränkte WLS-Meta-Regression praktisch äquivalente oder überlegene Ergebnisse im Vergleich zu Fixed-Effects-, Random-Effects- oder Mixed-Effects-Ansätzen der Meta-Regression liefert.“⁴⁵ WLS wird OLS vorgezogen, da die Schätzungen nicht die gleichen Standardfehler aufweisen und weil es wichtig ist, den präziseren Schätzungen mehr Gewicht zu geben, da die Informationen, die von genaueren Schätzungen ausgehen, als wertvoller angesehen werden können. Wir werden aber auch Robustheitstests durchführen, die auf der Anwendung anderer Schätzer beruhen.

Wir nehmen die folgenden Gruppen von „Moderator“-Variablen in den Z-Vektor auf:

Maße der abhängigen Variablen (Einkommensungleichheit): Es sei daran erinnert, dass die abhängige Variable in der Meta-Analyse ein Maß für die personelle Einkommensungleichheit ist (siehe Gleichung 1). Wir berücksichtigen Unterschiede in der abhängigen Variablen, indem wir Schätzungen unterscheiden, die den Gini-Index, die Top-Einkommensanteile, die Einkommensanteile der geringsten Einkommensgruppe, das Einkommensverhältnis zwischen obersten und untersten Einkommen, den Theil-Index, die relativen Löhne verschiedener Qualifikationsgruppen (*HighLowSkilled*), und andere Ungleichheitsmaße verwenden. Die Interpretation der Schätzungen, die auf der Verwendung verschiedener Ungleichheitsmaße beruhen, kann unterschiedlich sein. Wenn beispielsweise eine Studie den Gini-Koeffizienten verwendet, zeigt ein positiver Koeffizient der Globalisierungsvariablen eine Zunahme der Ungleichheit an. Wenn die Schätzung jedoch auf dem Einkommensanteil der untersten 10% der Einkommensbezieher basiert, wäre die Interpretation eines positiven Koeffizienten umgekehrt: Eine Zunahme der Globalisierung erhöht den Einkommensanteil der untersten 10% der Einkommensbezieher und

verringert somit die Ungleichheit. Wir begegnen dieser potenziellen Verwirrung bei der Interpretation von Schätzungen, indem wir die Teilkorrelationen und die entsprechenden *t*-Statistiken der Einkommensanteile der untersten Einkommensbezieher durch die Multiplikation mit (-1) transformieren. Diese Transformation macht alle Schätzungen vergleichbar (unabhängig davon, welches Maß an Einkommensungleichheit sie verwenden) und ermöglicht die allgemeine Interpretation, dass ein positiver Koeffizient einen die Einkommensungleichheit erhöhenden Effekt der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit anzeigt.

Ökonomische Globalisierungsmaße: Wie in Abschnitt 2 erläutert, kommen in der Literatur zahlreiche Indikatoren zur Anwendung, um verschiedene Aspekte der Globalisierung zu erfassen. Wir folgen der Typologie der in Gräbner et al. (2018) beschriebenen Indikatoren der ökonomischen Globalisierung, wobei zwischen der Handelsglobalisierung (z. B. Handelsvolumen in Relation zur Wirtschaftsleistung und *De-jure*-Maßnahmen wie Zölle), der finanziellen Globalisierung (z. B. ausländische Direktinvestitionen in Relation zur Wirtschaftsleistung und Indizes für die Liberalisierung des Kapitalverkehrs) und den Indizes für die gesamte Globalisierung (v. a. der KOF-Index für die wirtschaftliche Globalisierung) unterschieden wird, wobei letztere die Handels- und die Finanzdimension kombinieren. Gräbner et al. (2018) liefern eine detailliertere Darstellung zu unterschiedlichen Indikatoren für die ökonomische Globalisierung, die auch der Kodierung in dieser Studie zugrundeliegen. Unsere Meta-Regressionsanalyse testet, ob diese alternativen Globalisierungsmaße einen Einfluss auf die berichteten Ergebnisse haben.

Länderzusammensetzung: Wie wir in Abschnitt 2.2 gesehen haben, unterstreicht die theoretische Literatur, dass die ökonomische Globalisierung die Einkommensungleichheit in entwickelten Ländern möglicherweise anders beeinflusst als in Schwellenländern. Das Stolper-Samuelson-Theorem prognostiziert, dass die Handelsoffenheit die Einkommensungleichheit innerhalb der Schwellenländer verringern, aber die Ungleichheit in den entwickelten Ländern erhöhen wird (siehe Abschnitt 2.2). Wenn der Entwicklungsstand eine Rolle spielt, würde der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Einkommensungleichheit von der zugrunde liegenden Ländergruppe beeinflusst werden. Wir kontrollieren deshalb dafür, ob eine Schätzung auf einer Länderstichprobe von entwickelten Ländern, Schwellenländern oder aus einer Mischung aus entwickelten und Schwellenländern basiert. Um zwischen diesen drei Gruppen zu unterscheiden, verwenden wir die Länderklassifizierung des Internationalen Währungsfonds.⁴⁶

Datenmerkmale: Wir untersuchen auch, ob die Art der verwendeten Daten einen Einfluss auf die berichteten Ergebnisse hat. Daher bilden wir ab, ob eine Studie Querschnittsdaten anstelle von Paneldaten verwendet.

Zusätzlich integrieren wir eine *Dummy*-Variable, die wir auf den Wert 1 setzen, wenn nur Daten ab den 1990er-Jahren verwendet wurden. Der Grund für die Aufnahme dieser Variable mit dem Namen „DataHyperGlobalisation“ liegt darin, dass Autoren wie Rodrik (2011) argumentieren, dass die Periode der Hyperglobalisierung ab den 1990er-Jahren einige Besonderheiten hatte.

Details zur Schätzmethode: Wir prüfen auch, ob es einen Unterschied für die berichteten Ergebnisse macht, wenn durch die Verwendung von länderspezifischen *Fixed Effects* für nicht-beobachtbare Heterogenität der Länder kontrolliert wird. Etwa 38% der Schätzungen verwenden andere ökonometrische Methoden als OLS (z. B. GMM, *Random Effects*). Mit unserem Meta-Regressionsmodell können wir auch untersuchen, ob diese Unterschiede in der Schätzmethode einen signifikanten Einfluss haben.

Publikationscharakteristika: Wir berücksichtigen verschiedene Dimensionen des Publikationsprozesses: Unterschiede zwischen Fachzeitschriften für Entwicklungsökonomie und anderen Arten von Zeitschriften; ob der Schwerpunkt einer Studie auf der Beziehung zwischen Globalisierung und Ungleichheit liegt und nicht nur auf der Einbeziehung der Globalisierung als zusätzliche Kontrollvariable; und ob die AutorInnen einer Studie Kommentare oder Rückmeldungen von anderen AutorInnen erhalten haben, die in der Literatur über die Beziehung zwischen Globalisierung und Ungleichheit veröffentlicht haben.⁴⁷

Makroökonomische, politische und institutionelle Kontrollvariablen: Schließlich untersuchen wir, ob die Einbeziehung potenziell relevanter Kontrollvariablen in den Primärstudien einen Einfluss auf den berichteten Effekt von Globalisierung auf die Einkommensungleichheit hat. Ein prominentes Argument lautet, dass die zunehmende Einkommensungleichheit auf höhere Qualifikationsprofile bevorzugenden technologischen Wandel zurückzuführen sei. Dies basiert auf der Annahme, dass der technologische Wandel arbeitende Menschen mit höheren Qualifikationsniveaus bevorzuge, sodass die beobachtete Zunahme der Ungleichheit auf exogene Technologieschocks zurückzuführen ist.⁴⁸ Daher testen wir, ob die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit durch die Einbeziehung von Technologievariablen in die relevanten ökonometrischen Modelle moderiert werden. Makroökonomische Faktoren, die durch die Wachstumsrate des BIP und die Arbeitslosenquote dargestellt werden, könnten ebenfalls als wichtige Moderatoren fungieren, weshalb wir berücksichtigen, ob sie in die Schätzungen einbezogen wurden. Der Grad der wirtschaftlichen Entwicklung könnte auch die partielle Korrelation beeinflussen; daher testen wir, ob Studien eine Kontrollvariable für das Einkommensniveau (gemessen am BIP pro Kopf) inkludieren. Der demografische Wandel könnte auch relevant sein; daher prüfen wir, ob es einen Unterschied macht, wenn Bevölkerungsvariablen in die Regressionen einbe-

Tabelle 2: In der Meta-Regressionsanalyse verwendete Variablen

Variablenbezeichnung	Variablenbeschreibung	Mittelwert	Standard- abweichung
PartialCorrelation	Partieller Korrelationskoeffizient zum Einfluss ökonomischer Globalisierung auf die Einkommensungleichheit (abhängige Variable in der Meta-Regressionsanalyse)	0,083	0,249
Einkommensungleichheitsmaße			
Gini (verwendet als Basis)	BD = 1: Gini-Index für Einkommen als abhängiger Variable	0,707	0,455
TopIncomeShare	BD = 1: Einkommensanteil des obersten Quintils	0,103	0,304
BottomIncomeShare	BD = 1: Einkommensanteil des untersten Quintils	0,038	0,192
IncomeShareRatio	BD = 1: Einkommensverhältnis zwischen obersten und untersten Einkommen	0,060	0,237
Theil	BD = 1: Theil-Index	0,023	0,150
HighLowSkilled	BD = 1: Relative Löhne (basierend auf unterschiedlichen Qualifikationsniveaus)	0,013	0,112
OtherIneqVar	BD = 1: Andere Einkommensungleichheitsmaße (z. B. Atkinson-Index)	0,056	0,230
Ökonomische Globalisierungsmaße			
TradeGlobalisation (base)	BD = 1: Handelsglobalisierungsvariable als relevanter Regressor	0,584	0,493
FinancialGlobalisation	BD = 1: Finanzglobalisierungsvariable als relevanter Regressor	0,377	0,485
OverallEconGlobalisation	BD = 1: Gesamtglobalisierungsvariable als relevanter Regressor	0,039	0,194
Country composition			
AdvancedCountries (base)	BD = 1: nur entwickelte Länder im Datensatz enthalten	0,207	0,406
DevelopingCountries	BD = 1: nur Schwellenländer im Datensatz enthalten	0,368	0,483
MixofCountries	BD = 1: Mix aus entwickelten Ländern und Schwellenländern im Datensatz enthalten	0,424	0,494
Datencharakteristika			
CrossSection	BD = 1: Querschnittsdaten verwendet	0,123	0,328
DataHyperGlobalisation	BD = 1: nur Daten ab den 90er-Jahren verwendet	0,207	0,405
Estimator details			
CountryFixedEffects	BD = 1: Länder-Dummies inkludiert	0,552	0,498
NonOLS	BD = 1: Nicht-OLS-Schätzer verwendet (z.B. GMM, Random Effects)	0,379	0,485

Variablenbezeichnung	Variablenbeschreibung	Mittelwert	Standardabweichung
Publikationscharakteristika			
StandardError	Standardfehler des partiellen Korrelationskoeffizienten	0,106	0,057
NormalizedImpactFactor	Journal Impact Factor normiert auf den Bereich zwischen 0 und 1	0,245	0,215
DevelopmentJournal	BD = 1: Studie in einer Zeitschrift für Entwicklungsökonomik publiziert	0,164	0,371
Primary	BD = 1: Zusammenhang von Globalisierung und Ungleichheit ist von primärem Interesse.	0,640	0,480
CrossAuthor	BD = 1: Autor erhielten Feedback von anderen Autoren, die relevante begutachtete Papiere veröffentlichten	0,154	0,361
Prior	BD = 1: Autoren haben bereits in diesem Bereich veröffentlicht	0,081	0,272
Makroökonomische, politische und institutionelle Kontrollvariablen			
Technology	BD = 1: Technologie-Proxy als Kontrollvariable enthalten	0,108	0,310
GDPgrowth	BD = 1: BIP-Wachstum als Kontrollvariable enthalten	0,140	0,347
Unemployment	BD = 1: Arbeitslosigkeit als Kontrollvariable enthalten	0,049	0,217
IncomeLevel	BD = 1: BIP pro Kopf als Kontrollvariable enthalten	0,535	0,499
Population	BD = 1: Bevölkerung als Kontrollvariable enthalten	0,182	0,386
Education	BD = 1: Bildung als Kontrollvariable enthalten	0,465	0,499
TradeUnion	BD = 1: Gewerkschaft als Kontrollvariable enthalten	0,116	0,320
SocialSpending	BD = 1: Staatsausgaben als Kontrollvariable enthalten	0,030	0,169
Democracy	BD = 1: Demokratie als Kontrollvariable enthalten	0,159	0,366
Partisan politics	BD = 1: Politische Ideologie (z. B. Regierungsideologie) als Kontrollvariable enthalten	0,069	0,254

Anmerkung: BD bedeutet Binärdummy, der den Wert 1 annimmt, wenn die Bedingung erfüllt ist, und sonst null.

zogen werden. Da zahlreiche Studien darauf hinweisen, dass das Bildungssystem und die Bildungspolitik die Einkommensungleichheit beeinflussen,⁴⁹ prüfen wir, ob für Bildungsvariablen kontrolliert wird. Die politikwissenschaftliche und soziologische Literatur betont, dass es wichtig ist, die institutionelle Macht des Faktors Arbeit im Kontext der Bestimmung der Einkommensungleichheit zu berücksichtigen.⁵⁰ Wir testen deshalb auch, ob für die Gewerkschaftsdichte oder für den Grad der Tarifverhandlungen kontrolliert wird (TradeUnion). Ein weiterer wichtiger Faktor bei der Bestimmung der bestehenden Einkommensungleichheit betrifft die Höhe der staatlichen Ausgaben, insbesondere für den sozialen Schutz.⁵¹ Wir prüfen daher, ob Variablen für Staatsausgaben in die entsprechenden Regressionen einbezogen werden. Darüber hinaus ist die Demokratie potenziell ein relevanter Faktor für die Bestimmung der Ungleichheit, da Demokratien ihren Bürgern mehr Raum für die Gründung von Gewerkschaften und anderen politischen Organisationen bieten. Demokratische Systeme ermöglichen es den Bürgern, an Wahlen teilzunehmen (unabhängig von ihrer Position in der Einkommensverteilung), was zu politischen Entscheidungen führen kann, die zu einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung führen.⁵² Wir prüfen daher, ob Demokratievariablen in die Primärstudien einbezogen wurden. Schließlich hat die politikwissenschaftliche Literatur betont, dass es relevant ist, welche Parteien Teil der Regierung sind, da ihre ideologische Ausrichtung zu unterschiedlichen Reaktionen auf die wirtschaftliche Globalisierung führen kann.⁵³ Wir prüfen also auch, ob die Einbeziehung von Kontrollvariablen für die Parteipolitik die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit moderiert.

Wir haben versucht, eine umfassende Kodierung von potenziellen Quellen der Heterogenität vorzunehmen. Einige Variablen mussten jedoch vollständig aus der Meta-Regressionsanalyse ausgeschlossen werden, da sie nur in einer sehr geringen Anzahl von Schätzungen auftraten. Einzelheiten zu den im Z-Vektor enthaltenen Moderatorvariablen können der Tabelle 2 entnommen werden, die auch deskriptive Statistiken enthält.

4.2 Ergebnisse der multivariaten Meta-Regressionsanalyse

Zur Interpretation der Koeffizienten in den unten vorgestellten multivariaten Meta-Regressionsmodellen sind einige Vorbemerkungen angebracht. Die Modelle exkludieren immer eine Kategorie (als Referenzkategorie) aus jeder Gruppe von sich gegenseitig ausschließenden und insgesamt vollständigen *Dummy*-Variablen (Einkommensungleichheitsmaße, ökonomische Globalisierungsmaße und Länderzusammensetzung). Dies ist notwendig, da wir sonst aufgrund von perfekter Multikollinearität die Modelle nicht schätzen könnten. Dies bedeutet jedoch, dass die Konstante β_0 nicht als „wahrer“ Effekt der Globalisierung auf die Einkommensungleich-

heit interpretiert werden kann, da er von der Wahl der Referenzgruppen abhängt. Andere Referenzspezifikationen würden zu unterschiedlichen Schätzungen der Konstanten β_0 führen. Unsere Referenzspezifikation ist eine Schätzung der Auswirkungen der Handelsglobalisierung auf den Gini-Index, die nur auf Daten aus entwickelten Ländern basiert. Es ist zu beachten, dass die Wahl der exkludierten *Dummy*-Variablen in keiner Weise einen der anderen geschätzten Koeffizienten beeinflusst, aber den Referenzwert der Konstanten β_0 verschiebt.⁵⁴ Die Koeffizienten der Moderatorvariablen aus jeder Gruppe von sich gegenseitig ausschließenden und insgesamt vollständigen *Dummy*-Variablen ermöglichen es uns daher, Vorhersagen über die Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit in einem bestimmten Umfeld im Vergleich zu einem alternativen Umfeld zu treffen. So kann beispielsweise die geschätzte durchschnittliche partielle Korrelation von Schwellenländern im Vergleich zu entwickelten Ländern (die die Referenzkategorie bilden) durch Addition der Werte von β_0 und des Schwellenländer-Koeffizienten vorhergesagt werden.

Zu beachten ist außerdem, dass wir einen „*General-to-specific*“-Schätzungsansatz verwenden, wie es auch in prominenten Leitlinien zur Meta-Analyse vorgeschlagen wird.⁵⁵ Dies bedeutet, dass wir die Variable entfernen, die den größten p-Wert im Modell mit allen kodierten Moderatorvariablen hatte (siehe Tabelle 2 für die vollständige Liste der Moderatorvariablen). Dieser Schritt wird wiederholt, bis die p-Werte aller Variablen kleiner als 0,1 sind.⁵⁶ Der Vorteil dieses „*General-to-specific*“-Ansatzes ist, „dass die Konstruktion des Modells von einem sehr allgemeinen Modell ausgehend in einer strukturierten, geordneten und (statistisch validen) Weise voranschreitet und so die schlimmsten Aspekte des Data Mining vermeidet“.⁵⁷ Eine zusätzliche Komplikation für die Meta-Regressionsanalyse bezüglich der Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit ergibt sich aus dem Vorhandensein mehrerer Schätzungen pro Studie. Es wäre zu restriktiv, davon auszugehen, dass Paare von partiellen Korrelationskoeffizienten und Standardfehlern innerhalb von Studien völlig unabhängig voneinander zu betrachten sind. Wir berücksichtigen mögliche Abhängigkeiten innerhalb der Studien, indem wir die Standardfehler auf Studienebene clustern.

Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse der „*General-to-specific*“-Modellierung unserer multivariaten Meta-Regressionsanalyse. Die Ergebnisse basieren auf der Verwendung von WLS, wobei der Kehrwert der Varianzen als optimale Präzisionsgewichte verwendet wird. Zunächst betrachten wir die Ergebnisse in Spalte (1). Die erste bemerkenswerte Erkenntnis ist, dass Schätzungen, die auf der Verwendung des Theil-Index basieren, geringere Effektgrößen aufweisen als diejenigen, die den Gini-Index (der die Referenzgruppe darstellt) verwenden. Diese erste Erkenntnis aus der Meta-

Regression deutet darauf hin, dass die Wahl des Einkommensungleichheitsmaßes relevant sein kann.

Die zweite Haupte Erkenntnis ist, dass die Dimension der ökonomischen Globalisierung die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit moderiert. Insbesondere stellen wir fest, dass die Finanzglobalisierung einen signifikanten und positiven Koeffizienten aufweist. Im Vergleich zu Schätzungen, die TradeGlobalisation verwenden, weisen Schätzungen, die FinancialGlobalisation verwenden, einen deutlich positiveren (d. h. stärker ungleichheitssteigernden) Effekt von Globalisierung auf die Einkommensungleichheit aus. Unser Meta-Regressionsmodell in Spalte (1) der Tabelle 3 prognostiziert einen moderaten positiven Einfluss der finanziellen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit von +0,16; dieses Ergebnis erhalten wir durch Addition des FinancialGlobalisation-Koeffizienten und der Konstanten. Diese Ergebnisse aus dem multivariaten Meta-Regressionsmodell stehen im Einklang mit den in Tabelle 1 dargestellten Meta-Analyse-Ergebnissen.

Aus den Ergebnissen in Spalte (1) von Tabelle 3 lassen sich mehrere zusätzliche (Neben-)Erkenntnisse ableiten, die es ebenfalls verdienen, hervorgehoben zu werden. Erstens sind mehrere Publikationscharakteristika signifikante Moderatorvariablen: Wenn der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit das Hauptthema eines Artikels ist; wenn AutorInnen Rückmeldungen von anderen AutorInnen erhalten haben, die in der einschlägigen Literatur veröffentlicht haben; und wenn AutorInnen zuvor im Bereich der Globalisierung und Ungleichheit veröffentlicht haben, sind die gemeldeten Ergebnisse in der Regel jeweils in ihrer Effektstärke kleiner. Zweitens moderieren zwei Regressoren, die regelmäßig in empirischen Anwendungen verwendet werden, die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit: Technologie und Bildung. Mit anderen Worten: Die Spezifikationsentscheidungen des ökonometrischen Modells sind wichtig, wenn es darum geht, Regressoren auszuwählen, die möglicherweise ebenfalls die Einkommensungleichheit erklären könnten. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit durch das Einbeziehen von Technologie- und Bildungsvariablen in die Regressionen moderiert werden. Schließlich ist bemerkenswert, wofür wir keine Evidenz finden: Laut den Ergebnissen der Meta-Regression ist die Zusammensetzung der Ländergruppe keine signifikante Moderatorvariable. Mit anderen Worten: Unsere Ergebnisse verwerfen die Hypothese, dass die Globalisierung zur Verringerung der Einkommensungleichheit in Schwellenländern beiträgt, da die Ergebnisse für die Entwicklungsländer auch auf kleine bis mittelgroße die Einkommensungleichheit steigernde Effekte der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit hinweisen (ebenso wie für die Gruppe der entwickelten Länder).

Tabelle 3: Multivariate Regressionsergebnisse („General-to-specific“)

Abhängige Variable	PartialCorr	PartialCorr	PartialCorr	Fisher's z	
Schätzmethode	(1) WLS	(2) Random Effects	(3) Robuste Regression	(4) WLS	(5) Robust, statistisch signifikant
Constant	0,062** (0,026)	0,038 (0,035)	0,017 (0,039)	0,066** (0,027)	no
TopIncomeShare	0,012 (0,036)	0,003 (0,044)	0,029 (0,051)	0,009 (0,038)	no
BottomIncomeShare	-0,039 (0,026)	-0,049* (0,030)	-0,060 (0,038)	-0,045 (0,030)	no
Theil	-0,118*** (0,020)	-0,110*** (0,031)	-0,105*** (0,040)	-0,126*** (0,022)	yes
IncomeShareRatio	-0,021 (0,046)	-0,019 (0,049)	-0,036 (0,037)	-0,023 (0,050)	no
HighLowSkilled	-0,035 (0,035)	-0,016 (0,061)	-0,028 (0,060)	-0,045 (0,041)	no
OtherIneqVar	0,073 (0,046)	0,088 (0,060)	0,103 (0,070)	0,095 (0,065)	no
FinancialGlobalisation	0,095*** (0,025)	0,100*** (0,030)	0,112*** (0,027)	0,102*** (0,027)	yes
OverallEconomicGlobalisation	0,081* (0,044)	0,067 (0,060)	0,033 (0,067)	0,081 (0,050)	no
DevelopingCountriesOnly	0,017 (0,028)	0,054* (0,032)	0,081** (0,032)	0,019 (0,030)	no
MixofCountries	-0,012 (0,023)	0,016 (0,029)	0,038 (0,029)	-0,016 (0,025)	no
Primary	-0,032* (0,019)	-0,031 (0,024)	-0,031 (0,024)	-0,031 (0,020)	no
Crossauthor	-0,052* (0,026)	-0,064** (0,025)	-0,071*** (0,022)	-0,060** (0,028)	yes
Prior	-0,049* (0,027)	-0,053 (0,032)	-0,036 (0,035)	-0,060** (0,030)	no
Technology	-0,051* (0,031)	-0,070*** (0,026)	-0,091*** (0,029)	-0,055* (0,032)	yes
Education	0,042** (0,020)	0,046** (0,023)	0,053** (0,023)	0,045** (0,022)	yes
Beobachtungen	1.254	1.254	1.254	1.254	
R squared	0,107	0,136	0,105	0,095	

Anmerkungen: WLS ... *Weighted Least Squares* (Kehrwert der Varianzen als Gewichte). Standardfehler (in Klammern) werden auf der Studienebene geclustert, um potenzielle Interdependenzen innerhalb der Studien zu berücksichtigen: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

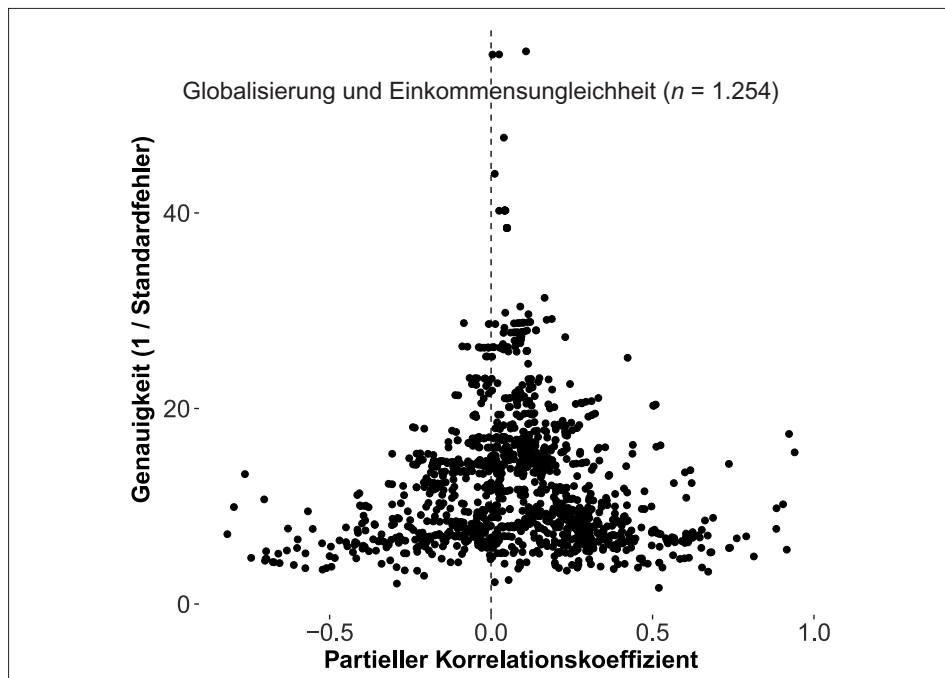
In den Spalten (2)-(4) von Tabelle 3 testen wir die Robustheit der in Spalte (1) berichteten Meta-Regressionsergebnisse. Dies geschieht durch die Anwendung verschiedener Schätzer und durch die Verwendung einer Transformation der abhängigen Variablen. Genauer gesagt führt das *Random-Effects-Modell* in Spalte (2) einen zusätzlichen Varianzterm zwischen den Studien ein, um Unterschiede in den Schätzungen der Globali-

sierung und der Ungleichheit abzudecken, die über den Stichprobenfehler und die von den Moderatorvariablen erfassten Unterschiede hinausgehen.⁵⁸ Der in Spalte (3) verwendete robuste Regressionsschätzer gibt Beobachtungen mit großen absoluten Residuen wenig Gewicht und ist daher weniger anfällig für den Einfluss von Ausreißerbeobachtungen. Schließlich verwendet Spalte (4) die z-transformierten partiellen Korrelationskoeffizienten von Fisher, um das potenzielle Problem zu adressieren, dass die Verteilung der partiellen Korrelationen nicht normal ist, wenn ihre Werte nahe bei -1 und $+1$ liegen. Die Ergebnisse in den Spalten (2)-(4) zeigen, dass unsere Basisergebnisse bei der Durchführung dieser Robustheitstests weitgehend unbeeinflusst bleiben. Die Größe einiger der Koeffizienten und ihrer Standardfehler unterliegen (leichten) Schwankungen. Es gibt jedoch drei Fälle, in denen sich eine Variable, deren Koeffizient in Spalte (1) als signifikant geschätzt wurde, in den drei zusätzlich geschätzten Modellen nicht durchgängig als signifikant erweist: Die Koeffizienten von OverallEconomicGlobalisation, Primary und Prior verlieren ihre Signifikanz, wenn wir robuste Regression bzw. *Random Effects* anwenden. Darüber hinaus weisen die Spalten (2)-(4) der Tabelle 3 jedoch auf Resultatrobustheit hin.

4.3 Publikationsbias

Wir untersuchen des Weiteren, ob die ökonometrische Literatur über den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Ungleichheit durch einen Publikationsbias charakterisiert ist, was ein schwerwiegendes Problem für die ökonomische Interpretation und statistische Schlussfolgerungen darstellen könnte.⁵⁹ Die verzerrte Selektion von Publikationsergebnissen bezieht sich auf einen Prozess, bei dem die Ergebnisse aufgrund ihrer statistischen Signifikanz ausgewählt werden.⁶⁰ Die Tendenz von ZeitschriftenredakteurInnen, nur solche Ergebnisse zu veröffentlichen, die statistische Signifikanz aufweisen, die Bereitschaft der ForscherInnen, einen statistisch signifikanten Effekt auf der Grundlage der akzeptierten Theorie eher zu akzeptieren als der Theorie widersprechende Ergebnisse, und die allgemeine Prädisposition, statistisch signifikante Ergebnisse günstiger zu behandeln als „nicht-signifikante“ Evidenz kann all dies zu einem verzerrten Bild der zugrunde liegenden empirischen Beziehung zwischen bestimmten Variablen führen.⁶¹ Hier verwenden wir etablierte Tests zur Erkennung von Publikationsbias, die auf der Überprüfung des Zusammenhangs zwischen der partiellen Korrelation und ihrem Standardfehler basieren. Wenn es keinen Publikationsbias gäbe, würden die partielle Korrelation und ihr Standardfehler keinen systematischen Zusammenhang aufweisen. Wenn die Veröffentlichung der Ergebnisse jedoch verzerrt wäre, würden wir eine statistisch signifikante Beziehung finden.

Abbildung 2: Trichterdiagramm bezüglich der Verzerrung der Publikationsauswahl



Notizen: Die Abbildung stellt den Zusammenhang zwischen den Punktschätzungen der partiellen Korrelationskoeffizienten und ihrer Genauigkeit dar, wobei letztere als $(1 / \text{Standardfehler})$ berechnet wurde.

In der Literatur wird argumentiert, dass die „einfachste und am häufigsten verwendete Methode zur Erkennung des Publikationsbias eine informelle Untersuchung eines Trichterdiagramms ist“.⁶² Das Trichterdiagramm stellt ein Streudiagramm dar, das aus allen partiellen Korrelationskoeffizienten und ihrer Genauigkeit (gemessen als Kehrwert des Standardfehlers) besteht. Die präzisesten Schätzungen über den Zusammenhang zwischen Globalisierung und Einkommensungleichheit sind an der Spitze zu sehen und werden am wenigsten von der Verzerrung der Publikationsauswahl beeinflusst, da es aufgrund ihrer hohen Präzision eher unwahrscheinlich ist, dass sie statistisch unbedeutend sind. In Ermangelung eines Publikationsbias sollte das Trichterdiagramm symmetrisch sein, was bedeuten würde, dass die genauesten Schätzungen dem wahren Effekt nahe kommen, während Schätzungen mit geringer Präzision durch eine große und relativ symmetrische Streuung gekennzeichnet sind. Daher sollte bei Nichtvorliegen eines Publikationsbias das Streudiagramm wie ein umgekehrter Trichter geformt sein.⁶³ Die Betrachtung von Abbildung 2 deutet darauf hin, dass tatsächlich Symmetrie in dem Sinne vor-

liegt, dass negative, positive und nahe bei null liegende Schätzungen in der ökonometrischen Literatur über den Effekt von Globalisierung auf Einkommensungleichheit berichtet werden, obwohl der rechte Teil des Trichters mehr Beobachtungen aufweist als der linke Teil. Eine visuelle Inspektion der Verteilung der berichteten Schätzungen deutet darauf hin, dass die Verzerrung der Publikationsauswahl (in Form der Unterdrückung nicht-signifikanter Ergebnisse) deshalb wahrscheinlich kein gewichtiges Problem für die Literatur zum Zusammenhang von Globalisierung und Ungleichheit darstellt.

Dennoch ist die visuelle Inspektion eines Trichterdiagramms als weitgehend subjektiv zu betrachten. Daher verwenden wir nachfolgend den *Funnel-Asymmetry Precision-Effect Test* (FAT PET), der es uns ermöglicht, das Vorhandensein von Verzerrungen bei der Publikationsauswahl formal zu testen. Dabei ist das folgende Modell relevant:

$$r_{ij} = \beta_0 + \sum \beta_k Z_{kij} + \beta_1 SE_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (5)$$

Die Gleichung (5) ist im Wesentlichen die gleiche wie das Meta-Regressionsmodell in Gleichung (4); der einzige Unterschied besteht darin, dass wir den Standardfehler des partiellen Korrelationskoeffizienten (SE) als zusätzliche Kontrollvariable aufgenommen haben. Wir schätzen das Modell erneut mit WLS.⁶⁴ Wenn wir Gleichung (5) ohne den Z-Vektor aufsetzen, erhalten wir den FAT-PET. Durch die Einbeziehung der Moderatorvariablen in Vektor Z schätzen wir den erweiterten FAT-PET. In beiden Fällen ist die relevante Frage, ob $\beta_1 = 0$, denn in diesem Fall könnten wir zu dem Schluss kommen, dass es keine Hinweise auf einen Publikationsbias gibt.⁶⁵

Tabelle 4 zeigt die Ergebnisse der Modelle, die wir zur Überprüfung auf Verzerrungen bei der Publikationsauswahl schätzen. Wenn wir den FAT-PET durchführen, ohne Moderatorvariablen zu inkludieren (Spalte 1), finden wir keine Hinweise auf eine Verzerrung der Publikationsauswahl, da es keine statistisch signifikante Beziehung zwischen den partiellen Korrelationskoeffizienten und den Standardfehlern gibt. Die Konstante bleibt jedoch positiv und statistisch signifikant, d. h. der präzisionsgewichtete Effekt der Globalisierung auf die Ungleichheit ist auch nach Berücksichtigung eines möglichen Publikationsbias positiv. Spalte (2) inkludiert dann die Moderatorvariablen als zusätzliche Regressoren, um die Heterogenität in den berichteten Globalisierungs- und Ungleichheitsschätzungen zu erklären. Der Koeffizient der Variable StandardError ist etwas kleiner als in Spalte (1), bleibt aber statistisch insignifikant.⁶⁶ Darüber hinaus analysieren wir, ob sich das Bild ändert, wenn wir auch für den *Journal Impact Factor* kontrollieren, da sich die Publikationsverzerrungen aufgrund der „Qualität“ der Zeitschrift unterscheiden könnten.⁶⁷ Das Ergebnis, dass der Standardfehler keinen statistisch signifikanten Parameter aufweist, bleibt

jedoch aufrecht, wenn wir für den *Journal Impact Factor* kontrollieren. Insgesamt deuten die Ergebnisse aus dem erweiterten FAT-PET darauf hin, dass in der Literatur über den Effekt von Globalisierung auf die Einkommensungleichheit kein Publikationsbias vorliegt. Dies stärkt das bisherige Ergebnis eines durchschnittlichen, die Einkommensungleichheit erhöhenden Effekts von Globalisierung auf die Einkommensungleichheit aus der Meta-Analyse, da die von uns gezogenen ökonomischen Interpretationen und statistischen Schlussfolgerungen nicht durch einen Publikationsbias verzerrt sind.

Tabelle 4: Ergebnisse für Tests auf Publikationsbias

	Abhängige Variable: Partieller Korrelationskoeffizient		
	(1)	(2)	(3)
Constant	0,058*** (0,018)	0,061** (0,029)	0,055* (0,030)
StandardError	0,262 (0,269)	0,023 (0,280)	0,013 (0,285)
NormalizedImpactFactor			0,030 (0,057)
Zusätzliche Kontrollvariablen	nein	ja	ja
Beobachtungen	1.254	1.254	1.254

Anmerkungen: Die Modelle (1)-(3) wurden mit WLS geschätzt. Standardfehler (in Klammern) wurden auf Studienebene geclustert. Die Spalten (2)-(3) enthalten jedoch einen Satz zusätzlicher Moderatorvariablen (wie in Spalte (2) der Tabelle 3), die aus Platzgründen nicht berichtet werden. Die vollständigen Ergebnisse sind auf Anfrage erhältlich. * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

5. Schlussfolgerungen

Basierend auf einer großen Zahl unabhängiger Schätzungen⁶⁸ und qualitativer Literaturüberblicksstudien⁶⁹ konnte die bisherige Literatur nicht stichhaltig nachweisen, ob der Effekt von ökonomischer Globalisierung auf die Einkommensungleichheit positiv, negativ oder nahe bei null ist. Durch die Verwendung von Meta-Analyse und Meta-Regressionsmethoden hat dieses Papier die erste quantitative Überblicksanalyse zur einschlägigen ökonometrischen Literatur gegeben.

Die in diesem Beitrag vorgestellten Meta-Analyse- und Meta-Regressionsergebnisse deuten auf mehrere Erkenntnisse hin. Erstens stellen wir fest, dass die Globalisierung im Durchschnitt einen (kleinen bis mittelgroßen) die Einkommensungleichheit erhöhenden Effekt hat. Wir stellen fest, dass sich dieser durchschnittliche Effekt robust von null unterscheidet. Zweitens gibt es Hinweise darauf, dass die Handelsglobalisierung die Ein-

kommensungleichheit in geringerem Maße beeinflusst hat als die finanzielle Globalisierung. Wir stellen fest, dass die Wirkung der Handelsglobalisierung relativ gering ist; die finanzielle Globalisierung zeigt jedoch einen stärkeren Einfluss auf die Einkommensungleichheit, d. h. im Durchschnitt hat die finanzielle Dimension der ökonomischen Globalisierung die Einkommensungleichheit deutlich stärker nach oben gedrückt. Drittens finden wir keine ökonometrische Evidenz dafür, dass die Globalisierung dazu beigetragen hat, die Einkommensungleichheit in den Schwellenländern durchschnittlich zu verringern. Im Gegensatz dazu zeigen die Ergebnisse, dass der ungleichheitssteigernde Effekt in den Schwellenländern ähnlich stark war wie in den entwickelten Ländern. Diese Erkenntnis steht in klarem Widerspruch zu theoretischen Überlegungen, die erwartet ließen, dass die ökonomische Globalisierung die Einkommensungleichheit innerhalb der Entwicklungsländer verringert. Viertens stellen wir fest, dass Technologie und Bildung die Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit moderieren. Dieses Ergebnis zeigt, dass Forscher, die an der Spezifizierung ökonometrischer Modelle zur Schätzung der Auswirkungen der Globalisierung auf die Einkommensungleichheit arbeiten, sich insbesondere auf die Verwendung geeigneter Variablen konzentrieren sollten, die den technologischen Wandel und die Bildung erfassen.

Unsere Meta-Regressionsergebnisse berücksichtigen verschiedene andere Faktoren, die zu einer Heterogenität der berichteten Schätzungen führen können, darunter Unterschiede in der ökonometrischen Spezifikation, den Einkommensungleichheitsmaßen und den verwendeten Datensätzen sowie den Publikationscharakteristika. Die Tests auf Publikationsbias haben keine Hinweise darauf ergeben, dass die in der Literatur berichteten ökonometrischen Schätzungen signifikant von einer Verzerrung der Publikationsauswahl beeinflusst sind.

Obwohl wir feststellen, dass die ökonomische Globalisierung relevant und signifikant ist, wenn es darum geht, die Entwicklung der Einkommensungleichheit zu erklären, wirken sich andere Faktoren (wie Technologie, Bildung, Arbeitsmarktinstitutionen und Besonderheiten des Sozialstaates) ebenfalls auf die personelle Einkommensungleichheit aus. Zukünftige Forschung könnte Meta-Analyse und Meta-Regressionswerkzeuge nutzen, um valide statistische Rückschlüsse auf die direkten Auswirkungen anderer Faktoren als der ökonomischen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit zu ziehen. Schließlich ist festzuhalten, dass wir uns in dieser Studie auf die personelle Einkommensungleichheit als abhängige Variable konzentrierten. Unterschiedliche Theorien deuten jedoch darauf hin, dass die Globalisierung alle möglichen anderen politikrelevanten Phänomene (z. B. Wirtschaftswachstum, Steuerstrukturen und Staatsausgaben) beeinflussen könnte. Erweiterungen und Anpassungen des in diesem Pa-

pier vorgeschlagenen Meta-Analyseansatzes könnten sich als nützlich erweisen, um verschiedene andere Forschungsfragen zu den Auswirkungen der Globalisierung zu beantworten.

Anmerkungen

- ¹ Z. B. OECD (2015); Alvaredo et al. (2018).
- ² Z. B. Burtless (1995); Ravallion (2003); Winters et al. (2004); Anderson (2005); Demirguc-Kunt und Levine (2009); Mills (2009); Nissanke und Thorbecke (2010); Harrison et al. (2011); de Haan und Sturm (2017).
- ³ Stolper und Samuelson (1941).
- ⁴ Z. B. Robertson (2004); Chiquiar (2008); Roser und Crespo Cuaresma (2016).
- ⁵ Z. B. Goldberg und Pavcnik (2007); Meschi und Vivarelli (2009); Han et al. (2012).
- ⁶ Z. B. Hamori und Hashiguchi (2012); Jaumotte et al. 2013; Asteriou et al. (2014).
- ⁷ Z. B. Mahler et al. (1999); Pontusson et al. (2002); Abdullah et al. (2015); Huber et al. (2017).
- ⁸ Stanley (2001) 145.
- ⁹ Z. B. Stanley und Doucouliagos (2012).
- ¹⁰ Z. B. Schmidt und Hunter (2014).
- ¹¹ Eigene Übersetzung des Zitats aus dem Englischen.
- ¹² Z. B. Dreher et al. (2008); Scholte (2008).
- ¹³ Z. B. Gräbner et al. (2018); Gygli et al. (2019).
- ¹⁴ Dreher (2006); Potrafke (2015).
- ¹⁵ Z. B. Burtless (1995); Ravallion (2003); Winters et al. (2004); Anderson (2005); Mills (2009); Demirguc-Kunt und Levine (2009); Nissanke und Thorbecke (2010); Harrison et al. (2011); de Haan und Sturm (2017).
- ¹⁶ Gräbner et al. (2018); Gygli et al. (2019).
- ¹⁷ Z. B. Feenstra und Hanson (1997); Figini und Görg (2011); Gozgor und Ranjan (2017).
- ¹⁸ Stolper und Samuelson (1941).
- ¹⁹ Z. B. Deardorff und Stern (1994); Beaulieu et al. (2011).
- ²⁰ Z. B. Arndt und Kierzkowski (2001).
- ²¹ Z. B. Milanovic (2005); Goldberg und Pavcnik (2007); Bigsten und Munshi (2014).
- ²² Z. B. Aghion und Bolton (1997).
- ²³ Z. B. Nafziger (1997); Beck et al. (2007).
- ²⁴ Greenwood und Jovanovic (1990).
- ²⁵ Rajan und Zingales (2003); Delis et al. (2014).
- ²⁶ Z. B. Chang (2002); Rodrik (2007).
- ²⁷ Z. B. Abdullah et al. (2015).
- ²⁸ Z. B. Card und diNardo (2002).
- ²⁹ Z. B. Reuveny und Li (2003).
- ³⁰ Z. B. Checchi und Garcia-Penalosa (2008).
- ³¹ Z. B. Rudra (2004).
- ³² Z. B. Li und Zou (2002).
- ³³ Z. B. Mills (2009); Harrison et al. (2011); de Haan und Sturm (2017).
- ³⁴ Z. B. Stanley und Doucouliagos (2012); Schmidt und Hunter (2014).
- ³⁵ Wir haben auch die amerikanische englische Version („*globalization*“) in den Suchprozess einbezogen.
- ³⁶ Z. B. Huang et al. (2016).
- ³⁷ Z. B. Ma (2006).
- ³⁸ Z. B. Robertson (2000).

- ³⁹ Z. B. Schmidt und Hunter (2014).
- ⁴⁰ Stanley, Doucouliagos (2012) 25.
- ⁴¹ Der Standardfehler des partiellen Korrelationskoeffizienten (*ser*) wird berechnet durch: $ser = \sqrt{\frac{1-r^2}{df}}$, wobei *r* der partielle Korrelationskoeffizient ist und *df* die Freiheitsgrade bezeichnet.
- ⁴² In Tabelle 1 wurden sowohl die *Random-Effects*-Modelle als auch die *Fixed-Effects*-Modelle ohne Moderatorvariablen spezifiziert, wobei letztere in Abschnitt 4 vorgestellt werden.
- ⁴³ Z. B. Cooper und Hedges (1994).
- ⁴⁴ Z. B. Stanley und Doucouliagos (2012).
- ⁴⁵ Eigene Übersetzung des Zitats aus dem Englischen.
- ⁴⁶ IMF (2018).
- ⁴⁷ Die Informationen zu den Variablen „Primary“ und „CrossAuthor“ wurden auf der Grundlage der Fußnoten und Anerkennungsabschnitte in den entsprechenden Studien gesammelt.
- ⁴⁸ Z. B. Berman et al. (1998); Card und DiNardo (2002).
- ⁴⁹ Z. B. Abdullah et al. (2015).
- ⁵⁰ Z. B. Wallerstein (1999).
- ⁵¹ Z. B. Rodrik (1998); Rudra (2004).
- ⁵² Gradstein und Milanovic (2004).
- ⁵³ Z. B. Pontusson et al. (2002); Dorn und Schinke (2018).
- ⁵⁴ Siehe Gechert und Rannenberg (2018) 9.
- ⁵⁵ Z. B. Stanley und Doucouliagos (2012) 105.
- ⁵⁶ Es ist zu beachten, dass wir *Dummy*-Variablen nicht aus Variablengruppen ausgeschlossen haben (siehe die Gruppen „Einkommensungleichheitsmaße“, „Ökonomische Globalisierungsmaße“ und „Länderzusammensetzung“ in Tabelle 2), auch wenn sie statistisch nicht signifikant waren. Der Grund dafür ist, dass durch den Ausschluss von Variablen aus diesen Gruppen die Interpretation der jeweiligen Koeffizienten im Vergleich zur weggelassenen Referenzkategorie nicht mehr richtig funktionieren würde.
- ⁵⁷ Charemza und Deadman (1997) 78.
- ⁵⁸ Z. B. Schmidt und Hunter (2014).
- ⁵⁹ Z. B. DeLong und Lang (1992).
- ⁶⁰ Z. B. Brodeur et al. (2016); Andrews und Kasy (2019).
- ⁶¹ Card and Krueger (1995) 239.
- ⁶² Sutton et al. (2000) 1574.
- ⁶³ Z. B. Sutton et al. (2000); Irsova und Havranek (2013).
- ⁶⁴ Stanley und Doucouliagos (2017).
- ⁶⁵ Stanley (2008).
- ⁶⁶ Es ist zu beachten, dass der Koeffizient der Konstanten in Spalte (1) der Tabelle 4 zwar als Schätzung des „wahren Präzisionseffekts“ nach Korrektur der Publikationsauswahlverzerrung interpretiert werden kann, diese Interpretation jedoch nicht für die Koeffizienten der Konstanten in den Spalten (2) und (3) gilt. Der Grund dafür ist, dass die Modelle mit zusätzlichen Moderatorvariablen immer eine Kategorie (als Referenzkategorie) aus jeder Gruppe von sich gegenseitig ausschließenden und gemeinsam erschöpfenden *Dummy*-Variablen (Z. B. Einkommensungleichheitsmaße oder ökonomische Globalisierungsmaße) auslassen. Die Details sind in Abschnitt 4.2 erläutert.
- ⁶⁷ Der *Journal Impact Factor* wurde auf einen Bereich zwischen 0 und 1 normiert.
- ⁶⁸ Z. B. Reuveny und Li (2003); Jaumotte et al. (2013); de Haan und Sturm (2017).
- ⁶⁹ Z. B. Anderson (2005); Goldberg und Pavcnik (2007); Harrison et al. (2011).

Literatur

- Abdullah, A.; Doucouliagos, H.; Manning, E., Does education reduce income inequality? A meta-regression analysis, in: *Journal of Economic Surveys* 29/2 (2015) 301-316.
- Aghion, P.; Bolton, P., A theory of trickle-down growth and development, in: *Review of Economic Studies* 64/2 (1997) 151-172.
- Alvaredo, F.; Chancel, L.; Piketty, T.; Saez, E.; Zucman, G., *World inequality report 2018*, (= Publikation des World Inequality Lab, Paris 2018).
- Anderson, E., Openness and inequality in developing countries: A review of theory and recent evidence, in: *World Development* 33/7 (2005) 1045-1063.
- Andrews, A.; Kasy, M., Identification of and correction for publication bias, in: *American Economic Review* 109/8 (2019) 2766-2794.
- Arndt, S.; Kierzkowski, H., *Fragmentation: New production and trade patterns in the world economy* (Oxford 2001).
- Asteriou, D.; Dimelis, S.; Moudatsou, A., Globalization and income inequality: A panel data econometric approach for the EU27 countries, in: *Economic Modelling* 36/1 (2014) 592-599.
- Beaulieu, E.; Bennaroch, M.; Gaisford, J., Intra-industry trade liberalization: Why skilled workers are more likely to support free trade, in: *Review of International Economics* 19/3 (2011) 579-594.
- Beck, T.; Demirgüç-Kunt, A.; Levine, R., Finance, inequality and the poor, in: *Journal of Economic Growth* 12/1 (2007) 27-49.
- Berman, E.; Bound, J.; Machin, S., Implications of skill-biased technological change: International evidence, in: *The Quarterly Journal of Economics* 113/4 (1998) 1245-1279.
- Bigsten, A.; Munshi, F., Globalisation and Inter-occupational Inequality: Empirical Evidence from OECD Countries, in: *The World Economy* 37/3 (2014) 501-510.
- Brady, D.; Beckfield, J.; Seeleib-Kaiser, M., Economic Globalization and the Welfare State in Affluent Democracies, 1975-2001, in: *American Sociological Review* 70/6 (2005) 921-948.
- Brodeur, A.; Le, M.; Sangnier, M.; Zylberberg, Y., Star Wars: The Empirics Strike Back, in: *American Economic Journal: Applied Economics* 8/1 (2016) 1-32.
- Burtless, G., International trade and the rise in earnings inequality, in: *Journal of Economic Literature* 33/2 (1995) 800-816.
- Card, D.; Krueger, A., Time-series minimum wage studies: A meta-analysis, in: *American Economic Review* 85/2 (1995) 238-243.
- Card, D.; diNardo, J., Skill-biased technological change and rising wage inequality: Some problems and puzzles, in: *Journal of Labor Economics* 20/4 (2002) 733-783.
- Chang, H., *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective* (London 2002).
- Charemza, W.; Deadman, D., *New Directions in Econometric Practice* (Cheltenham 1997).
- Checchi, D.; Garcia-Penalosa, C., Labour market institutions and income inequality, in: *Economic Policy* 23/56 (2008) 602-649.
- Chiquiar, D., Globalization, regional wage differentials and the Stolper-Samuelson theorem: evidence from Mexico, in: *Journal of International Economics* 74/1 (2008) 70-93.
- Cooper, H.; Hedges, L., *The Handbook of Research Synthesis* (New York 1994).
- Deardorff, A.; Stern, R., *The Stolper-Samuelson Theorem: A Golden Jubilee* (Ann Arbor 1994).
- De Haan, J.; Sturm, J., Finance and income inequality: A review and new evidence, in: *European Journal of Political Economy* 50/3 (2017) 171-195.
- Delis, M.; Hasan, I.; Kazakis, P., Bank regulations and income inequality: Empirical evidence, in: *Review of Finance* 18/5 (2014) 1811-1846.

- DeLong, B.; Lang, K., Are all economic hypotheses false?, in: *Journal of Political Economy* 100/6 (1992) 1257-1272.
- Demircuc-Kunt, A.; Levine, R., Finance and inequality: theory and evidence, in: *Annual Review of Financial Economics* 1/1 (2009) 287-318.
- Doucouliafos, H., How Large is Large? Preliminary and relative guidelines for interpreting partial correlations in economics (= Deakin University Working Paper SWP 2011/5, Victoria 2011).
- Dorn, F.; Schinke, C., Top income shares in OECD countries: The role of government ideology and globalization, in: *The World Economy* 41/9 (2018) 2491-2527.
- Dreher, A., The influence of globalization on taxes and social policy: An empirical analysis for OECD countries, in: *European Journal of Political Economy* 22/1 (2006) 179-201.
- Dreher, A.; Gaston, N.; Martens, P., *Measuring Globalisation. Gauging Its Consequences* (New York 2008).
- Feenstra, R.; Hanson, G., Foreign direct investment and relative wages: Evidence from Mexico's maquiladoras, in: *Journal of International Economics* 42/3 (1997) 371-393.
- Figini, P.; Görg, H., Does Foreign Direct Investment Affect Wage Inequality? An Empirical Investigation, in: *The World Economy* 34/9 (2011) 1455-1475.
- Gechert, S.; Rannenberg, A., Which fiscal multipliers are regime-dependent? A meta-regression analysis, in: *Journal of Economic Surveys* 32/4 (2018) 1160-1182.
- Goldberg, P.; Pavcnik, N., Distributional Effects of Globalization in Developing Countries, in: *Journal of Economic Literature* 45/1 (2007) 39-82.
- Gozgor, G.; Ranjan, P., Globalisation, inequality and redistribution: Theory and evidence, in: *The World Economy* 40/12 (2017) 2704-2751.
- Gräbner, C.; Heimberger, P.; Kapeller, J.; Springholz, F., *Measuring economic openness: A review of existing measures and empirical practices* (= ICAE Working Paper No. 86, Linz 2018).
- Gradstein, M.; Milanovic, B., Does liberté = égalité? A survey of the empirical links between democracy and inequality with some evidence on the transition economies, in: *Journal of Economic Surveys* 18/4 (2004) 515-537.
- Greenwood, J.; Jovanovic, B., Financial development, growth, and the distribution of income, in: *Journal of Political Economy* 98/5 (1990) 1076-1107.
- Gygly, S.; Haelg, F.; Sturm, J., The KOF Globalisation Index – Revisited, in: *Review of International Organizations* 14/3 (2019) 543-574.
- Hamori, S.; Hashiguchi, Y., The effect of financial deepening on inequality: Some international evidence, in: *Journal of Asian Economics* 23/4 (2012) 353-359.
- Han, J.; Liu, R.; Zhang, J., Globalization and wage inequality: Evidence from urban China, in: *Journal of International Economics* 87/2 (2012) 288-297.
- Harrison, A.; McLaren, J.; McMillan, M., Recent perspectives on trade and inequality, in: *Annual Review of Economics* 3/1 (2011) 261-289.
- Heimberger, P., *Does economic globalization affect income inequality? A meta-analysis* (= wiiw Working Paper No. 165, Wien 2019).
- Huang, C.; Teng, K.; Tsai, P., Inward and Outward Foreign Direct Investment and Inequality: Evidence from a group of middle-income countries, in: *Global Economy Journal* 16/3 (2016) 511-538.
- Huber, E.; Huo, J.; Stephens, J., Power, policy, and top income shares, in: *Socio-Economic Review* 17/2 (2019) 231-253.
- Internationaler Währungsfonds, *Challenges to steady growth* (= IMF World Economic Outlook October 2018, Washington, D.C., 2018).
- Irsova, Z.; Havranek, T., Determinants of horizontal spillovers from FDI: Evidence from a large meta-analysis, in: *World Development* 42/1 (2013) 1-15.

- Jaumotte, F.; Lall, S.; Papageorgiou, C., Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization?, in: *IMF Economic Review* 61/2 (2013) 271-309.
- Li, H.; Zou, H., Inflation, growth, and income distribution: A cross-country study, in: *Annals of Economics and Finance* 3/1 (2002) 85-101.
- Ma, A., Geographical location of foreign direct investment and wage inequality in China, in: *The World Economy* 29/8 (2006) 1031-1055.
- Mahler, V.; Jeduit, D.; Roscoe, D., Exploring the impact of trade and investment on income inequality: A cross-national sectoral analysis of the developed countries, in: *Comparative Political Studies* 32/3 (1999) 363-395.
- Milanovic, B., Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys, in: *The World Bank Economic Review* 9/1 (2005) 21-44.
- Meschi, E.; Vivarelli, M., Trade and Income Inequality in Developing Countries, in: *World Development* 37/2 (2009) 287-302.
- Mills, M., Globalization and Inequality, in: *European Sociological Review* 25/1 (2009) 1-8.
- Nafziger, W., *The economics of developing countries* (Englewood Cliffs 1997).
- Nissanke, M.; Thorbecke, E., Globalization, Poverty, and Inequality in Latin America: Findings from Case Studies, in: *World Development* 38/6 (2010) 797-802.
- OECD, *In it together. Why less inequality benefits all* (Paris 2015).
- Pontusson, J.; Rueda, D.; Way, C., Comparative political economy of wage distribution: The role of partisanship and labour market institutions, in: *British Journal of Political Science* 32/2 (2002) 281-308.
- Potrafke, N., The Evidence on Globalisation, in: *The World Economy* 38/3 (2015) 509-552.
- Rajan, R.; Zingales, L., The great reversals: the politics of financial development in the twentieth century, in: *Journal of Financial Economics* 69/1 (2003) 5-50.
- Ravallion, M., The debate on globalization, poverty, and inequality: Why measurement matters, in: Anand, S.; Segal, P.; Stiglitz, J. (Hrsg.), *Debates on the measurement of global poverty* (Oxford 2003).
- Reuveny, R.; Li, Q., Economic openness, democracy, and income inequality: An empirical analysis, in: *Comparative Political Studies* 36/5 (2003) 575-601.
- Robertson, R., Trade liberalization and wage inequality: Lessons from the Mexican experience, in: *The World Economy* 23/6 (2000) 827-849.
- Robertson, R., Relative prices and wage inequality: evidence from Mexico, in: *Journal of International Economics* 64/2 (2004) 387-409.
- Rodrik, D., Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, in: *Journal of Political Economy* 106/5 (1998) 997-1032.
- Rodrik, D., *One Economics, Many Recipes, Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton 2007).
- Rodrik, D., *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy* (New York 2011).
- Roser, M.; Crespo Cuaresma, J., Why is inequality increasing in the developed world?, in: *Review of Income and Wealth* 62/1 (2016) 1-27.
- Rudra, N., Openness, Welfare Spending, and Inequality in the Developing World, in: *International Studies Quarterly* 49/3 (2004) 683-709.
- Schmidt, J.; Hunter, F., *Methods of meta-analysis: Correcting Error and Bias in Research Findings* (Newbury Park 2014).
- Scholte, J., Defining Globalisation, in: *The World Economy* 31/11 (2008) 1471-1502.
- Stanley, T., Wheat from Chaff: Meta-Analysis As Quantitative Literature Review, in: *Journal of Economic Perspectives* 15/3 (2001) 131-150.
- Stanley, T., Meta-regression methods for detecting and estimating empirical effect in the presence of publication bias, in: *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 70/1 (2008) 103-127.

- Stanley, T.; Doucouliagos, H., *Meta-Regression Analysis in Economics and Business* (London 2012).
- Stanley, T.; Doucouliagos, H., Neither fixed nor random: weighted least squares meta-analysis, in: *Statistics in Medicine* 34/13 (2017) 2116-2127.
- Stolper, W.; Samuelson, P., Protection and real wages, in: *Review of Economic Studies* 9/1 (1941) 58-73.
- Sutton, A.; Abrams, K.; Jones, D.; Sheldon, T.; Song, F., *Methods for Meta-analysis in Medical Research* (Chichester 2000).
- Wallerstein, M., Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies, in: *American Journal of Political Science* 43/3 (1999) 649-680.
- Winters, A.; McCulloch, N.; McKay, A., Trade liberalization and poverty: The evidence so far, in: *Journal of Economic Literature* 42/1 (2004) 72-115.

Zusammenfassung

Eine umfassende Literatur hat die Auswirkungen der ökonomischen Globalisierung auf die Einkommensungleichheit untersucht. Die ökonometrischen Schätzungen variieren jedoch erheblich, was es schwierig macht, valide Schlussfolgerungen zu ziehen. Dieses Papier präsentiert eine quantitative Zusammenfassung und Analyse der vorhandenen Schätzungen über den Effekt von Globalisierung auf die Einkommensungleichheit. Wir verwenden dabei einen neuen Datensatz, der aus 1254 Beobachtungen in 123 begutachteten wissenschaftlichen Zeitschriftenartikeln besteht. Durch die Anwendung von Meta-Analyse und Meta-Regressionsmethoden erzielen wir folgende Erkenntnisse. Erstens hat die ökonomische Globalisierung einen (kleinen bis mittelgroßen) die Einkommensungleichheit steigernden Effekt gezeitigt. Zweitens sind die Auswirkungen der Handelsglobalisierung nur gering, doch die finanzielle Globalisierung zeigt eine deutlich stärkere ungleichheitssteigernde Wirkung. Drittens finden wir eine durchschnittliche ungleichheitssteigernde Wirkung der Globalisierung sowohl in entwickelten Ländern als auch in Schwellenländern. Viertens moderieren Bildung und Technologie die Auswirkungen von Globalisierung auf die Einkommensungleichheit.

Abstract

A large econometric literature has studied the impact of economic globalization on income inequality around the world. However, reported econometric estimates vary substantially, which makes it difficult to draw valid conclusions. This paper presents a quantitative summary and analysis of existing estimates regarding the globalization-inequality relationship. We use a new data set consisting of 1254 observations from 123 peer-reviewed papers. By applying meta-analysis and meta-regression methods, we obtain several main findings. First, globalization has a (small-to-moderate) positive impact on income inequality considering the total population of estimates. The average effect is robustly different from zero suggesting that globalization increases income inequality. Second, while the effect of trade globalization is small, financial globalization shows a more sizable and significantly stronger inequality-increasing impact. Third, the cumulative evidence rejects theoretical accounts according to which economic globalization reduces within-country income inequality in developing countries, as the meta-analysis establishes an average inequality-increasing impact in both advanced and developing countries. Fourth, education and technology moderate the impact of globalization on income inequality.

Schlüsselwörter: Globalisierung, Handelsoffenheit, finanzielle Offenheit, Einkommensungleichheit, Meta-Analyse.

Key words: globalisation, openness in trade and finance, income inequality, meta-analysis.

JEL codes: D31, F6, O15.



Lexis 360[®]

Ihre Absicherung im Arbeitsrecht

mit dem innovativsten Online-Portal zum Personalrecht

- ✓ Übersichtlich & Klar: Von den Grundlagen bis zu Spezialwissen
- ✓ Laufende Aktualisierung durch Experten
- ✓ Mehr als 200 Muster, Checklisten, Beispiele & Formulare





Alles rund ums Arbeitsrecht
Von Grundlagen bis Detailinfos aus Arbeitsrecht und Personalverrechnung. Alle Bestimmungen und Ansprüche im Blick behalten.



Lexis Briefings[®]
Von Experten verfasst, von Personalisten mitgestaltet: übersichtliche und verständliche Fachinformation in kürzestmöglicher Form ohne Details wegzulassen.



Laufende Aktualisierung
durch Österreichs Top-Experten. Benachrichtigungen zu Änderungen der Rechtslage.

 **LexisNexis[®]**

Jetzt kostenlos testen: <https://Lexis.at/360hr>

ard.lexisnexus.at

ARD

AKTUELLES RECHT ZUM DIENSTVERHÄLTNIS

Mit dem neuen **ARD-Abo** sind Sie immer und überall bestens informiert. Denn **alle Inhalte des gedruckten Hefts** stehen Ihnen **ab sofort auch digital** zur Verfügung. Dazu erhalten Sie die wichtigsten News zu Ihrem Fachgebiet und weitere Services wie z.B. Übersichten zu aktuellen Gesetzesvorhaben, Fristentabellen und autorenspezifische Artikelsammlungen – für PC, Tablet und Smartphone.

Die Zeitschrift **ARD** bietet seit fast 70 Jahren verlässlich, objektiv und rasch Neuigkeiten aus dem Arbeits-, Steuer und Sozialversicherungsrecht und seit 2014 auch zum Bereich Human Resources.

Zusätzliche
digitale
Inhalte!



30 Tage GRATIS lesen!



Jetzt registrieren unter:
zeitschriften.lexisnexus.at

Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien*

Georg Adam

1. Einleitung

Für die Jahrzehnte der Nachkriegszeit galten die Systeme der Arbeitsbeziehungen insbesondere in den Staaten West- und Nordeuropas als robust. Deren – wenngleich sehr unterschiedlich ausgeprägte und gestaltete – Rollen im Kontext der nationalen Politik, Wirtschaft, Sozialordnung und Zivilgesellschaft wurden nicht in Frage gestellt. Ihre Akteure – Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen im Zusammenspiel mit den staatlichen Institutionen – waren in der Regel etabliert und in der Ausübung ihrer Kernfunktion, nämlich der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung hauptsächlich mittels kollektiver Lohnverhandlungen, anerkannt und unangefochten.¹ Die unterschiedlichen nationalen korporatistischen Arrangements waren von gut organisierten und mächtigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden getragen. Als solche konnten sie – zusammen mit den staatlichen Akteuren – gesamtwirtschaftlich relevante öffentliche Regulierungsfunktionen übernehmen, indem sie etwa in beratenden oder auch entscheidungsbefugten tripartistischen Einrichtungen mit makroökonomischer Steuerungskompetenz teilnahmen und durch direkte bilaterale Lohn- und Gehaltsverhandlungen die nationale Einkommens- und Verteilungspolitik gestalteten.²

Dies waren die Voraussetzungen dafür, dass sich auf übernationaler Ebene das sogenannte Europäische Sozialmodell etablieren konnte.³ Wenngleich es im innereuropäischen Vergleich freilich eine Vielzahl an nationalen Sozial- und Wohlfahrtsmodellen gibt,⁴ so lassen sich doch Gemeinsamkeiten eines Europäischen Sozialmodells identifizieren.⁵ Dieses lässt sich, sehr vereinfacht, durch die zentrale Rolle der Interessenverbände von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, einen grundlegenden Klassenkompromiss zwischen Kapital und

* Dieser Beitrag beruht auf einer von der AK Wien in Auftrag gegebenen und finanzierten Untersuchung, die vom Autor im Zeitraum von September 2018 bis Oktober 2019 durchgeführt wurde.

Arbeit und weitreichende flankierende staatliche Unterstützungsmaßnahmen für die Verbände charakterisieren.

Seit den späten 1980er-Jahren gaben sich auch die europäischen Institutionen mit der Errichtung des europäischen Sozialdialogs sowie der Europäischen Betriebsräte ein „soziales Gesicht“.

Dieses Grundgerüst des Europäischen Sozialmodells gerät allerdings seit ein bis zwei Dekaden zunehmend ins Wanken. Dieser Prozess wurde von einem wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel ausgelöst, der sich sowohl auf nationalstaatlicher als auch europäischer Ebene vollzog. Insbesondere mit dem Beginn der Wirtschaftskrise hat sich die Position der EU zum Gesamtsystem der Arbeitsbeziehungen grundlegend geändert. Umfassende Regelungsmechanismen der Arbeitsbeziehungen sowie mächtige Gewerkschaften werden von den Institutionen der EU seitdem als hinderlich für effektive Wettbewerbspolitiken und Wirtschaftswachstum betrachtet. Anders als noch wenige Jahre davor, werden seitdem die Dezentralisierung und Fragmentierung der Kollektivvertragssysteme, die Schwächung der Mitsprachemöglichkeiten der Gewerkschaften bei der Lohnpolitik sowie die Kürzung der Mindestlöhne gefordert – und dies, obwohl die EU in Angelegenheiten der Lohnfestsetzung gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU formal keine Kompetenzen hat.⁶ In jenen „Krisenländern“ der EU, die um finanzielle Hilfe seitens der EU ansuchen mussten, konnte die sogenannte „Troika“ (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds) im Austausch für die benötigte Finanzhilfe tiefgreifende Reformmaßnahmen erzwingen, die ihren Wünschen entsprachen. Somit konnten in Ländern wie Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien und Spanien Maßnahmen durchgesetzt werden, die auf eine Kürzung der Mindestlöhne, der Gehälter im öffentlichen Dienst und der Pensionen, die weitgehende Ausschaltung der Gewerkschaften bei der makroökonomischen Konzertierung, die Aushöhlung der Systeme der Verbandskollektivverträge und eine Senkung der kollektivvertraglichen Deckungsraten hinausliefen. Argumentiert wurde nicht nur mit der notwendigen Konsolidierung der nationalen Haushalte, sondern auch mit der Befreiung der Unternehmen von regulativen und tariflichen Zwängen.⁷

Auch in der Mehrzahl der anderen EU-Mitgliedsstaaten waren zumindest schrittweise Änderungen in der Regulierung des Arbeitsbeziehungen zu verzeichnen, die in der Regel auf eine Verringerung der kollektivvertraglichen Deckungsrate hinausliefen. Dabei waren häufig die nationalen Regierungen selbst die treibenden Kräfte, die die europäischen Vorgaben zur Sicherung der Budgetdisziplin und Finanzstabilität dankend aufgriffen, um ihre nationalen Austeritätspolitiken und „Strukturreformen“ mit Verweis auf äußere Zwänge durchsetzen zu können.⁸

Der in vielen europäischen Ländern feststellbare Trend der Dezentrali-

sierung der Kollektivvertragssysteme geht in der Regel, zusammen mit der schrittweisen Schwächung der Gewerkschaften, mit einem Rückgang der kollektivvertraglichen Deckungsraten einher. Diese Entwicklungen bestehen zwar schon seit den 1980er-Jahren, wurden in der Zeit der Wirtschaftskrise jedoch noch verstärkt. Damit steht allerdings zunehmend die Kapazität der Interessenverbände, öffentliche Regulierungsfunktionen zu übernehmen, auf dem Spiel. Denn nur Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die makroökonomisch relevante (Verbands-)Kollektivverträge abschließen, kommen als Kooperationspartner für den Staat in Frage.⁹ Insofern korporatistische Arrangements der *Governance* zunehmend von unilateralen Entscheidungsfindungsprozessen abgelöst werden, wird das europäische Wohlfahrtsmodell, das auf dem Ausgleich der Interessen von Kapital und Arbeit sowie der systematischen Kooperation zwischen Unternehmerverbänden, Gewerkschaften und Staat beruht, als Solches in Frage gestellt. Dies ist nicht nur in sozialer und demokratiepolitischer Hinsicht problematisch, auch die ökonomischen Effekte sind zweifelhaft. Denn die Engführung des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit, zugerichtet auf budgetäre Restriktion und Austerität sowie „interne Abwertung“ durch Reduktion der Lohnkosten, mag zwar kurzfristig budgetwirksam werden, würgt aber den Inlandskonsum ab und wirkt demnach wachstumshemmend.¹⁰ Die sozialen Kosten (fallende Lohnquote, steigende Einkommensdisparitäten) dieser Austeritätspolitik sind zudem enorm.¹¹

Diese Einsicht macht sich seit Kurzem die OECD (2018, S. 73ff) zumindest teilweise zu eigen. In ihrem „Beschäftigungsausblick 2018“ rückt sie von ihrer jahrelang vertretenen Position, der zufolge regulative Eingriffe in rein marktvermittelte Allokationssysteme zu Wettbewerbsverzerrungen und Wohlfahrtsverlusten führen, weitgehend ab und behauptet einen Zusammenhang zwischen dem Koordinationsgrad der Kollektivvertragssysteme einerseits und dem Ausmaß der Einkommensungleichheit sowie der Beschäftigungsrate einer Volkswirtschaft andererseits. Insgesamt bewertet die OECD die makroökonomischen Effekte umfassender und koordinierter Kollektivvertragssysteme deutlich positiver als noch wenige Jahre davor.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen in Europa analysiert dieser Beitrag die unterschiedlichen Dynamiken der Arbeitsbeziehungen vor, während und nach der Wirtschaftskrise von 2007/8 und den Jahren danach in vier ausgewählten EU-Ländern. Dabei wurden jene Länder ausgewählt, die auf den ersten Blick (teilweise von außen induzierte) starke Brüche im System der nationalen Arbeitsbeziehungen aufweisen (etwa starke Rückgänge in der Kollektivvertragsabdeckung) und unterschiedliche Regimes der industriellen Beziehungen repräsentieren: Portugal als Vertreter des südeuropäisch staatlich-zentralistischen Modells, Rumänien als Vertreter des mittel-osteuropäischen „gemischten“ Übergangsmodells

und Slowenien als Vertreter des mittel-westeuropäischen Sozialpartnerschaftsmodells.¹² Zudem wird noch Finnland in die Analyse miteinbezogen, das zwar hinsichtlich der meisten Parameter für die Beurteilung der Arbeitsbeziehungen relativ stabil geblieben ist, bis Frühling 2019 aber über mehrere Jahre hindurch von einer bürgerlich-rechtspopulistischen Koalition regiert wurde und in dem die Dynamik eher durch die handelnden politischen und Sozialpartnerakteure induziert war und weniger aufgrund politischer Interventionen durch die Institutionen der EU stattgefunden hat.

Nach einer knappen analytischen Zusammenfassung der Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen während der letzten ein bis zwei Jahrzehnte in Europa werden in der Folge in separaten Länderkapiteln die Entwicklungen in den vier ausgewählten Staaten nachgezeichnet. Dabei werden insbesondere folgende Fragen zu beantworten versucht:

- Welche sind die rechtlichen, institutionellen und prozeduralen Grundpfeiler der industriellen Beziehungen, wie sie sich bis Mitte der 2000er-Jahre herausgebildet haben?
- Welche Entwicklungen, inneren und äußeren Einflüsse politischer, sozialer und ökonomischer Art waren maßgeblich für allfällige „Strukturreformen“ oder sonstige Einschnitte im Bereich der industriellen Beziehungen seit Mitte/Ende der 2000er-Jahre?
- Welcher Art waren/sind die Strukturreformen im Bereich der industriellen Beziehungen und wie wurden sie implementiert? Wie war/ist dabei das Verhältnis zwischen europäischen und nationalen Institutionen und Behörden?
- Welche Resultate haben die Strukturreformen gezeitigt, hinsichtlich der Effektivität der wirtschafts- und sozialpolitischen Makrosteuerung einerseits und der Lebens- und Arbeitsbedingungen/Wohlfahrtseffekte für die Bevölkerung andererseits?
- Welche Rolle spiel(t)en die Interessenverbände der ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen vor, während und nach Implementierung der Strukturreformen oder sonstiger Maßnahmen? Gab es Machtverschiebungen zwischen der Arbeitgeber- und -nehmerseite?

Zunächst erfolgen jedoch ein paar methodische Anmerkungen.

2. Methoden der Untersuchung

Gemäß dem oben beschriebenen Ziel der Untersuchung und dem Forschungsdesign wurde primär mittels Literaturanalysen gearbeitet. Daneben wurden noch wesentliche volkswirtschaftliche, soziale und industrie-soziologische Kennzahlen für die untersuchten Länder erhoben, um überprüfen zu können, ob und inwiefern sich die Strukturreformen in ausgewählten Parametern niederschlagen.

Schließlich wurden noch zwei unmittelbare Interviews mit Länderexpertinnen aus Portugal und Slowenien durchgeführt. Diese Gespräche kamen ohne Leitfaden aus und dienten dazu, die sich aus dem Literaturstudium ergebenden offenen Fragen im direkten Gespräch zu erörtern. Dazu kam noch eine Email-Korrespondenz mit Aurora Trif, einer Expertin für Arbeitsbeziehungen in Rumänien. Die problemzentrierten, aber weitgehend unstrukturierten Interviews wurden für Slowenien mit Barbara Lužar (Universität Ljubljana) und für Portugal mit Reinhard Naumann (DINAMIA sowie Friedrich-Ebert-Stiftung in Portugal) durchgeführt.

3. Entwicklungen in den Kollektivvertragssystemen in Europa

Eine schleichende Aushöhlung der verschiedenen Systeme der Arbeitsbeziehungen in Europa kann schon seit den 1980er-Jahren beobachtet werden, als der „Wettbewerbskorporatismus“ oder „Angebotskorporatismus“ den „Nachfragekorporatismus“ abzulösen begann.¹³ Diese Phase ist gekennzeichnet durch die Gleichzeitigkeit verschiedener Entwicklungen, nämlich der Fusionierung von Verbänden, insbesondere Gewerkschaften; sinkenden Mitgliederzahlen von v. a. Gewerkschaften, aber auch Arbeitgeberverbänden; der (organisierten) Dezentralisierung der kollektiven Systeme des Interessenausgleichs zwischen Kapital und Arbeit; der Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit von Verbandskollektivverträgen; der tendenziellen Entmachtung der Gewerkschaften (und teilweise auch der Arbeitgeberverbände im Vergleich zu einzelnen Großbetrieben) im korporatistischen Gefüge; sowie des Rückgangs der Arbeitskämpfe und Streikaktivitäten. All diese Tendenzen wurden durch die Wirtschaftskrise (bzw. die sie begleitenden politischen Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene) noch verstärkt.¹⁴

V.a. im Bereich der Kollektivvertragsverhandlungen, welche den Kernbereich der Arbeitsbeziehungen ausmachen, sind die Veränderungen der letzten Jahrzehnte gut dokumentiert. Während nur in Finnland (bis vor etwa 10 Jahren) und ev. Belgien Zentralisierungstendenzen für die letzten zwei Jahrzehnte erkennbar sind, fand in allen anderen EU-Staaten eine mehr oder weniger ausgeprägte Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungssysteme statt – gemäß dem Wunsch der maßgeblichen Unternehmen und Unternehmergruppen nach flexibler Anpassung der Entgeltsysteme und Arbeitsbedingungen nach Maßgabe einzelbetrieblicher Umstände.¹⁵

Dabei muss analytisch zwischen sogenannter „organisierter“ und „unorganisierter“ Dezentralisierung unterschieden werden.¹⁶ „Organisierte“ Dezentralisierung findet in Ländern mit überwiegend flächendeckenden Kollektivvertragsvereinbarungen bereits seit über dreißig Jahren statt, indem

Verbands- bzw. Branchenkollektivverträge mit sog. „Öffnungsklauseln“ ausgestattet werden. Diese Klauseln sehen vor, dass einzelne Unternehmen innerhalb eines klar definierten Rahmens nach Maßgabe der betrieblichen Umstände Abweichungen vom Kollektivvertrag vornehmen können. Dabei wird den Arbeitsmarktparteien auf betrieblicher Ebene aufgetragen, im Rahmen der durch die „Öffnungsklauseln“ definierten Möglichkeiten betriebliche Lösungen zu vereinbaren. Primär geht es hier darum, einen gewissen lohnpolitischen Verteilungsspielraum auf betrieblicher Ebene zu schaffen, etwa um Niedriglohngruppen gegenüber Hochlohngruppen zu begünstigen. In Österreich kann eine solche Übertragung von Regelungskompetenzen im Bereich der Lohnpolitik auf die betriebliche Ebene etwa im Rahmen der sog. Verteilungsoption kollektivvertraglich festgeschrieben werden.¹⁷

Im Gegensatz dazu meint „unorganisierte“ Dezentralisierung die Übertragung der kollektivvertraglichen Regelungskompetenzen von der höheren (nationalen, Branchenebene) auf die niedrigere Ebene (Betrieb, Einzelvereinbarung), ohne dass die höhere Ebene Rahmenvereinbarungen für die Verhandlungsebenen darunter vorsieht. Dies kann die Form der klassischen Tarifvertragsflucht einnehmen, indem, wie etwa in Deutschland, Unternehmen ihre Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband aufkündigen oder in eine sogenannte OT-Mitgliedschaft (ohne Tarifbindung) umwandeln.¹⁸ Diese Unternehmen können dann, müssen aber nicht, Firmenkollektivverträge für ihre ArbeitnehmerInnen abschließen. In einigen Ländern haben neue gesetzliche Regelungen im Zuge der Wirtschaftskrise bzw. als Resultat der Auflagen der „Troika“ dazu geführt, dass in einigen Branchen Flächenkollektivverträge komplett verschwunden sind und – teilweise – durch kollektivvertragliche Regelungen auf betrieblicher Ebene ersetzt wurden.¹⁹ In etlichen Ländern, darunter Portugal und Rumänien, wurden die Mechanismen der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen, welche die Anwendbarkeit des Kollektivvertrags auf Unternehmen ausweitete, die nicht dem Arbeitgeberverband angehören, aber zum Geltungsbereich des Kollektivvertrags zugehörig sind, entweder eingeschränkt oder abgeschafft.²⁰

Als eine weitere Variante der Dezentralisierung kann auch die Abschaffung oder Abschwächung des Günstigkeitsprinzips gelten. Diesem Prinzip liegt zugrunde, dass Vereinbarungen auf niedrigerer Ebene die vereinbarten Standards auf höherer Ebene nur verbessern, aber nicht unterlaufen dürfen. Auf Druck der europäischen Institutionen im Gefolge der Krise wurde das Günstigkeitsprinzip u. a. in Portugal und Rumänien im Wesentlichen zu Fall gebracht. Dies hat zur Folge, dass Flächenkollektivverträge zur verbindlichen Regelung der Arbeitsverhältnisse ineffektiv werden und dadurch tendenziell durch Firmenkollektivverträge – wenn überhaupt – ersetzt werden.²¹

Auf europäischer Ebene setzten die relevanten Institutionen auf tiefgreifende Strukturreformen, Konsolidierung der Staatshaushalte und Austerität. Die Strukturreformen zielten insbesondere darauf ab, bestehende Systeme der Arbeitsbeziehungen, v.a. die als Lohnreiber identifizierten Branchenkollektivverträge, auszuhebeln bzw. außer Kraft zu setzen. Dies betraf in erster Linie diejenigen Länder, die unter den Auswirkungen der Krise am stärksten litten.²² Koordinierte Maßnahmen auf europäischer Ebene zur Ankurbelung der Wirtschaft traten gegenüber neoliberaler Austeritätspolitik, Ausgabenkürzungen und Strukturreformen, deren Referenzrahmen stets der individuelle Wettbewerbsstaat blieb, deutlich in den Hintergrund. Mit der neuen *Economic Governance*, die rechtlich im sog. „Europäischen Semester“, im „Euro-Plus-Pakt“ und im „Sixpack“ festgeschrieben wurde, konnten die europäischen Institutionen viel stärker als davor Einfluss auf die nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken nehmen.²³ In diesen Rechtsakten wurden Löhne ausdrücklich als entscheidende Anpassungsfaktoren zum Ausgleich makroökonomischer Ungleichgewichte und zur Erhöhung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit angeführt. Überbetriebliche Lohnfindungssysteme, automatische Lohnanpassungsmechanismen und Lohnniveaus im öffentlichen Dienst wurden dabei als Bereiche, in denen Strukturreformen zuvorderst durchgeführt werden sollten, identifiziert.²⁴ In jenen Staaten, die auf Finanzhilfe durch die EU angewiesen waren, wurden diese Empfehlungen dann im Rahmen von „Memorandi of Understanding“ von Seiten der „Troika“ als Forderungen für monetäre Gegenleistungen formuliert. Dabei verstanden es viele nationale Regierungen, ihre eigene neoliberale Agenda mit der *New Economic Governance* der EU zu verbinden und negative soziale Auswirkungen dieser Politik einseitig den europäischen Institutionen anzuhängen. Diese Zwangsmaßnahmen wurden von Marginson (2014) und Keune (2015) als „Frontalangriff“ auf überbetriebliche Kollektivvertragssysteme bezeichnet. Dezentralisierung und Erosion der Kollektivvertragssysteme ziehen zwangsläufig fallende kollektivvertragliche Deckungsraten nach sich.

Insbesondere in jenen Ländern, in denen der Anteil an ArbeitnehmerInnen, die von einem Kollektivvertrag erfasst werden, zurückging, schwand auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad. Sinkende Mitgliederzahlen von Gewerkschaften werden regelmäßig mit dem Transformationsprozess der modernen Arbeitsgesellschaften inhärenten Entwicklungen in Verbindung gebracht, wie etwa dem sektoralen und technologischen Wandel, der zunehmenden „Feminisierung“ und „Atypisierung“ der Beschäftigung sowie einem aufkeimenden Individualismus.²⁵ Rückgängige Gewerkschaftsmitgliedschaften können aber auch von politischen und legislatischen Maßnahmen von innen und von außen („Troika“) induziert sein, wie etwa die markanten Abnahmen der Organisationsgrade nach 2007 in Ländern wie Rumänien und Slowenien nahelegen.

Auch für die Arbeitgeberseite kann ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Organisationsdichte einerseits und der Entwicklung der kollektivvertraglichen Deckungsraten andererseits festgestellt werden, wenngleich etwas weniger eindeutig als auf der Arbeitnehmerseite. Dies hat damit zu tun, dass die Motivlage für Unternehmen hinsichtlich des (Nicht-)Beitritts eines Arbeitgeberverbands ungleich vielschichtiger ist als bei der Frage des (Nicht-)Beitritts zu einer Gewerkschaft. Zum einen haben die Internationalisierung, Deregulierung und Liberalisierung der Märkte die Macht der (Groß)Unternehmen noch gestärkt, sodass aus Sicht des einzelnen Unternehmens das Interesse an verbandlicher Organisation geschwunden ist.²⁶ Zum anderen ist empirisch nur ein relativ geringer Rückgang der Mitgliedschaftsraten in den meisten europäischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden nachzuweisen, da die öffentliche Hand in der Regel nach wie vor selektive Anreize für eine Mitgliedschaft setzt.²⁷ Durch die zunehmende Deregulierung der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen im Zuge der Strukturreformen nach Ausbruch der Krise 2008 wurde und wird allerdings den bestehenden korporatistischen Arrangements zunehmend der legitime Boden entzogen.²⁸

Im nächsten Abschnitt des Beitrags erfolgen die Darstellungen der jeweiligen Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen in den vier ausgewählten Ländern. Dabei wird versucht, die Struktur der Länderkapitel – soweit möglich – zu vereinheitlichen. Zunächst werden in den Länderkapiteln in einer Einleitung die allgemeinen Entwicklungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen nachgezeichnet. Darauf folgt die Beschreibung der Situation vor der Krise sowie des rechtlich-institutionellen Rahmens der Arbeitsbeziehungen im Land. In der Folge werden die Transformationsprozesse (meist im Kontext der Krise) beschrieben und zuletzt die Auswirkungen dieser Prozesse auf das System der Arbeitsbeziehungen und das Wohlfahrtsmodell ausgeführt.

4. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Rumänien

4.1 Einleitung

Rumänien gilt innerhalb der EU als jenes Land, in dem die Strukturreformen im Gefolge der Wirtschaftskrise ab 2008 das bestehende System der Arbeitsbeziehungen am nachhaltigsten zerstört haben. Im Vergleich zu den meisten anderen post-sozialistischen Ländern hatte Rumänien nach 1989 relativ starke und robuste Strukturen und Institutionen der Arbeitsbeziehungen aufgebaut, die gegenüber den vergleichsweise schwachen staatlichen Institutionen ein bedeutendes regulatives Gewicht besaßen. So wurden die Sozialpartnerverbände mit überbetrieblichem Kollektivver-

tragsrecht ausgestattet, *Erga-omnes*-Klauseln garantierten die automatische Ausweitung der Geltung von Kollektivverträgen auf alle ArbeitnehmerInnen im sachlichen Geltungsbereich des jeweiligen Kollektivvertrags, und das Günstigkeitsprinzip verhinderte (zumindest theoretisch) die Verwässerung bestehender überbetrieblicher Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene. Diese Regelungen statteten die Gewerkschaften mit erheblicher Verhandlungsmacht aus und garantierten eine kollektivvertragliche Deckungsrate von annähernd 100%.²⁹ Unter dem Druck der „Troika“ und dem willfährigen Zutun der Mitte-rechts-Regierung unter Emil Boc wurde jedoch ab 2008, insbesondere im Jahr 2011, sowohl das individuelle als auch das kollektive Arbeitsrecht dereguliert. Nicht nur wurden das Kündigungs- sowie das Arbeitszeitrecht gelockert, sondern auch das Organisationsrecht für Beschäftigte auf betrieblicher Ebene, das Streikrecht und das Kollektivvertragsrecht massiv beschnitten. Insbesondere wurde das Kollektivvertragsrecht auf branchenübergreifender Ebene sowie die quasi-automatische Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen abgeschafft.³⁰ Infolgedessen rasselte die kollektivvertragliche Deckungsrate von annähernd 100% in der Zeit vor 2008 auf etwa 35% im Jahr 2016 herunter, während der gewerkschaftliche Organisationsgrad von etwa 35% auf 20% fiel. In Rumänien wurde somit ein relativ gut funktionierendes, staatlich gestütztes Verbandskollektivvertragssystem durch ein „voluntaristisches“ Kollektivvertragssystem, das fast ausschließlich nur noch Firmenkollektivverträge ermöglicht, ersetzt. Diese Form der „unorganisierten Dezentralisierung“ begab sich somit zentraler Elemente der tripartistischen volkswirtschaftlichen Makrosteuerung und führte zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten. So vervierfachte sich etwa die Anzahl der MindestlohnbezieherInnen im Zeitraum von 2011 bis 2016.

4.2 Arbeitsbeziehungen vor der Rezession 2008

Nach 1989 war Rumänien durch relativ schwache staatliche Institutionen, jedoch einen hohen Grad an politisch-administrativem Zentralismus und – im Bereich der Arbeitsbeziehungen und ihrer relevanten Akteure – eine hohe kollektivvertragliche Regelungsdichte und relativ organisations- und verhandlungsmächtige Gewerkschaften charakterisiert. Wenngleich die Verbändelandschaft auf Arbeitgeberseite stark fragmentiert war, so konnten verbindliche Kollektivverträge auf branchenübergreifender (nationaler), Branchen- und Unternehmensebene abgeschlossen werden. Auf diese Weise waren so gut wie alle ArbeitnehmerInnen von kollektivvertraglichen Mindestnormen erfasst, wobei das Günstigkeitsprinzip dafür sorgte, dass die Regelungen auf den unteren Ebenen die auf branchenübergreifender Ebene vereinbarten Normen nicht unterschreiten durften.³¹ Automatische Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen hatte

zur Folge, dass es (zumindest theoretisch) keine „tarifvertragsfreien Zonen“ gab.

Grundsätzlich waren in Rumänien alle ArbeitnehmerInnen von einem nationalen Kollektivvertrag erfasst. Auf Branchenebene wurden in bis zu 20 Industriezweigen, darunter die wichtigsten Branchen der Güterherstellung wie Rohstoffgewinnung, Metallindustrie, Haushaltsgeräteproduktion, Automobilindustrie, Nahrungsmittel- und Textilindustrie sowie Holzgewinnung und -verarbeitung, Verbandskollektivverträge abgeschlossen. Abschlüsse auf nationaler und Branchenebene im Bereich der Löhne und Arbeitsbedingungen galten als Mindeststandards für allfällige Kollektivvertragsverhandlungen auf betrieblicher Ebene, die in jenen Unternehmen geführt wurden, die über eine Betriebsgewerkschaft verfügten. Schon vor 2008 war allerdings die betriebliche Ebene für die meisten ArbeitnehmerInnen die wichtigste Ebene der Regulierung der Beschäftigungsbedingungen, da hier die effektiven Löhne und Arbeitszeitbestimmungen, Urlaubsregelungen etc. vereinbart wurden.

4.3 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vor 2008

Firmengewerkschaften bilden in Rumänien das Fundament für die Gewerkschaftsbewegung. ArbeitnehmerInnen sind also zuallererst Mitglied einer Betriebsgewerkschaft, an die sie auch Mitgliedsgebühren abliefern. Grundsätzlich können in Rumänien zwei (Betriebs)Gewerkschaften, die vor der Krise 2008 von jeweils 15 Beschäftigten einer Branche ins Leben gerufen werden konnten, innerhalb einer Branche eine Branchengewerkschaft gründen, sofern diese fusionierte Gewerkschaft zumindest 60 Mitglieder zählt, und zwei Branchengewerkschaften können eine Gewerkschaftskonföderation bilden.

Diese äußerst liberale organisationsrechtliche Basis hat in Rumänien eine prononciert fragmentierte Gewerkschaftslandschaft befördert. Trotz des hohen Fragmentierungsgrades sorgte das Günstigkeitsprinzip bei der Anwendung von Kollektivverträgen für eine relativ hohe vertikale Integration in der Gewerkschaftsbewegung, während eine hohe horizontale Integration hauptsächlich den *Erga-omnes*-Bestimmungen geschuldet waren, da ja alle zeichnenden Gewerkschaften auf einer Verhandlungsebene einen gemeinsamen Kollektivvertrag, der für alle Beschäftigten der Ebene galt, ausverhandelten.³²

In der Phase des Wandels von einer zentral gesteuerten Planwirtschaft zu einer freien Marktwirtschaft unterstützten die Gewerkschaften den Systemwandel und plädierten für eine schrittweise und moderate Transformation. Die Mitgliederverluste waren allerdings enorm, im Zeitraum von Anfang der 1990er-Jahre bis 2006 fiel der Organisationsgrad von 90% auf etwa 35%. Nichtsdestoweniger zählte in den 2000er-Jahren Rumänien zu

jenen ehemaligen realsozialistischen Ländern mit den mitgliederstärksten und einflussreichsten Gewerkschaften.³³

Die Rolle der Arbeitgeberverbände im System der rumänischen Arbeitsbeziehungen nach 1989 war im Vergleich zu jener der Gewerkschaften weniger prominent. Dies hatte mit dem langsamen Privatisierungstempo ebenso zu tun wie mit der Tatsache, dass nach 1989 die Rolle als Arbeitgeberorganisation erst definiert werden musste, da es eine derartige Einrichtung davor nicht gegeben hatte. In der Folge entstanden eine Reihe von branchenübergreifenden Arbeitgeberdachverbänden, deren Bruchlinien teilweise entlang der unterschiedlichen Interessen von privatwirtschaftlichen Unternehmen einerseits und Unternehmen im Staatseigentum andererseits bzw. von heimischen einerseits und auslandsdominierten andererseits verliefen.³⁴ Insgesamt gelten die rumänischen Arbeitgeberverbände trotz einer geschätzten Organisationsrate von 60% im Jahr 2016 als vergleichsweise schwach, da viele Unternehmen nur bereit sind, diese mit einem begrenzten Verhandlungsmandat auszustatten.³⁵

4.4 Sozio-ökonomische Entwicklungen seit der Krise 2008

Rumänien wurde von der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 hart getroffen. Nach Jahren des kontinuierlichen Wirtschaftswachstums fiel das BIP im Jahr 2009 um 6,6%, im Jahr darauf immer noch um 1,6%. Da das Budgetdefizit während dieser Zeit außer Kontrolle zu geraten drohte, sah sich die rumänische Regierung gezwungen, im Jahr 2010 Kredite im Ausmaß von 20 Mrd. Euro mit der „Troika“ auszuverhandeln. Zudem wurden im Jahr 2011 Sondervereinbarungen zur finanziellen Unterstützung der Volkswirtschaft mit dem Internationalen Währungsfonds abgeschlossen. Als Gegenleistung für die versprochene Finanzhilfe verpflichtete sich Rumänien zu einem rigiden Austeritätskurs und beträchtlichen strukturellen Reformen im Bereich des Wirtschafts- und Sozialregimes, um einerseits die öffentliche Schuldenlast zu reduzieren und andererseits makroökonomische Ungleichgewichte auszubalancieren.

4.5 Legistische Änderungen im System der Arbeitsbeziehungen

Unter dem Druck der „Troika“ sah sich die Mitte-rechts-Regierung unter Boc veranlasst, im Juli 2011 das Sozialdialogs-Gesetz 62/2011 per Dekret (und unter Umgehung des Parlaments) zu verabschieden. Gegen den Widerstand der Sozialpartner und der parlamentarischen Opposition, die das Gesetz erfolglos vor dem Verfassungsgerichtshof anfocht, trat dieses sogleich in Kraft. Die wesentlichen Bestimmungen sahen folgende Änderungen vor:³⁶

- Die Abschaffung des von den jeweiligen Dachverbänden der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite unterzeichneten branchenübergreifen-

den, nationalen Kollektivvertrags als Referenzrahmen für sämtliche Kollektivvertragsverhandlungen auf den darunter liegenden Ebenen (Branche, Betrieb).

- Die Ersetzung von Branchenkollektivverträgen mit Allgemeinverbindlichkeit für alle Betriebe und ArbeitnehmerInnen in der entsprechenden Branche durch sog. sektorale Kollektivverträge, wobei die „Sektoren“ im Gegensatz zu den früheren Branchen gemäß der NACE-Klassifikation definiert werden. Diese Kollektivverträge erfassen nur noch jene Unternehmen (und deren Beschäftigten), die Mitglieder des/r zeichnenden Arbeitgeberverbandes/verbände sind. Gültig sind diese sektoralen Kollektivverträge nur, wenn mehr als 50% der Beschäftigten innerhalb des Sektors für Betriebe arbeiten, die Mitglied eines zeichnenden Verbandes sind.
- Die Änderung der Repräsentativitätskriterien für Gewerkschaften. Während früher 15 ArbeitnehmerInnen in einer Branche oder in einem Berufszweig für die Gründung einer Gewerkschaft ausreichten, müssen es jetzt 15 ArbeitnehmerInnen in einem Unternehmen sein. Dies bedeutet insofern eine gewaltige Hürde, als etwa 90% der rumänischen Unternehmen Mikrofirmen mit weniger als 10 Beschäftigten sind.
- Eine Betriebsgewerkschaft gilt nun nur dann als repräsentativ und – auf betrieblicher Ebene – kollektivvertragsfähig, wenn sie mehr als die Hälfte der Belegschaft als Mitglieder rekrutieren kann; früher war diese Schwelle mit einem Drittel der Belegschaft festgesetzt. Für den Fall, dass in einem Betrieb keine Gewerkschaft die Repräsentativitätshürde überwindet, können Verhandlungen zwischen dem Gewerkschaftsverband, dem die Betriebsgewerkschaft zugehörig ist, und der Geschäftsführung des Unternehmens geführt werden. Zudem können gewählte BeschäftigtenvertreterInnen im Auftrag der Belegschaft in Verhandlungen eintreten.
- Die massive Einschränkung des Streikrechts. Gewerkschaften sind nunmehr verpflichtet, eine Schlichtungsstelle anzurufen, bevor Arbeitskampfmaßnahmen ergriffen werden dürfen.

4.6 Auswirkungen auf das Kollektivvertragssystem nach der Krise

Nach Parlamentswahlen im Mai 2012 kam eine Mitte-links-Regierung an die Macht. Zwar setzte die neue Regierung gleich zu Beginn etliche populäre Maßnahmen, wie etwa deutliche Gehaltserhöhungen für öffentlich Bedienstete, führte aber im Wesentlichen den autokratischen Politikstil der Vorgängerregierung fort, indem Entscheidungen ohne Einbeziehung der Sozialpartner getroffen wurden. Insbesondere aber wurden die wesentlichsten von der Vorgängerregierung eingeführten Einschnitte im Sys-

tem der Arbeitsbeziehungen nicht rückgängig gemacht. Offenbar wollte die neue Regierung keinen größeren Konflikt mit den finanzierenden internationalen Institutionen riskieren.³⁷

Die Auswirkungen des Sozialdialogs-Gesetzes von 2011 auf das System der Arbeitsbeziehungen waren gravierend. Das Verbot der branchenübergreifenden, nationalen Kollektivvertragsverhandlungen führte nicht nur zu einem dramatischen Fall der kollektivvertraglichen Deckungsrate, sondern auch zu einem enormen Rückgang der Mitgliederzahlen der fünf Gewerkschaftsdachverbände und vermutlich auch der fünf verbliebenen Arbeitgeberdachverbände, da der Verlust ihrer umfassenden Kollektivvertragsfähigkeit offenbar direkt auf ihre Mitgliederbasis durchschlug. Darüber hinaus mussten die Sozialpartnerverbände auf Branchen- bzw. „sektoraler“ Ebene in den 29 neu definierten Wirtschaftssektoren ihre Repräsentativität nachweisen und ihre Mitgliederzahlen behördlich dokumentieren. Dies gelang zwar auf Arbeitnehmerseite weitgehend (Branchengewerkschaften müssen einen Organisationsgrad von 7% in der jeweiligen Branche und Gewerkschaftsdachverbände einen Organisationsgrad von 5% landesweit aufweisen, um als repräsentativ zu gelten³⁸), nicht jedoch auf Arbeitgeberseite. Die neuen Repräsentativitätskriterien auf „sektoraler“ Ebene zur Erlangung der Kollektivvertragsfähigkeit hielten offenbar die meisten Arbeitgeberverbände davon ab, sich registrieren zu lassen. Somit fehlte und fehlt den Gewerkschaften in den meisten Wirtschaftsbereichen das Gegenüber auf Arbeitgeberseite, um überhaupt in Kollektivvertragsverhandlungen eintreten zu können. Auch auf einzelbetrieblicher Ebene ergibt sich ein ähnliches Bild. Oft reichte die Mitgliederstärke der Betriebsgewerkschaften nach 2011 nicht mehr aus, um als repräsentativ und damit kollektivvertragsfähig zu gelten – und sie verloren in der Folge die Kollektivvertragsfähigkeit. Und in weit über 90% der Unternehmen, nämlich in all jenen mit weniger als 15 Beschäftigten, ist es gesetzlich gar nicht mehr möglich, eine Betriebsgewerkschaft zu gründen.

Während also seit 2011 die branchenübergreifende Kollektivvertragsverhandlungsebene verschwand, konnten auf „sektoraler“ Ebene bis zum Jahr 2014 sieben Verbandskollektivverträge und zusätzlich einige Unternehmensgruppen-Kollektivverträge abgeschlossen werden. Im Jahr 2018 war allerdings überhaupt nur noch ein „sektoraler“ Kollektivvertrag gültig, nämlich jener für den vor-universitären Bildungssektor. Im Bankenbereich konnte im Dezember 2018 erstmals seit etlichen Jahren wieder ein „sektoraler“ Kollektivvertrag neu verhandelt werden.³⁹ Durch die Abwertung bzw. das allmähliche Verschwinden der Verbandskollektivverträge ist die relative Bedeutung der Unternehmenskollektivverträge gestiegen, obwohl diese tendenziell nur in den größeren Betrieben verhandelt werden. In den kleineren Betrieben werden diese, wenn überhaupt, in der Regel nicht mehr von Betriebsgewerkschaften, sondern von gewählten, aber weitge-

hend rechtlosen „BeschäftigtenvertreterInnen“ verhandelt und abgeschlossen, sodass in der Privatwirtschaft mittlerweile etwa 85% aller Kollektivverträge von „BeschäftigtenvertreterInnen“ anstatt von Gewerkschaften abgeschlossen werden.⁴⁰ Allerdings fehlt in den meisten Fällen für die betrieblichen AkteurInnen im Gegensatz zum System vor 2011 der überbetriebliche Verbandskollektivvertrag als Referenzrahmen, weswegen die betrieblichen Abschlüsse im Vergleich zur früheren Situation weniger günstig für die ArbeitnehmerInnen ausfallen dürften. Insgesamt hat sich die kollektivvertragliche Deckungsrate seit 2011 von annähernd 100% auf geschätzte 35% im Jahr 2016 verringert.⁴¹

5. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Portugal

5.1 Einleitung

Die Demokratisierung Portugals nach der Nelkenrevolution 1974 erfolgte im Bereich der Arbeitsbeziehungen mittels des Aufbaus freier und unabhängiger Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie der Schaffung rechtlich-institutioneller Strukturen, die freie Kollektivvertragsverhandlungen garantieren.⁴² War das politische Umfeld für die Etablierung der industriellen Demokratie bis Mitte der 1980er-Jahre insbesondere für die Gewerkschaften vorteilhaft, so verschoben sich die Kräfteverhältnisse spätestens seit den 1990er-Jahren zugunsten der Arbeitgeberseite, als mit der Liberalisierung und Öffnung der portugiesischen Wirtschaft, der Annäherung an die Europäische Gemeinschaft bzw. EU und der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen auch in Portugal vermehrt Standort- und Wettbewerbspolitiken Platz griffen. Charakteristischer Ausdruck für diese Machtverschiebung war die Einführung (2003) und Novellierung (2009) des Arbeitsgesetzbuchs, als erstmals der einseitige Rückzug aus bestehenden Kollektivverträgen ermöglicht wurde.⁴³ Nichtsdestoweniger verständigten sich auch in dieser Zeit die Sozialpartner auf die makroökonomische und sozialpolitische Bedeutung einerseits des dreiseitigen Sozialdialogs und andererseits der bilateral-überbetrieblichen Verbandskollektivverträge, sodass auch bei einseitigem Rückzug der Arbeitgeberseite von einem bestehenden Kollektivvertrag in der Regel sogleich Neuverhandlungen begonnen wurden.⁴⁴ Ein markanter und folgenschwerer Bruch mit dem System der akkordierten Sozialpartnerschaft erfolgte allerdings im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008, als in Gegenleistung für die gewährte Finanzhilfe die von der „Troika“ geforderten und im „Memorandum of Understanding“ vereinbarten Maßnahmen ab 2011 teilweise implementiert wurden.⁴⁵ Insbesondere wurden der gesetzliche Mindestlohn eingefroren und die Möglichkeit, Verbandskollektivverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, stark ein-

geschränkt. Diese Maßnahmen stießen jedoch nicht nur bei den Gewerkschaften, sondern auch den Arbeitgeberverbänden auf wenig Gegenliebe, da sie die bewährte Strategie der umfassenden Sozialpartnerverhandlungen auf Basis der gesetzlichen Kollektivvertragsautonomie in Frage stellten. Aufgrund des anhaltenden Widerstands der Sozialpartner wurden die während der Krise gesetzten Maßnahmen unmittelbar nach Ablauf des Strukturanpassungsprogramms 2014 größtenteils wieder rückgängig gemacht. Der Schaden war allerdings schon angerichtet: Zum einen erhöhte sich ab 2011 die Anzahl der *working poor* und stieg damit die Einkommensungleichheit insgesamt; zum anderen fiel nicht nur die Anzahl der gültigen Kollektivverträge, sondern auch die kollektivvertragliche Deckungsrate dramatisch.⁴⁶

5.2 Arbeitsbeziehungen vor 2011

Lohnabschlüsse verhandeln die Sozialpartner in Portugal nur im privaten Sektor. Die traditionell wichtigste Verhandlungsebene ist die Branche/Industrie. Bis zum Jahr 2010 machten in Portugal Branchenkollektivverträge ungefähr 60% aller abgeschlossenen Kollektivverträge aus. Regelmäßig (i. d. R. jährlich) neu verhandelte Branchen- und Firmenkollektivverträge zusammen erfassten (nach deren Ausweitung) ca. 50% der unselbstständig Beschäftigten. In Portugal gibt es keine sog. „Außenseiterwirkung“, d. h. es werden nur jene ArbeitnehmerInnen der kollektivvertragsunterworfenen Betriebe vom anzuwendenden Kollektivvertrag erfasst, die Mitglied von einer zeichnenden Gewerkschaft sind. *De facto* allerdings weiten die Arbeitgeber den Geltungsbereich des Kollektivvertrags, dem sie unterworfen sind, auf alle Beschäftigten des Unternehmens (unabhängig von deren Gewerkschaftsmitgliedschaft) aus, um innerbetrieblich einheitliche Standards zu etablieren („freiwillige interne Allgemeinverbindlichkeit“). Im Jahr 2010 wurden etwa 40% der portugiesischen ArbeitnehmerInnen im privaten Sektor direkt von aktuellen Kollektivverträgen erfasst – und nach der behördlichen Ausweitung (Allgemeinverbindlichkeit) etwas über 50%. Bis zum Jahr 2003 hatte dieser Anteil etwa 60% betragen. Für allgemeinverbindlich wurde ein Verbandskollektivvertrag vom zuständigen Arbeitsministerium dann erklärt, wenn die zeichnenden Parteien auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite einen Antrag dazu einbrachten. Geschätzte 10 bis 15% aller unselbstständig Beschäftigten profitierten von solchen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, die mittels Verordnung durchgesetzt wurden.⁴⁷

In den 2000er-Jahren entsprach die durchschnittliche jährliche Erhöhung des Kollektivvertragslohns im Großen und Ganzen der Höhe der jährlichen Inflationsrate. Entgegen den Forderungen der Gewerkschaften bildeten sich die Produktivitätszuwächse somit nicht in den kollektivver-

traglichen Lohnsteigerungen ab. Das Kollektivvertragssystem erwies sich damit als weitgehend ungeeignet, Einkommensungleichheiten in der portugiesischen Gesellschaft auszugleichen und die Anzahl an *working poor* zu verringern. Diese Situation spiegelte den fortschreitenden Bedeutungsverlust der Gewerkschaften wider. Umso wichtiger wurde der gesetzliche Mindestlohn, der in diversen dreiseitigen Foren vereinbart und formal vom Arbeitsministerium festgesetzt wurde und wird.

Unter dem steigenden Einfluss der Kapitaleseite im Verhältnis zur Arbeitnehmervertretung wurde im Jahr 2003 vom Mitte-rechts-Kabinet Barroso das Arbeitsgesetzbuch eingeführt. Dieses brachte insbesondere zwei von den Arbeitgeberverbänden geforderte Neuerungen: Zum einen wurde das Prinzip des *favor laboris*, also des Verbots der Unterminierung rechtlicher und kollektivvertraglicher Normen im individuellen Arbeitsvertrag, abgeschafft; zum anderen wurde der praktischen Unverfallbarkeit von Kollektivverträgen, die bedeutete, dass Kollektivverträge nur dann ungültig werden, wenn sie durch einen neuen Kollektivvertrag ersetzt werden, ein Ende bereitet. Allerdings zogen sich in der Folge nur wenige Arbeitgeberverbände von bereits bestehenden Kollektivverträgen zurück. Nichtsdestoweniger wurde von Seiten der Gewerkschaften mittels dreiseitiger Gespräche und eines Sozialpakts versucht, insbesondere die Möglichkeit des einseitigen Rückzugs von bestehenden Vereinbarungen zu revidieren. Tatsächlich konnte im Jahr 2009 eine Novellierung des Arbeitsgesetzbuchs von 2003 erreicht werden, die zwar den unilateralen Rückzug aus bestehenden Kollektivvertragsvereinbarungen weiterhin erlaubte, gleichzeitig aber die Einführung von Arbeitszeitkonten unabdingbar von deren Regelung im Kollektivvertrag abhängig machte. Damit wurde ein beträchtlicher Anreiz für die Arbeitgeberseite geschaffen, allfällig aufgekündigte Kollektivverträge neu zu verhandeln.⁴⁸

5.3 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

Das Recht auf gewerkschaftliche Organisation leitet sich in Portugal aus der Verfassung und dem Arbeitsgesetzbuch ab. Genaue und verlässliche Daten zum gewerkschaftlichen Organisationsgrad sind nicht verfügbar – der Nettoorganisationsgrad dürfte bei etwa 20% liegen.⁴⁹ Richtungsge-
werkschaften prägen das Bild der Verbändelandschaft: Der größte Dachverband ist die an die Kommunistische Partei angelehnte „Generelle Konföderation Portugiesischer ArbeiterInnen“ (CGTP-IN), der zweitgrößte die sozial-liberale Allgemeine ArbeiterInnengewerkschaft (UGT). Beide, v. a. aber die UGT, sind in dreiseitigen Komitees vertreten, verhandeln aber selbst keine Kollektivverträge – dies tun die jeweiligen Fachgewerkschaften in den unterschiedlichen Branchen. Während die moderate UGT die Reformbestrebungen der letzten ein bis zwei Jahrzehnte mehr oder weni-

ger mittrug und alle dreiseitigen Vereinbarungen und Sozialpakete unterzeichnete, hat die CGTP-IN aus grundsätzlicher Opposition zu den staatlichen Institutionen und v. a. den rechtsgerichteten Regierungen solche Vereinbarungen in der Regel abgelehnt.⁵⁰

Auch auf Arbeitgeberseite garantiert die Verfassung das Recht auf freien Zusammenschluss von Arbeitgeberbetrieben in Verbänden. Die wichtigsten Arbeitgeberdachverbände, die allesamt im CPCS vertreten sind, sind der „Unternehmensdachverband Portugals“ (CIP), der „Dachverband Handel und Dienstleistungen Portugals“ (CCP), der „Dachverband der Landwirte Portugals“ (CAP) sowie der „Tourismusdachverband Portugals“ (CTP). CIP gilt als der größte und bedeutendste Dachverband, insbesondere nach dem Zusammenschluss mit zwei anderen Verbänden im Jahr 2010.⁵¹ Auch für die Arbeitgeberseite sind exakte Mitgliederzahlen nicht verfügbar, es wird aber geschätzt, dass Mitgliederbetriebe etwa 40% der ArbeitnehmerInnen Portugals beschäftigen. Auch die Arbeitgeberdachverbände sind nur über ihre Mitgliedsverbände in Kollektivvertragsverhandlungen involviert.

5.4 Sozio-ökonomische Entwicklungen vor und nach der Krise

Die Finanzkrise ab 2007/8 und die darauffolgende Rezession hatten in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht verheerende Folgen für Portugal. Dies umso mehr, als Portugal schon seit etwa 2000 an ökonomischer Stagnation und Finanzschwierigkeiten litt. Als die Rezession Portugal im Jahr 2008 voll erfasste, drohte unmittelbar der Finanzkollaps. Um in der Schuldenkrise die Zahlungsunfähigkeit Portugals zu verhindern, wurde 2011 von der neu gewählten Mitte-rechts-Regierung ein von der „Troika“ finanziertes Hilfsprogramm (*Bail-out*) im Rahmen des Europäischen Finanz-Stabilitäts-Mechanismus im Ausmaß von insgesamt 78 Mrd. Euro in Anspruch genommen, das bis 2014 lief.⁵² Im Gegenzug verpflichtete sich die Regierung zu rigiden Austeritätsmaßnahmen und – in Hinblick auf die Reform des Systems der Arbeitsbeziehungen – einem Strukturanpassungsprogramm unter der Ägide des Memorandum of Understanding (siehe unten). Die neue Regierung nutzte diese Vorgaben, um die Machtverhältnisse in der portugiesischen Gesellschaft zugunsten der Kapitaleseite zu verändern. In dieser Periode wurden Sozialleistungen erheblich gekürzt, der gesetzliche Mindestlohn eingefroren und insgesamt die Arbeitskosten massiv eingedämmt – mit erheblichen sozialen Kosten. Diese sozialen Folgewirkungen waren vermutlich ein entscheidender Faktor dafür, dass im November 2015 eine Mitte-links-Regierung die Regierungsgeschäfte übernahm. Ab 2014 konnte wieder ein leichtes Wirtschaftswachstum verzeichnet werden, und das Budgetdefizit wurde 2016 auf einen nach 1974 nie erreichten Tiefststand von 2% des BIP gedrückt.⁵³

5.5 Maßnahmen im Rahmen des „Memorandum of Understanding“ (MoU)

Die Forderungen des MoU zielten darauf ab, die Arbeitskosten in der Wertschöpfung zu senken und den Arbeitsmarkt zu mobilisieren und flexibilisieren. Im Bereich der Arbeitsbeziehungen beinhalteten sie im Wesentlichen folgende Maßnahmen:⁵⁴

- das vorübergehende Einfrieren des gesetzlichen Mindestlohns;
- die Einschränkung der Praxis der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivverträgen durch Einführung von Mindestanforderungen hinsichtlich der Repräsentativität der signierenden Sozialpartnerverbände;
- die Wiedereinführung der dreiseitigen Vorab-Koordinierung von Lohn-erhöhungen (ähnlich der Situation in den 1990er Jahren) zum Zweck der Lohndämpfung;
- die Ermöglichung der vorzeitigen Beendigung der Gültigkeit eines Kollektivvertrags, wenn dieser über längere Zeit nicht mehr erneuert wurde;
- die Stärkung der betrieblichen Verhandlungsebene.

Diese Forderungen standen in erheblichem Kontrast zur Praxis der Arbeitsbeziehungen in Portugal über die Jahrzehnte vor der Krise. Die Mitte-Rechts-Regierung jedoch nahm das MoU als Vorwand, um ihre eigenen Ziele zu verwirklichen. Ab 2011 wurden keine Allgemeinverbindlichkeits-Verordnungen mehr erlassen, und im Jahr 2012 wurde eine Repräsentationsschwelle für Arbeitgeberorganisationen als Voraussetzung dafür, die Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen beantragen zu können, eingeführt. Demzufolge mussten Arbeitgeberverbände Unternehmen mit mindestens der Hälfte der Beschäftigten in der fraglichen Branche als Mitglieder haben, damit der entsprechende Branchenkollektivvertrag überhaupt auf die ganze Branche ausgeweitet werden konnte.⁵⁵ Diese Voraussetzung erfüllten die meisten Arbeitgeberverbände nicht, sodass Allgemeinverbindlichkeitserklärungen in dieser Zeit rar wurden.

Mit der Weigerung der Regierung, Allgemeinverbindlichkeit für Kollektivverträge zu erwirken, sowie der neuen Repräsentativitätsschwelle für die Ausweitung von Kollektivverträgen sank der Anreiz für die Arbeitgeberseite, Verbandskollektivverträge abzuschließen, rasch und dramatisch. Denn mit der Reichweite der Kollektivverträge sank auch die Verpflichtungsfähigkeit auf brancheneinheitliche Normen, womit das Instrument des Verbandskollektivvertrags grundlegend entwertet wurde. Die Kombination aus Wirtschaftskrise einerseits und massiver Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen andererseits bewirkte eine drastische Reduktion des Anteils an ArbeitnehmerInnen, die von einem neu verhandelten Kollektivvertrag erfasst wurden, von 52% im Jahr 2010

auf 13% im Jahr 2012 und sogar unter 10% in den beiden Folgejahren.⁵⁶ Zwar profitierten auch jene Beschäftigte, die nicht von einem jährlich neu zu verhandelnden Kollektivvertrag erfasst wurden, von den nicht-tarifären Bestimmungen der alten Kollektivverträge; eine Lohnanpassung erfuhren sie allerdings nicht. Das Ansinnen des MoU jedoch, einerseits die Lohnkoordinierung zu zentralisieren und andererseits das Kollektivvertragssystem als solches zu dezentralisieren, um die einzelbetrieblichen Bedürfnisse besser berücksichtigen zu können, wurde zwar von der Regierung aufgegriffen, von den Sozialpartnern aber nicht verwirklicht und blieb somit weitgehend folgenlos.

Mit dem Ende des Strukturanpassungsprogramms Mitte 2014 sah sich die Mitte-rechts-Regierung (die noch aktiv die Implementierung der Strukturreformen betrieben hatte) gezwungen, ein dreiseitiges Abkommen mit den Sozialpartnern über die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zu schließen. Zugleich wurden wesentliche Bestimmungen der Einschränkung der Ausweitung von Kollektivverträgen, die zwei Jahre davor eingeführt worden waren, wieder außer Kraft gesetzt, sodass seitdem Branchenkollektivverträge praktisch wieder ohne Einschränkungen für allgemeinverbindlich erklärt werden können.⁵⁷

5.6 Auswirkungen auf Kollektivvertragssystem und Wohlfahrtsmodell

Der Eingriff in das bestehende und kontinuierlich gewachsene System der Arbeitsbeziehungen durch die Mitte-rechts-Regierung unter den Vorgaben und der Ägide des MoU hat zumindest im Bereich der Kollektivvertragsverhandlungen eine nachhaltige Disruption verursacht. Wenngleich der rechtliche Zustand von vor der Krise weitgehend wiederhergestellt worden ist, so bleiben sowohl die Anzahl der jährlich neu verhandelten Kollektivverträge als auch die Anzahl der von aktuellen Lohnvereinbarungen erfassten ArbeitnehmerInnen bis dato weit hinter den Zahlen der 2000er-Jahre zurück.⁵⁸

Auf nationaler Ebene konnte nach 2014 der dreiseitige Sozialdialog revitalisiert werden, nachdem während der Krisenjahre erfolglos versucht worden war, diesen für lohnpolitische Zwecke (Lohndämpfung) zu instrumentalisieren. Insbesondere konnten auf dieser Ebene wieder der gesetzliche Mindestlohn thematisiert und über den Kollektivvertragslöhnen liegende Abschlüsse vereinbart werden, sodass die Probleme der Armut trotz Arbeit sowie der Einkommensungleichheit zumindest ein wenig eingedämmt wurden. Nach der Installierung des linken Kabinetts unter Ministerpräsident Costa 2015 wurde der Mindestlohn stark erhöht und wurden die von der Vorgängerregierung eingeführten Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst sowie etliche Massensteuernerhöhungen größtenteils wieder

rückgängig gemacht. Das überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum nach der Krise sowie verstärkte Emigrationsbewegungen ließen die Arbeitslosenrate in den letzten Jahren signifikant sinken.

Langfristige Auswirkungen sind jedoch in jenen Bereichen der Sozialpolitik zu erwarten, die im MoU enthalten waren, zwischen 2011 und 2014 geändert und seit 2015 nicht oder nur teilweise wieder rückgängig gemacht wurden. Das betrifft insbesondere die Verkürzung der Bezugsdauer und die Reduktion der Höhe von Arbeitslosengeld, Einschnitte bei Abfertigungszahlungen, die Lockerung des Kündigungsschutzes und der Arbeitszeiten sowie Einschnitte bei Überstundenzuschlägen.⁵⁹

6. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Slowenien

6.1 Einleitung

Slowenien gilt als jenes mittel-osteuropäische Transformationsland mit dem höchstentwickelten Wirtschafts- und Sozialniveau. Gut ausgebildete Arbeitskräfte, hohes technisches Niveau der slowenischen Industrie sowie einigermaßen stabile Arbeitsbeziehungen schon bald nach dem Systemwechsel von 1989/90 trugen das Ihre dazu bei, die marktwirtschaftliche Transformation vergleichsweise erfolgreich zu bewerkstelligen.⁶⁰

Über den Zeitraum von den frühen 1990er-Jahren bis heute können zwei Perioden der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen unterschieden werden.⁶¹ Die erste Phase war vom Aufbau des rechtlich-institutionellen Rahmens, der Etablierung von kompetenten und handlungsfähigen Sozialpartnern und einem hohen Maß an Zentralismus der Kollektivvertragsverhandlungen geprägt. In dieser Periode wurde zum Zweck der Konsolidierung der „koordinierten Marktwirtschaft“⁶² Sloweniens ein Klassenkompromiss insofern gefunden, als im Austausch für eine koordinierte und gemäßigte Lohnpolitik zur Eindämmung der Inflation den Gewerkschaften zumindest formale Mitspracherechte im wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsfindungsprozess vermittelt Einbindung in Strukturen des dreiseitigen Sozialdialogs zugestanden wurden. Diese Phase dauerte bis zum Jahr 2004 und wurde durchgängig von Mitte-Links-Regierungen politisch gestützt.⁶³ Die zweite Phase kann als Periode der „organisierten Dezentralisierung“ des Kollektivvertragssystems beschrieben werden und begann mit dem EU-Beitritt Sloweniens 2004, wurde jedoch noch durch den Beitritt zur Eurozone 2007 und dem Beginn der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise beschleunigt. Während der öffentliche Sektor in dieser zweiten Phase der Entwicklung weiterhin Mechanismen der zentralen Lohnfindung beibehielt, schlug der internationale Wettbewerbsdruck im privaten Sektor unmittelbar auf den institutionellen und pro-

zeduralen Rahmen der slowenischen Arbeitsbeziehungen durch. In der Folge fielen die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften und relevanten Arbeitgeberverbände ebenso wie die kollektivvertragliche Erfassungsrate. Auch wurden seit Mitte der 2000er-Jahre unter wechselnden Regierungskonstellationen wesentliche Bestimmungen des kollektiven Arbeitsrechts – wie etwa das Günstigkeitsprinzip – ausgehöhlt sowie die Funktionalität des dreiseitigen Sozialdialogs auf nationaler Ebene wiederholt außer Kraft gesetzt – eine Entwicklung, die bis heute anhält.

6.2 Das System der Arbeitsbeziehungen bis Mitte der 2000er-Jahre

Die rasche Etablierung eines funktionierenden und stabilen Systems der Arbeitsbeziehungen im Slowenien der 1990er-Jahre sowie die relative Stärke der Gewerkschaften kann teilweise auf die Besonderheit des „realen Sozialismus“ Jugoslawiens, in dem schon wesentliche Marktelemente Bestand hatten, und die besondere Stellung der betrieblichen Arbeiterräte im Rahmen der betrieblichen Selbstverwaltung zurückgeführt werden. Diese fungierten schon damals als eine Mischung aus Co-Management und Betriebsgewerkschaften und formierten sich gegen Ende des jugoslawischen Systems zu überbetrieblichen Gewerkschaften, welche die aufkommende Streikbewegung organisierten.⁶⁴

Auf dieser Basis konnte in der Ära der Mitte-links-Regierungen von 1992 bis 2004 ein neokorporatistisches Wettbewerbsregime errichtet und – gestützt auf ein günstiges makroökonomisches und politisches Umfeld – konsolidiert werden.⁶⁵ Geprägt wurde dieses korporatistische Arrangement von einem nationalen Konsens über die Notwendigkeit der Konzentrierung widerstreitender Interessen auf Ebene des nationalen Dialogs sowie über die übergeordneten politisch-ökonomischen Ziele: die Eindämmung der Inflation durch Lohnkoordinierung und -moderierung und flexible Währungspolitik zur Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der slowenischen Wirtschaft. Dabei wurde die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften durch deren Einbindung in politische Entscheidungsfindungsprozesse in allen sozial- und wirtschaftspolitischen Belangen erkaufte. Auch die Unternehmen und deren neu gegründeten Verbände waren mit diesem Arrangement mehr oder weniger zufrieden, da es weitgehende Kontrolle über die wesentlichen makroökonomischen Parameter einerseits und sozialen Frieden andererseits versprach. Institutionelle Stütze dieses Arrangements waren einerseits der „Wirtschafts- und Sozialrat“ (ESS), der 1994 gegründet wurde, und andererseits die Schaffung eines umfassenden, stark zentralisierten und hierarchischen Kollektivvertragssystems.⁶⁶

Der ESS wurde als das dreiseitige Informations-, Beratungs-, Verhandlungs- und Vereinbarungsgremium auf nationaler Ebene etabliert, um ar-

beits-, sozial- und wirtschaftspolitisch relevante Gesetze auszuarbeiten, Sozialpakete für die Ausrichtung des wirtschafts- und sozialpolitischen Kurses der nächsten Jahre abzuschließen und den gesetzlichen Mindestlohn, der erstmals 1995 per Gesetz erfolgte, festzulegen. Dieser Rat bildete somit den institutionellen Kulminationspunkt der Bemühungen dieser Zeit, die wesentlichen arbeitspolitischen Bereiche in korporatistischem Geiste und unter Einbeziehung aller relevanten Akteure zu bearbeiten.

Kollektivverträge wurden von Beginn an getrennt für den öffentlichen und den privaten Sektor abgeschlossen. Der hohe Zentralisationsgrad manifestierte sich darin, dass für beide Bereiche jeweils ein umfassender „sektoraler“ Kollektivvertrag abgeschlossen wurde. Diese sektoralen Abschlüsse wiederum setzten im lohnpolitischen Bereich die Beschlüsse des dreiseitigen gesamtwirtschaftlichen Sozialpakts um; somit waren die Parteien der sektoralen Kollektivverträge – was die Lohnregulierung betrifft – in ihrer Autonomie eingeschränkt. Unterhalb der sektoralen Ebene wurden noch Branchen- und Unternehmenskollektivverträge abgeschlossen. Die Geltung des Günstigkeitsprinzips garantierte in diesem vierstufigen hierarchischen System, dass die Mindeststandards der höheren Ebenen durch die Bestimmungen der unteren Ebenen nicht außer Kraft gesetzt werden konnten, sondern die unteren Ebenen nur für die ArbeitnehmerInnen günstigere Bestimmungen vorsehen durften.⁶⁷

In dieser Phase waren die Arbeitsbeziehungen Sloweniens durch einen hohen Institutionalisierungsgrad, starke Akteure, die regelmäßige Einbindung der Sozialpartner in wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsprozesse und eine gesamtwirtschaftlich koordinierte Lohnpolitik gekennzeichnet. Insbesondere hat die Ausstattung der Wirtschaftskammer GZS mit Pflichtmitgliedschaft für eine fast lückenlose Erfassung der ArbeitnehmerInnen durch Kollektivverträge gesorgt.⁶⁸

6.3 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

Gemäß der slowenischen Verfassung ist das Recht, in Slowenien eine Gewerkschaft zu gründen bzw. einer Gewerkschaft beizutreten, für alle BürgerInnen garantiert. Das Repräsentativitätsgesetz von 1993 sieht vor, dass ein Gewerkschaftsbund mindestens 15% der Beschäftigten einer Branche oder eines Berufszweigs auf sich vereinen oder als Dachverband mindestens 10% der Beschäftigten in mindestens zwei Branchen organisieren muss.⁶⁹

Derzeit bestehen sieben Gewerkschaftsbünde, von denen der „Bund Freier Gewerkschaften“ (ZSS) der mit Abstand größte ist und im Jahr 2014 etwa 40% aller Gewerkschaftsmitglieder auf sich vereinte. Wenngleich die Zahlen je nach Quelle stark divergieren, so kann davon ausgegangen werden, dass der Organisationsgrad sich von etwa 40% Mitte der 2000er-

Jahre auf etwa 20% Mitte der 2010er-Jahre halbiert hat. Trotz formaler Mitwirkung im dreiseitigen nationalen sowie zweiseitigen branchenspezifischen Dialog ging die effektive Einflussnahme der Gewerkschaften im Prozess der Politikgestaltung seit gut einem Jahrzehnt sukzessive zurück.⁷⁰

Ein separates Repräsentativitätsgesetz für Arbeitgeberverbände analog zu jenem für Gewerkschaften existiert in Slowenien nicht. Das Kollektivvertragsgesetz von 2006 enthält allerdings eine indirekte Bestimmung zur Repräsentativität von Arbeitgeberverbänden, insofern es die Allgemeinverbindlichkeit von (Branchen)Kollektivverträgen davon abhängig macht, dass der zeichnende Arbeitgeberverband Betriebe mit mindestens der Hälfte der Beschäftigten im Geltungsbereich des auszuweitenden Kollektivvertrags organisiert.⁷¹

Die Etablierung der bereits seit Jahrzehnten bestehenden Wirtschaftskammer GZS nach dem Vorbild der österreichischen WKÖ mit Pflichtmitgliedschaft aller Unternehmen innerhalb der umfassenden Mitgliedschaftsdomäne der Kammer stellte einen Grundpfeiler der neu formierten Arbeitsbeziehungen Sloweniens nach der Transformation dar. Daneben bestand noch eine Reihe anderer, freiwilliger Arbeitgeberverbände, meist mit einer Vertretungsdomäne innerhalb bestimmter Wirtschaftszweige. Viele davon sind im „Slowenischen Arbeitgeberverband“ ZDS organisiert. Die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft der GZS durch Parlamentsentscheid unter der seit 2004 bestehenden Mitte-Rechts-Regierung im Jahr 2006 leitete allerdings die nachhaltige Schwächung des slowenischen Kollektivvertragssystems ein. Auch die Ausrichtung der Kammerinteressen nach makroökonomischen Gesichtspunkten wurde zugunsten einer mehr ständischen Orientierung zurückgefahren, da die GZS nun aktiv um Mitglieder kämpfen musste und unter stärker werdendem Legitimationsdruck in erster Linie die unmittelbaren Mitgliederinteressen berücksichtigen musste.⁷² Insgesamt bedeutete der Verlust der Pflichtmitgliedschaft der GZS jedenfalls nicht nur eine signifikante Senkung der Organisationsdichte auf Arbeitgeberseite, sondern auch eine deutliche Schwächung der Verpflichtungsfähigkeit und umfassenden Regelungskapazität des Kollektivvertragssystems als solches.⁷³

6.4 Rückbau des Systems der Arbeitsbeziehungen ab 2004

Mit dem Eintritt Sloweniens in die EU 2004 und dem Beitritt zur Eurozone 2007 änderten sich die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Durch die Übernahme des Euro verlor Slowenien die Möglichkeit, über Währungsabwertungen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Dies führte zu Rufen nach „interner Abwertung“ mittels Senkung der Arbeitskosten und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Die bisher gepflegte Praxis der zentral koordinierten Lohnpolitik war den Arbeitgebern

zunehmend ein Dorn im Auge; sie präferierten ein System der flexiblen Lohnanpassung auf Industrie- bzw. Unternehmensebene. Zudem änderte sich das politische Umfeld in Slowenien selbst, da zunächst ab 2004 eine Mitte-rechts-Regierung unter Premierminister Janša auf neoliberale Strukturreformen setzte und die Privatisierung von Staatsunternehmen vorantrieb, ohne auf die Interessen der Gewerkschaften Rücksicht zu nehmen. Aber auch die darauffolgende Mitte-links-Regierung verzichtete in Anbetracht der heraufziehenden Wirtschaftskrise ab 2008 auf die verstärkte Einbeziehung der Sozialpartner in wirtschafts- und sozialpolitische Entscheidungsprozesse. Zwar erhöhte die Regierung im Jahr 2010 unilateral den gesetzlichen Mindestlohn um 23%, um die Zustimmung der Gewerkschaften zu vorgesehenen Arbeitsmarkt- und Pensionsreformen zu gewinnen. Diese verweigerten allerdings ihre Zustimmung, und auch die Arbeitgeberseite war schon zuvor aus dem dreiseitigen Sozialdialog ausgetreten, weil sie mit den unilateralen Entscheidungen der Regierung, insbesondere der drastischen Mindestlohnerhöhung, nicht einverstanden war.

Im Bereich der Arbeitsbeziehungen wurde insbesondere ab 2006 ein Prozess der mehr oder weniger „organisierten Dezentralisierung“ in Gang gesetzt, der im Wesentlichen bis heute anhält. Zum einen wurde, wie oben bereits ausgeführt, die Pflichtmitgliedschaft der GZS 2006 abgeschafft, zum anderen im gleichen Jahr das Kollektivvertragsgesetz novelliert. Dieses regelt nicht nur die institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen für Kollektivvertragsverhandlungen auf den unterschiedlichen Ebenen, sondern führte auch im Kontext der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft der GZS die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen ein. Demzufolge kann auf Antrag von einer der beiden Kollektivvertragsseiten ein Branchenkollektivvertrag vom Arbeitsministerium dann für allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn die Vertragspartei(en) auf Arbeitgeberseite (zusammen) Betriebe mit über 50% der Gesamtbeschäftigung in der Branche organisiert bzw. organisieren. Diese Möglichkeit verhinderte ein allzu drastisches Absacken der kollektivvertraglichen Deckungsrate in Slowenien nach 2006. Allerdings hat der stetig fallende Organisationsgrad der Gewerkschaften die Mobilisierungs- und Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerorganisationen geschwächt, was zu erheblichen Kollektivvertragslücken in etlichen Branchen und zu teilweise aus Arbeitnehmersicht unbefriedigenden Verhandlungsergebnissen geführt hat.

Im Gegensatz zum öffentlichen Sektor, in dem immer noch ein zentraler Kollektivvertrag auf sektoraler Ebene verhandelt und abgeschlossen wird, haben sich die Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor seit 2005 zunehmend auf die Ebene der einzelnen Branchen verlagert. Spätestens seit 2008, als der letzte branchenübergreifende Kollektivvertrag für den privaten Sektor abgeschlossen wurde, bildet die Branche die wichtigste Ebene für Kollektivvertragsverhandlungen, und in den vermehrt auf-

tretenden Fällen des Nicht-Zustandekommens von Branchenkollektivverträgen bzw. der Beendigung oder des Auslaufens derselben kommen – wo vorhanden – Unternehmenskollektivverträge zur Anwendung, die dann auch anzuwendende Lohnregelungen enthalten. Im Jahr 2016 wurden 26 Branchenkollektivverträge neu verhandelt oder zur Anwendung gebracht und 14 von ihnen allgemeinverbindlich gemacht. Dies resultierte für den privaten Sektor in einer kollektivvertraglichen Deckungsrate von etwa 73%.⁷⁴

6.5 Auswirkungen der Gesetzesnovellen seit 2004

Wenngleich Slowenien während der Krise, die das Land vergleichsweise hart traf, keine unmittelbar bindenden bilateralen Verpflichtungen mit internationalen und europäischen Institutionen eingegangen ist, so haben doch die Krisenauswirkungen (überschießendes Budgetdefizit, ungewöhnlich hohe Arbeitslosenraten etc.) die wechselnden nationalen Regierungen dazu veranlasst, Austeritätspolitiken und Reformmaßnahmen hinsichtlich der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Privatisierungen, Deregulierung im Bereich der Arbeitsbeziehungen und ein schrittweises Zurückdrängen der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, in politischen Entscheidungsfindungsprozessen in Gang zu bringen.⁷⁵ Für die Kollektivvertragspolitik bedeutete dies eine Verlagerung der Verhandlungsebene von der zentralen sektoralen in Richtung Branche und einzelnes Unternehmen und eine Verringerung der Erfassungsquote von annähernd 100% auf unter 80%. Die neuen Möglichkeiten im Rahmen der betrieblichen Öffnungsklauseln werden in der Regel von den Arbeitgeberunternehmen ausgeschöpft, was das Prinzip der brancheneinheitlichen Lohnfindung und Arbeitsbedingungen zur Erhaltung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb eines Wirtschaftszweigs untergräbt. Trotz Schwächung der Gewerkschaften und teilweise auch der Arbeitgeberverbände blieb deren zentrale Gestaltungsrolle in den gesamtwirtschaftlich steuernden Gremien (ESS) jedoch weitgehend erhalten.

Die sozialen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen dieser Entwicklungen sind ambivalent. Wenngleich Slowenien in den letzten Jahren schwankende Wirtschaftswachstumsraten, einen leichten Beschäftigungszuwachs und tendenziell fallende Arbeitslosenraten erfuhr,⁷⁶ so haben die während und nach der Krise gesetzten Budgetkonsolidierungs- und Austeritätsmaßnahmen im Bereich der Pensions- und Krankenversicherung sowie im monetären Bereich (Einfrieren der Sozialtransfers und der Gehälter der öffentlich Bediensteten) zweifelsohne negative Wohlfahrtseffekte gezeitigt.⁷⁷ Zudem wurde durch diverse Maßnahmen zur Arbeitsmarktflexibilisierung und -aktivierung, inklusive Kürzung der Leistungsansprüche für Arbeitslose, der Druck auf die ArbeitnehmerInnen stark erhöht

(ebd., 123). Die Zahl der von Armut betroffenen Personen stieg von 11,5% im Jahr 2007 auf 14,5% im Jahr 2013. Im Gegensatz zur post-sozialistischen Phase der 1990er-Jahre, die durch die tragende Rolle der Sozialpartner in der makroökonomischen Steuerung, einen inklusiven Wohlfahrtsstaat und eine graduelle Transformation in Richtung Marktökonomie geprägt war, hat die restriktive Budgetkonsolidierungs- und Wettbewerbspolitik seit dem EU-Beitritt Sloweniens und verstärkt seit Ausbruch der Krise zu einem nachhaltigen Umbau des Wohlfahrtsstaates sowie des Sozialmodells geführt.

7. Die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Finnland

7.1 Einleitung

Das System der Arbeitsbeziehungen in Finnland galt bis vor Kurzem als – in struktureller Hinsicht – höchst robust und – in funktioneller Hinsicht – außerordentlich staatstragend, insofern es wesentlich dazu beigetragen hat, die politischen und volkswirtschaftlichen Staatsziele der jeweiligen Regierungen in möglichst konsensualer Weise zu erreichen.⁷⁸ Die Arbeitsbeziehungen waren in Finnland immer vergleichsweise zentralisiert. Insbesondere die in dreiseitigem sozialen Dialog auf nationaler Ebene abgestimmte Einkommenspolitik gab die relativ rigiden Rahmenbedingungen für weitere zweiseitige Kollektivvertragsverhandlungen auf den unteren Ebenen, v. a. aber auf Branchenebene, vor. Zwar war mitunter, etwa in den Krisenjahren 2008 bis 2011, die dreiseitige Konzertierung der Interessen zeitweilig gestört oder unterbrochen, womit die Lohnfindung auf Branchenebene zwischendurch weniger koordiniert betrieben wurde. Prinzipiell fanden allerdings die staatlichen und Sozialpartnerakteure zumindest bis 2015/16 immer wieder auf den Pfad der korporatistischen Interessenabstimmung im Vorfeld der eigentlichen Kollektivvertragsverhandlungen zurück. Denn den Regierungen war stets an der Eindämmung der Inflation durch koordinierte und moderierte Lohnpolitiken sowie in den Jahren nach dem Eintritt Finnlands in die Eurozone am Abschluss von „Wettbewerbspakten“ mit den Sozialpartnern und an der Einhaltung der Maastricht-Kriterien gelegen. Die Arbeitgeberseite verband mit dem institutionalisierten dreiseitigen Sozialdialog in der Regel die Hoffnung auf den Erhalt des sozialen Friedens und die weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes; und die Gewerkschaften wollten mittels koordinierter Lohnpolitiken eine möglichst egalitäre und solidarische Einkommensverteilung erzielen.

Ab 2015 erfuhr das finnische System der Arbeitsbeziehungen allerdings einen bis dahin unbekannten und in seiner Dimension unerwarteten Einschnitt. Einige gravierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der neoli-

beralen Mitte-rechts-Regierungen davor und dann der liberal (unter Einbeziehung der rechtsextremen Finnenpartei) geführten Regierung unter Sipilä ab 2015 verschoben die Koordinaten des finnischen Sozialmodells in Richtung Dezentralisierung und Fragmentierung des Kollektivvertragssystems. Dieser Prozess wurde durch den einseitigen Rückzug des „Arbeitgeberbundes der finnischen Industrie“ (EK), des größten und bedeutendsten Arbeitgeberverbands, aus dem dreiseitigen Sozialdialog noch befördert.⁷⁹ Die längerfristigen Auswirkungen dieser jüngsten Entwicklungen auf das Wirtschafts- und Wohlfahrtsmodell Finnlands sind noch nicht abschätzbar. Zu einer umfassenden Aushöhlung der Institutionen und Strukturen auf den verschiedenen Ebenen des Kollektivvertragssystems hat sie jedoch bis dato nicht geführt.

7.2 Das System der Arbeitsbeziehungen bis Mitte der 2010er-Jahre

Seit dem Jahr 1968 bestand die Besonderheit des „Finnischen Sozialmodells“ darin, dass dreiseitige generelle Lohnvereinbarungen unter Einbeziehung des Staates und der jeweiligen Dachverbände der Gewerkschaften und Arbeitgeberseite den eigentlichen Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchenebene vorgelagert waren. Diese zentralen Rahmenvereinbarungen bildeten den Kristallisationspunkt für die konsensuale Interessenabstimmung.⁸⁰ Trotz dieser tripartistischen Arrangements auf zentraler nationaler Ebene fanden und finden die effektiven Kollektivvertragsverhandlungen auf der Ebene der Wirtschaftszweige (Branchen) statt, wobei die Höhe der Abschlüsse in der Regel durch die dreiseitigen Vereinbarungen limitiert waren. Darunter wurden und werden noch Unternehmenskollektivverträge sowie Einzelvereinbarungen abgeschlossen.⁸¹ Dieses korporatistische Modell der mehrstufigen Verhandlungen erlaubte es, verbandliche Einzelinteressen mit nationalen Allgemeininteressen unter einen Hut zu bringen. Im Fall des drohenden Scheiterns des dreiseitigen nationalen Sozialdialogs verstanden es die Regierungen zumindest bis Ende der 2000er-Jahre, mit einschlägigen Versprechen an die Sozialpartner (Steuerreformen, Arbeitsmarktreformen etc.) diese bei der Stange zu halten. Die Regierungen waren jedenfalls die längste Zeit daran interessiert, mittels Gesamtsteuerung unter Einbindung der Sozialpartnerverbände die Inflationsentwicklung unter Kontrolle zu halten und später die restriktiven Budgetvorgaben einzuhalten, während die Gewerkschaften am politischen Entscheidungsfindungsprozess, v. a. was die Einkommensentwicklung betrifft, teilhaben wollten und die Arbeitgeberseite am sozialen Frieden, der Flexibilität des Arbeitsmarktes und Steuererleichterungen interessiert war.

Mehrere Faktoren stützten dieses Mehrebenen-Verhandlungssystem. Zum einen waren und sind die Arbeitsmarktparteien, die freiwilligen Ge-

werkschaften und Arbeitgeberverbände, durch beträchtliche Mitgliederstärke und Repräsentativität gekennzeichnet (siehe unten). Zum anderen führte und führt die quasi-automatische Allgemeinverbindlichkeit der Branchenkollektivverträge zu einer relativ hohen kollektivvertraglichen Deckungsrate von – je nach Berechnungsweise – über 80% bzw. über 90%.

Die Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen wurde im Jahr 2001 durch das Gesetz über die Bestätigung der Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen (56/2001) gestärkt.⁸² Seitdem wird der Geltungsbereich praktisch aller umfangreicheren Branchenkollektivverträge auf alle Betriebe und ArbeitnehmerInnen der Branche ausgeweitet, auch wenn die Betriebe und Beschäftigten nicht Mitglied der zeichnenden Parteien sind. Wenn ein Branchenkollektivvertrag abgeschlossen wird, sind die Vertragsparteien verpflichtet, diesen an eine spezielle unabhängige, dreiseitig zusammengesetzte Behörde, die vom Sozial- und Gesundheitsministerium eingerichtet wurde, zu übermitteln. Diese Behörde hat die Aufgabe, den Kollektivvertrag zu überprüfen und ihn für allgemeinverbindlich für die Branche zu erklären, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- der Kollektivvertrag ist von besonderer Bedeutung für die Branche;
- die zeichnenden Parteien sind in der Branche gut organisiert und repräsentativ;
- der Kollektivvertrag gilt überregional;
- der Kollektivvertrag erfasst eine genügend hohe Anzahl an Betrieben und ArbeitnehmerInnen in der Branche (bis 2001 galt eine 50%-Hürde für erfasste ArbeitnehmerInnen).

Das zuständige Ministerium listete im Jahr 2014 114 für allgemeinverbindlich erklärte Kollektivverträge auf und etwas mehr als 20, welche die Voraussetzungen für deren Ausweitung nicht erfüllten.

Im Allgemeinen versprechen sich beide Arbeitsmarktparteien Vorteile von diesem System der Ausweitung des Geltungsbereichs von Kollektivverträgen. In jüngster Zeit wird die quasi-automatische Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen von Arbeitgeberseite jedoch zunehmend in Frage gestellt.

Auch jenseits der klassischen Lohnpolitik sind die Gewerkschafts- und Arbeitgeberdachverbände in diversen dreiseitigen Gremien und Foren vertreten, sodass die Sozialpartner in allen politischen Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozessen in den Bereichen der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Sozialpolitik zentral eingebunden sind. So wurde etwa die Pensionsreform von 2014 wesentlich von den Sozialpartnern mitgestaltet.⁸³

7.3 Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in Finnland außerordentlich hoch, mit Nettoorganisationsraten (je nach Quelle) zwischen rund

65% und 75% während der letzten ein bis zwei Jahrzehnte.⁸⁴ Die wichtigsten Gründe für die Attraktivität einer Gewerkschaftsmitgliedschaft dürften einerseits in der relativen Stärke der Gewerkschaften gegenüber sowohl der Arbeitgeberseite als auch dem Staat und andererseits in ihrem Engagement und ihrer Einbindung in die Organisation und Administration der Pensions- und Arbeitslosenversicherungssysteme (sog. Gent-System) liegen. In Finnland koexistieren drei Gewerkschaftsbünde: die „Zentralorganisation der finnischen Gewerkschaften“ (SAK) mit knapp einer Million Mitgliedern aus allen Branchen des privaten und öffentlichen Sektors; der „Finnische Dachverband der Privatangestellten“ (STTK) mit ca. einer halben Million Mitgliedern und der stärker reformistisch orientierte „Dachverband der Gewerkschaften der höheren Angestellten und Manager“ (AKAVA) mit etwas mehr als 600.000 Mitgliedern.⁸⁵

Wie oben erwähnt, trägt das finnische Gent-System erheblich zur Mitgliederstärke der Gewerkschaften bei.⁸⁶ Die Gewerkschaften organisieren und verwalten den Arbeitslosenversicherungsfonds. Bei einem Beitritt zu einer Gewerkschaft können die ArbeitnehmerInnen gleichzeitig für den Beitritt zu diesem Fonds optieren; theoretisch können die Beschäftigten auch nur dem Fonds beitreten, nicht aber der Gewerkschaft – was allerdings sozial höchst unerwünscht ist. Die Junktimierung dieser beiden Institutionen im Gent-System erweist sich in Hinblick auf die Rekrutierung von Gewerkschaftsmitgliedern jedenfalls als höchst effektiv.⁸⁷

Die Organisationsdichte ist auch auf Arbeitgeberseite hoch, mit – je nach Quelle der Daten – Mitgliedschaftsraten um die 70%.⁸⁸ Der bedeutendste Arbeitgeberdachverband ist der „Arbeitgeberbund der finnischen Industrie“ (EK) mit ungefähr 16.000 Mitgliedsfirmen und knapp einer Million Beschäftigten. Dieser Verband vertritt Unternehmen aller Größen in sämtlichen Branchen des privaten Sektors. Daneben bestehen noch der „Arbeitgeberverband für Gemeinden und Gemeindebetriebe“ (KT), der „Arbeitgeberverband für staatliche Einrichtungen“ (VTML), der „Verband für kirchliche Arbeitgeber“ (KiT) sowie der „Verband der finnischen Unternehmen“ (SY) mit über 100.000 Mitgliedern (die Hälfte davon Solo-Selbstständige). Alle diese Verbände bis auf SY schließen Kollektivverträge ab.

7.4 Schrittweise Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems seit Ende der 2000er-Jahre

Bereits im Zeitraum von 2008 bis 2011 wurden Branchenkollektivverträge ohne vorgelagerte zentrale Rahmenvereinbarungen geführt. Der Grund dafür war der einseitige Rückzug des Arbeitgeberverbands EK von den zentralen Lohnverhandlungen, der die Ergebnisse dieser Verhandlungsebene als mitverantwortlich für die dramatische Erhöhung der Lohnstückkosten und damit das schwache Wirtschaftswachstum in Finnland

Ende der 2000er-Jahre identifizierte. Zwar wurden in der Folge bis 2015 wieder zentrale Vereinbarungen getroffen, die als „neue“ Generation von Vereinbarungen v. a. auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Finnlands fokussierten und die Lohnpolitik diesem Hauptziel unterordnete.⁸⁹ Dennoch zog sich der EK 2015/16 einseitig und endgültig aus dem nationalen Lohnkoordinierungsprozess zurück, indem der Verband seine Statuten änderte und *de facto* vom nationalen Arbeitgeberverband zum Wirtschaftsverband mutierte.⁹⁰ Demzufolge begab sich der EK freiwillig und bewusst seiner Fähigkeit, für seine Mitglieder bindende Vereinbarungen zu treffen. Ziel des Arbeitgeberverbands war es, künftig Kollektivverträge nur noch dezentral auf Branchen- oder einzelbetrieblicher Ebene durch seine Mitgliedsverbände abschließen zu lassen, um Abschlüsse flexibler an branchenspezifische und betriebliche Anforderungen anpassen zu können. In der Periode 2015-16 verhandelte der EK noch die letzte dreiseitige Vereinbarung auf nationaler Ebene – den Wettbewerbspakt, der, wie der Name nahelegt, die Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Wirtschaft sowie nachhaltiges Wirtschaftswachstum garantieren soll und die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, Lohnzurückhaltung und die Stärkung der betrieblichen Kollektivvertragsebene (Öffnungsklauseln) als explizite Ziele nennt. Dieser Pakt galt als Rahmenvereinbarung für Branchenkollektivverträge bis 2017.⁹¹ Seitdem werden in Finnland Branchenkollektivverträge ohne vorgelagerte dreiseitige Rahmenvereinbarungen auf nationaler Ebene verhandelt.

Der zunächst sukzessive und dann endgültige Ausstieg des wichtigsten Arbeitgeberverbands EK aus den zentralen Lohnverhandlungen fand vor dem Hintergrund der Forderungen der neoliberalen Mitte-rechts-Koalitionsregierungen statt, zum Zweck der Erreichung der Wettbewerbsziele die Arbeitskosten (Lohnstückkosten) erheblich zu senken (etwa um 5% im Jahr 2016). Mitte der 2010er-Jahre drohte das Kabinett Sipilä, massiv legislativ in das bestehende Kollektivvertragssystem einzugreifen, wenn die Sozialpartner die von der Regierung gesteckten Ziele nicht auf dem Verhandlungsweg erreichen würden. Dies war auch für die Gewerkschaften der Grund, dem Wettbewerbspakt (und den ähnlich ausgerichteten dreiseitigen Vereinbarungen der Jahre davor) letztlich zuzustimmen, obwohl insbesondere der letzte Pakt exzessive Verschlechterungen für die Arbeitnehmerseite – ein Einfrieren der Löhne für 2017, Gehaltseinbußen für öffentlich Bedienstete, Verschieben der Last der Sozialversicherungsbeiträge von der Arbeitgeber- zur Arbeitnehmerseite, Erhöhung der jährlichen Arbeitszeiten um 24 Stunden – vorsah.⁹²

Erste Erfahrungen nach dem Rückzug des EK aus dem Prozess der koordinierten Arbeitsmarktregulierung legen nahe, dass – zumindest im Bereich der Güterproduktion – es die Sozialpartner auf Branchenebene vorerst geschafft haben, verbindliche Mindestnormen in den Branchenkol-

lektivverträgen mit weitreichenden Öffnungsklauseln für weitergehende Verhandlungen auf betrieblicher Ebene zu verbinden. Welchen längerfristigen Einfluss der Verlust der zentralen Lohnvereinbarung und -koordination bei gleichzeitiger Stärkung der betrieblichen Verhandlungsebene auf die wirtschafts- und sozialpolitische Makrosteuerung nehmen wird, ist derzeit kaum abschätzbar.

8. Schlussfolgerungen

Mit dem wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel, den die Europäische Kommission, und hier insbesondere die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, sowie die Europäische Zentralbank seit dem Beginn der Krise 2008 vollzogen haben, werden kollektive Arbeitsbeziehungen sowie ihre Akteure tendenziell als Hindernisse für effektive Marktkoordination und Wirtschafts- sowie Beschäftigungswachstum gesehen. In einem programmatischen Papier von 2012 zur zukünftigen Gestaltung der Arbeitsmärkte in Europa fordert die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Kommission etwa unverblümt die Herabsetzung der kollektivvertraglichen Deckungsraten, die Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme, die Senkung der Mindestlöhne und die Schwächung der Tarifautonomie der Kollektivvertragsparteien.⁹³ Dieser Perspektivenwechsel fand auch in den europäischen Rechtsakten seinen Niederschlag. So enthält der Euro-Plus-Pakt von 2011 eine Reihe von Maßnahmen zur vermeintlichen Stärkung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Ökonomien sowie zur Stabilisierung der Finanzmärkte, wie etwa die Abschaffung automatischer Lohnerhöhungsmechanismen, die Dezentralisierung der Kollektivvertragssysteme sowie das Einfrieren der Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor. Die sogenannten „Krisenländer“ mit dringendem Bedarf an Finanzierungshilfe durch die europäischen Institutionen wurden zusätzlich mit zwingenden Auflagen als Gegenleistung für die gewährte Finanzhilfe bedacht, sodass in etlichen Ländern, darunter Portugal und Rumänien, die Mindestlöhne allgemein und die Gehälter der öffentlich Bediensteten herabgesetzt, die Pensionsleistungen reduziert, die Kollektivvertragssysteme geschwächt und eine Reihe sonstiger Strukturreformmaßnahmen durchgeführt wurden.

Es ist allerdings wichtig zu betonen, dass die Maßnahmen der Europäischen Kommission bzw. der „Troika“ nicht losgelöst von den nationalen Interessen und Politiken zu verstehen sind. Denn einerseits wurden die bedeutendsten Maßnahmen auf europäischer Ebene, wie etwa der Euro-Plus-Pakt, von den Staatshäusern der Euro-Länder sowie weiterer EU-Länder unterzeichnet. Zum anderen spiegeln die Rhetorik und Agenda der europäischen Institutionen zumindest zu einem Gutteil jene der Regierungen

und KapitalvertreterInnen der Nationalstaaten wider. Im europäischen Mehrebenensystem lässt sich allerdings die supranationale Ebene trefflich als Sündenbock instrumentalisieren, wenn es darum geht, unpopuläre Austeritätspolitiken und Strukturreformmaßnahmen unter dem Vorwand durchzusetzen, damit bloß den Forderungen der europäischen Institutionen zu entsprechen; die eigene neoliberale Agenda wird dabei oftmals kaschiert. Die konkrete Ausgestaltung der Reformpolitik Rumäniens seit Beginn der Krise etwa kann nicht alleine der EU angelastet werden. Zwar hat die EU das Maßnahmenpaket seit Beginn der 2010er-Jahre, insbesondere die Zerschlagung des Systems der branchenübergreifenden Kollektivvertragsverhandlungen sowie die Abschaffung der Branchenkollektivverträge mit Allgemeinverbindlichkeitswirkung, forciert und dessen Implementierung begrüßt, das Ausmaß an institutioneller Zerschlagung und prozeduraler Störung des Systems der Arbeitsbeziehungen war jedoch dem besonderen Ehrgeiz der Mitte-rechts-Regierung unter Emil Boc geschuldet.⁹⁴ Im Gegensatz dazu implementierte die konservative portugiesische Führung größtenteils nur jene Maßnahmen, die von der „Troika“ eingefordert wurden, und revidierte diese zumindest teilweise wieder nach Ablauf des mit den Institutionen vereinbarten Strukturanpassungsprogramms.⁹⁵ Im Fall von Slowenien und Finnland prägte zwar der verstärkt neoliberale europäische Diskurs die jeweilige nationale politische Agenda und stärkte jene politischen Kräfte und Kapitalfraktionen, die auf eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und den Abbau von „Marktrigiditäten“ setzten. In Finnland waren es allerdings eher nationale denn von außen induzierte Interessenkonfigurationen, die eine Schwächung der Regulierungskapazität tripartistischer Foren und zweiseitiger Verhandlungsstrukturen herbeiführten, während in Slowenien die durch die unterschiedlichen nationalen Regierungen getätigten Reformmaßnahmen (wie etwa die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, Privatisierungen, die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen etc.) im Wesentlichen den Wünschen der europäischen Institutionen entsprachen.⁹⁶

Wenig überraschend zeitigten die teilweise von der EU aufoktrozierten und teilweise freiwillig von den nationalen Administrationen eingeführten Austeritäts- und Strukturanpassungsprogramme nicht oder nur bedingt die von der Europäischen Kommission bzw. der „Troika“ erwarteten Erfolge. Zwar haben die Senkung der Mindestlöhne, die Schwächung der makroökonomisch orientierten Kollektivvertragssysteme und der Rückbau des individuellen und kollektiven Arbeitsrechts kurzfristig zur Erholung der öffentlichen Finanzen beigetragen, aber weder zu verstärkter Investitionstätigkeit noch zu Prosperität, Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Beschäftigungssicherung geführt. In Ländern wie Finnland, Portugal und Slowenien stagnierte das Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 2009-2015, während es in Rumänien etwas anwuchs.⁹⁷ Das Ausmaß der Armut und

der Ungleichheit einer Gesellschaft steht in einem direkten Zusammenhang mit Änderungen der Tarif- und Mindestlohnpolitik.

Es kann davon ausgegangen werden, dass im Jahrzehnt nach der Krise die Ungleichheit der Einkommen und der verfügbaren Vermögen zumindest in Portugal und Rumänien, wie insgesamt in der Mehrheit der EU-Staaten, zugenommen hat.⁹⁸ Dies kann zu einem gewissen, nicht unbedeutenden Anteil auf die Schwächung oder gar Abschaffung von Branchenkollektivverträgen, welche durch Erfassung von marginalen und vulnerablen Beschäftigtengruppen eine inklusive und gleichheitsfördernde Wirkung entfalten, zurückgeführt werden. Solidarische Lohnpolitik kann nur in höchst zentralisierten oder – unter bestimmten Umständen – koordinierten Lohnfindungssystemen betrieben werden.⁹⁹ Die Erhöhung der gesellschaftlichen Ungleichheit, basierend auf der Schwächung inklusiver und umfassender Kollektivvertragssysteme, unterminiert jedoch nicht nur sozialpolitische Wohlfahrtsziele, sondern auch ökonomische Prosperitätsziele.¹⁰⁰

Wie in der Einleitung dieses Beitrags ausgeführt, bestand das Wesen des Europäischen Sozialmodells im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts und während der ersten Jahre des gegenwärtigen Jahrhunderts darin, dass nicht nur die einzelnen Staaten, sondern auch die EU als solche die zentrale Rolle der Sozialpartnerorganisationen als wirtschafts- und sozialpolitische Akteure – neben den staatlichen Administrationen – nicht nur anerkannten, sondern aktiv förderten. Sozialer Dialog und autonome Kollektivverhandlungen auf betrieblicher, branchenspezifischer, nationaler und seit den 1990er-Jahren auch europäischer Ebene galten als rechtlich-institutionelle sowie prozedurale Hauptstützen für die Demokratisierung moderner Gesellschaften, Verbesserung der *Governance*, Erhöhung der Prosperität und Wohlfahrtsstaatlichkeit, Innovation und des sozialen Zusammenhalts.¹⁰¹ Wenngleich die Priorisierung der Wirtschaftsintegration und der Wettbewerbsorientierung des Wirtschaftsraums Europa gegenüber der Sozialintegration seit den 1980er-Jahren sukzessive zugenommen hatte, so markierte der Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise 2007/8 doch einen grundlegenden Positionswandel der europäischen Institutionen hinsichtlich der Bedeutung und Funktion des Europäischen Sozialmodells.¹⁰² Plötzlich wurden nicht nur die Errungenschaften der kollektiven Arbeitsbeziehungen, wie die umfassende und koordinierte Einkommensgestaltung im Sinne einer kohärenten volkswirtschaftlichen Makrosteuerung, sondern auch die sozialpartnerschaftlichen Akteure selbst in Frage gestellt. Angesichts der Krise schienen sozialpartnerschaftliche Strukturen und Funktionsweisen den von der EU übergeordneten Zielen der Finanzmarktstabilisierung, Konsolidierung staatlicher Haushalte, Erhöhung der Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse und Verbesserung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit im Weg zu stehen. Die teilweise äu-

ßerst dramatischen Folgen dieses Paradigmenwechsels auf national-staatlicher Ebene wurden in diesem Beitrag sowohl analytisch als auch exemplarisch dargestellt.

Allerdings gibt es in den letzten Jahren Anzeichen dafür, dass zumindest in Teilen der maßgeblichen europäischen und internationalen Organisationen, wie der Europäischen Kommission und der OECD, wieder ein Umdenken in Bezug auf die (potenzielle) Rolle der Sozialpartner und des sozialen Dialogs eingesetzt hat. Auf Initiative der Europäischen Kommission wurde im Herbst 2017 auf dem EU-Gipfel in Göteborg die Europäische Säule sozialer Rechte proklamiert, die explizit und erstmals seit über einem Jahrzehnt eine positive Bezugnahme auf die nationalen Sozialpartnerakteure und deren Handlungsautonomie sowie die Besonderheiten des jeweiligen nationalen sozialen Dialogs durch eine maßgebliche EU-Institution enthält. Über dieses rein proklamatorische Dokument der EU-Institutionen hinausgehend, stellt die OECD – im Gegensatz zu ihren kritischen Stellungnahmen gegenüber sozialpartnerschaftlich-kollektiven Lohnfindungsmodellen in den Jahrzehnten davor – einen empirisch fundierten Zusammenhang zwischen der Existenz koordiniert-umfassender Kollektivvertragssysteme einerseits und hohen Beschäftigungsquoten, niedrigen Arbeitslosenraten, hoher Einkommensgleichheit, hohen Löhnen und Gehältern und hohen Produktivitätsraten andererseits fest.¹⁰³ Es besteht also Hoffnung, dass der im letzten Jahrzehnt überwiegend neoliberal und marktradikal geprägte Diskurs über die wirtschafts- und sozialpolitische Ausrichtung Europas wieder verstärkt in wissenschafts- und evidenzbasierte Bahnen gelenkt werden kann. Ob ein differenzierterer Diskurs dann auch zivilgesellschaftlich diffundieren und in der Agenda der relevanten politischen AkteurlInnen seinen Niederschlag finden kann, bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

¹ Eurofound (2016); Schulten, van Gyes (2015).

² Bieling, Schulten (2002).

³ Keune (2015).

⁴ Aust et al. (2000).

⁵ Traxler (2006).

⁶ Van Klaveren, Gregory (2019) 19.

⁷ Keune (2015).

⁸ Hermann (2015).

⁹ Traxler (2006).

¹⁰ Müller et al. (2015).

¹¹ Van Klaveren, Schulten (2015.)

¹² Vgl. Glassner (2015); Eurofound (2017).

¹³ Traxler (2000); Bieling, Schulten (2002).

¹⁴ Eurofound (2016) 5.

- 15 Keune (2015).
- 16 Traxler (1995); Keune (2015); Van Klaveren, Gregory (2019).
- 17 Auer, Welte (2001).
- 18 Behrens (2011).
- 19 Keune (2015).
- 20 Marginson, Weltz (2014); Van Klaveren, Gregory (2019).
- 21 Keune (2015) 287.
- 22 Hermann (2015).
- 23 Oberndorfer (2012).
- 24 Van Klaveren, Gregory (2019) 25f.
- 25 Dribbusch (2003); Waddington (2014).
- 26 Traxler et al. (2001); Traxler (2007); Schäfer, Streeck (2008)
- 27 Adam (2018).
- 28 Hermann (2015); Clauwaert, Schömann (2012)
- 29 Trif, Paolucci (2019; Trif (2015).
- 30 Clauwaert, Schömann (2013); Trif, Paolucci (2019).
- 31 Trif, Paolucci (2019).
- 32 Trif, Stoiciu (2017) 163.
- 33 Weiler et al. (2007).
- 34 Trif (2015) 398f.
- 35 Trif, Paolucci (2019) 508.
- 36 Vgl. Clauwaert, Schömann (2013); Trif, Paolucci (2019).
- 37 Clauwaert, Schömann (2013).
- 38 Vgl. Trif, Paolucci (2019) 508.
- 39 Friedrich-Ebert-Stiftung (2019).
- 40 EWC Academy (2019).
- 41 Trif, Paolucci (2019).
- 42 Campos Lima (2019); Távora, González (2016) 322f.
- 43 Naumann (2018) 95f.
- 44 Naumann (2017).
- 45 Távora, González (2016) 332f-
- 46 Naumann (2018) 98f.
- 47 Naumann (2017).
- 48 Campos Lima (2019).
- 49 Vgl. Eurofound (2017a).
- 50 Naumann (2018) 94.
- 51 Vgl. Eurofound (2017a).
- 52 Távora, González (2016) 331.
- 53 ILO (2018) 12.
- 54 Naumann (2017); Távora, González (2016); Campos Lima (2019).
- 55 Távora, González (2016) 346f.
- 56 Naumann (2018) 99.
- 57 Naumann (2017).
- 58 Campos Lima (2019); ILO (2018) 131f.
- 59 ILO (2018); Távora, González (2016) 340f.
- 60 Mesch (2015) 174.
- 61 Stanojević, Poje (2019).
- 62 Hall, Soskice (2001).
- 63 Stanojević, Poje (2019); Filipovič Hrast, Rakar (2017).
- 64 Stanojević, Poje (2019) 546.
- 65 Stanojević, Kanjuo Mrčela (2016) 441f.

- ⁶⁶ Mesch (2015) 176.
- ⁶⁷ Stanojević, Poje (2019) 547.
- ⁶⁸ Stanojević, Kanjuo Mrčela (2016) 442.
- ⁶⁹ Eurofound (2017b); Mesch (2015) 174.
- ⁷⁰ Stanojević, Poje (2019).
- ⁷¹ Eurofound (2017b).
- ⁷² Stanojević, Kanjuo Mrčela (2016) 445f.
- ⁷³ Stanojević, Poje (2019) 552f.
- ⁷⁴ Ebendort.
- ⁷⁵ Stanojević, Kanjuo Mrčela (2016).
- ⁷⁶ Vidovic (2018).
- ⁷⁷ Filipović Hrast, Rakar (2017) 121f.
- ⁷⁸ Jonker-Hoffrén (2019).
- ⁷⁹ ETUI (2017).
- ⁸⁰ Jonker-Hoffrén (2019).
- ⁸¹ Eurofound (2017c).
- ⁸² Bruun (2018) 122.
- ⁸³ Eurofound (2017c).
- ⁸⁴ Jonker-Hoffrén (2019).
- ⁸⁵ Eurofound (2017c).
- ⁸⁶ Checchi, Visser (2005).
- ⁸⁷ Jonker-Hoffrén (2019) 206f.
- ⁸⁸ Eurofound (2017c).
- ⁸⁹ Jonker-Hoffrén (2019).
- ⁹⁰ Eurofound (2017c); Tönnies Lönnroos (2016).
- ⁹¹ Savolainen (2016).
- ⁹² Ebendort.
- ⁹³ Europäische Kommission (2012) 104.
- ⁹⁴ Trif (2015) 401f.
- ⁹⁵ Naumann (2017).
- ⁹⁶ Stanojević, Poje (2019).
- ⁹⁷ Eurostat (2019).
- ⁹⁸ Eurostat (2018).
- ⁹⁹ Traxler (2005); Schulten (2004).
- ¹⁰⁰ Schulten, van Gyes (2015).
- ¹⁰¹ Keune (2015) 283.
- ¹⁰² Van Klaveren, Gregory (2019) 24f.
- ¹⁰³ OECD (2018) 73f.

Literatur

- Adam, Georg, Zum Zusammenhang von schwindender Gewerkschafts- und steigender Unternehmensmacht – ein korporatismustheoretischer Versuch, in: Kurswechsel 1 (2018) 27-36.
- Auer, Manfred; Welte, Heike, Die Verteilungsoption in den Kollektivverträgen der österreichischen Industrie – ein erfolgreiches Instrument organisierter Dezentralisierung, in: Industrielle Beziehungen 8 (2) (2001) 180-199.
- Aust, Andreas; Leitner, Sigrid; Lessenich, Stephan, Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens (= Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 4, Opladen 2000).
- Behrens, Martin, Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten (Berlin 2001).

- Bieling, Hans-Jürgen; Schulten, Thorsten, Reorganisation der industriellen Beziehungen im europäischen Mehrebenensystem, in: *Industrielle Beziehungen* 9/3 (2002) 245-273.
- Bohle, Dorothee; Greskovits, Béla, *Capitalist Diversity on Europe's Periphery* (New York 2012).
- Bruun, Niklas, Extension of collective agreements: The Nordic situation, in: Hayter, Susan; Visser, Jelle (Hrsg.), *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (ILO, Genf 2018) 119-135.
- Campos Lima, Maria da Paz, Chapter 23 – Portugal: reforms and the turn to neoliberal austerity, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume III* (Brüssel 2019) 483-504, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Checchi, Daniele; Visser, Jelle Visser, Pattern Persistence in European Trade Union Density – A longitudinal analysis 1950-1996, in: *European Sociological Review* 21/1 (2005) 1-21.
- Clauwaert, Stefan; Schömann, Isabelle, The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. ETUI Working Paper 2012.04 (Brüssel 2012), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>.
- Clauwaert, Stefan; Schömann, Isabelle, The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise. Country report: Romania (ETUI, Brüssel 2013), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>.
- Dribbusch, Heiner, *Gewerkschaftliche Mitgliederengewinnung im Dienstleistungssektor. Ein Drei-Länder-Vergleich im Einzelhandel* (Berlin 2003).
- ETUI, Finland: Transforming its industrial relations system (Brüssel 2017), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/ReformsWatch/Finland/Finland-Transforming-its-industrial-relations-system>.
- Eurofound, Mapping key dimensions of industrial relations, Publications Office of the European Union (Luxemburg 2016), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/report/2016/industrial-relations/mapping-key-dimensions-of-industrial-relations>.
- Eurofound, Mapping varieties of industrial relations: Eurofound's analytical framework applied, Publications Office of the European Union (Luxemburg 2017), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/mapping-varieties-of-industrial-relations-eurofound-analytical-framework-applied>.
- Eurofound, Living and working in Portugal (Dublin 2017a), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/country/portugal>.
- Eurofound, Living and working in Slovenia (Dublin 2017b), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/country/slovenia>.
- Eurofound, Living and working in Finland (Dublin 2017c), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/country/finland>.
- Eurofound, EurWORK's database on wages, working time and collective disputes, version 2.1 (Dublin 2019), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/data/database-of-wages-working-time-and-collective-disputes>.
- Europäische Kommission, *Labour Market Developments in Europe 2012* (= *European Economy* 5 (Brüssel 2012), heruntergeladen im September 2019: https://www.ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/2012-labour-market_en.htm.
- Europäische Kommission; IWF, *Romania – Draft Emergency Ordinance to Amend Law*

- 62/2011 on Social Dialogue. Joint Comments of European Commission and IMF Staff. October 12 (2012), heruntergeladen im September 2019: <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/romania.pdf>.
- Europäische Kommission, European Pillar of Social Rights – booklet (Luxemburg 2017), heruntergeladen im September 2019: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_de.
- Eurostat, Income quintile share ratio (2018), heruntergeladen im September 2019: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Income_quintile_share_ratio.
- Eurostat, Real GDP growth rate – volume (2019), heruntergeladen im September 2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>.
- EWC Academy, EWC News 3 (Hamburg 2019), heruntergeladen im September 2019: <http://www.ebr-news.de/032019.htm>.
- Filipovič Hrast, Maša; Rakar, Tatjana, The Future of the Slovenian Welfare State and Challenges to Solidarity, in: Taylor-Gooby, Peter; Leruth, Benjamin; Chung, Hejung (Hrsg.), After Austerity. Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession (Oxford University Press 2017) 115-135.
- Firon, Rasmus, Finland: Latest working life developments Q3 2018. Eurofound (Dublin 2018), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2018/finland-latest-working-life-developments-q3-2018>.
- Friedrich Ebert Stiftung, Romania: Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue 2018 (Bratislava 2019), heruntergeladen im September 2019: <http://www.fes-socialdialogue.org/news-list/e/the-2018-annual-reviews-of-labour-relations-and-social-dialogue-for-by-19-countries-in-central-eastern-europe-and-southeast-europe-are-online/>.
- Glassner, Vera; Keune, Maarten, Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn (=ILO working paper 10, Genf 2010), heruntergeladen im September 2019: http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_158354.pdf.
- Glassner, Vera, Die Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa in der Krise: Der Aufstieg des Neoliberalismus, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.), Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien (= AK Wien Reihe Band 18, Wien 2015) 337-362.
- Hall, Peter A.; Soskice, David, An Introduction of Varieties of Capitalism, in: Hall, Peter A.; Soskice, David (Hrsg.), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage (Oxford 2001) 1-68.
- Hermann, Christoph, Strukturelle Reformen in Europa: Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft (Wien 2015)
- ILO, Decent work in Portugal 2008-18. From crisis to recovery (ILO, Genf 2018), heruntergeladen im September 2019: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_646867/lang-en/index.htm.
- Jonker-Hoffrén, Paul, Chapter 10 – Finland: goodbye centralised bargaining? The emergence of a new industrial bargaining regime, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume I (Brüssel 2019) 197-216, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Keune, Maarten; Marginson, Paul, Transnational industrial relations as multi-level governance: interdependencies in European social dialogue, in: British Journal of Industrial Relations 51/3 (2013) 473-497.

- Keune, Maarten, Chapter 8 – Less governance capacity and more inequality: the effects of the assault on collective bargaining in the EU, in: Van Gyes, Guy; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth* (Brüssel 2015) 283-296, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>.
- Marginson, Paul, Coordinated bargaining in Europe: from incremental corrosion to frontal assault?, in: *European Journal of Industrial Relations* 21/2 (2014) 97-114.
- Marginson, Paul; Welz, Christian, Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime (Eurofound, Dublin 2014).
- Mesch, Michael, Arbeitsbeziehungen in Slowenien, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.), *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien* (= AK Wien Reihe Band 18, Wien 2015) 174-187.
- Müller, Torsten; Schulten, Thorsten; Zuckerstätter, Sepp, Chapter 7 – Wages and economic performance in Europe, in: Van Gyes, Guy; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth* (Brüssel 2015) 259-282, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>.
- Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume I-IV* (Brüssel 2019), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Naumann, Reinhard, Host Country Discussion Paper – Portugal. No dynamic collective bargaining without active involvement of social partners (Brüssel 2017), heruntergeladen im September 2019: https://www.dgert.gov.pt/documentos-_peer-review-towards-a-more-dynamic-collective-bargaining.
- Naumann, Reinhard, Reregulating the extension of collective agreements in Portugal: A case study, in: Hayter, Susan; Visser, Jelle (Hrsg.), *Collective Agreements: Extending Labour Protection* (ILO, Genf 2018) 93-117.
- Oberndorfer, Lukas, Hegemoniekrise in Europa – Auf dem Weg zu einem autoritären Wettbewerbsetatismus?, in: Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hrsg.), *Die EU in der Krise. Zwischen autoritärem Etatismus und europäischem Frühling* (Münster 2012) 49-71.
- OECD, *OECD Employment Outlook 2018* (Paris 2018), heruntergeladen im September 2019: https://doi.org/10.1787/emp_outlook-2018-en.
- Savolainen, Anna, Finland: Tripartite Competitiveness Pact signed (Eurofound, Dublin 2016), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2016/finland-tripartite-competitiveness-pact-signed>.
- Savolainen, Anna, Finland: Latest working life developments – Q1 (Eurofound, Dublin 2017), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/de/publications/article/2017/finland-latest-working-life-developments-q1-2017>.
- Schäfer, Armin; Streeck, Wolfgang, Korporatismus in der Europäischen Union, in: Höpner, Martin; Schäfer, Armin (Hrsg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration* (Frankfurt, New York 2008) 203-240.
- Schulten, Thorsten, *Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften* (Hamburg 2004).
- Schulten, Thorsten; Van Gyes, Guy, Concluding remarks. A transnational coordinated reconstruction of collective bargaining as a precondition for inclusive growth in Europe,

- in: Van Gyes, Guy; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth* (Brüssel 2015) 401-412, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Wage-bargaining-under-the-new-European-Economic-Governance>.
- Stanojević, Miroslav; Kranjčević, Aleksandra, Chapter 7 – Social dialogue during the economic crisis: the impact of industrial relations reforms on collective bargaining in the manufacturing sector in Slovenia, in: Koukiadaki, Aristeia; Távara, Isabel; Martínez Lucio, Miguel, *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis* (Brüssel 2015) 441-497, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Joint-regulation-and-labour-market-policy-in-Europe-during-the-crisis>.
- Stanojević, Miroslav; Poje, Andreja, Chapter 26 – Slovenia: organised decentralisation in the private sector and centralisation in the public sector, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame. Volume III* (Brüssel 2019) 545-562, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Távora, Isabel; González, Pilar, Chapter 5 – The reform of joint regulation and labour market policy during the current crisis: national report on Portugal, in: Koukiadaki, Aristeia; Távara, Isabel; Martínez Lucio, Miguel, *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis* (Brüssel 2016) 321-393, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Joint-regulation-and-labour-market-policy-in-Europe-during-the-crisis>.
- Tönnies Lönnroos, Lisa, Finland: Employers' organisations move away from central-level bargaining (Eurofound, Dublin 2016), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2016/finland-employers-organisations-move-away-from-central-level-bargaining>.
- Traxler, Franz, Farewell to labour market associations? Organised versus disorganised decentralisation as a map for industrial relations, in: Crouch, Colin; Traxler, Franz (Hrsg.), *Organised industrial relations in Europe: what future?* (Aldershot, Avebury 1995) 3-19.
- Traxler, Franz, Nationale Pakte im internationalen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 53 (2000) 411-418.
- Traxler, Franz; Blaschke, Sabine; Kittel, Bernhard, *National labour relations in internationalized markets. A comparative study of institutions, change, and performance* (Oxford 2001).
- Traxler, Franz, „Pattern Bargaining“ als analytisches und empirisches Problem der Lohnpolitik, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 2 (2005) 171-195.
- Traxler, Franz, Ein europäisches Sozialmodell: Die Rolle der Interessenverbände, in: *Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen* (Hrsg.), *Herausforderungen für eine partizipative Demokratie in einem erweiterten Europa* (= Tagungsband 81, Korneuburg 2006) 56-64.
- Traxler, Franz, Introduction, in: Traxler, Franz; Huemer, Gerhard (Hrsg.), *Handbook of Business Interest Associations, Firm Size and Governance. A comparative analytical approach* (London, New York 2007) 3-9.
- Trif, Aurora (2015): Chapter 6 – Social dialogue during the economic crisis: the survival of collective bargaining in the manufacturing sector in Romania. In: Koukiadaki, Aristeia, Isabel Távara und Miguel Martínez Lucio: *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis*. Brüssel 2015: ETUI, 395-439. <https://www.etui.org/Publications2/Books/Joint-regulation-and-labour-market-policy-in-Europe-during-the-crisis>, 13.8.2019.
- Trif, Aurora; Stoiciu, Victoria, Turning crisis into opportunity: innovation within the Romanian trade union movement, in: Bernaciak, Magdalena; Kahancová, Marta, *Innovative union practices in Central-Eastern Europe* (Brüssel 2017) 161-177, heruntergeladen im

- September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Innovative-union-practices-in-Central-Eastern-Europe>.
- Trif, Aurora; Paolucci, Valentina, Chapter 24 – Romania: from legal support to frontal assault, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*. Volume III (Brüssel 2019) 505-523, heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Collective-bargaining-in-Europe-towards-an-endgame.-Volume-I-II-III-and-IV>.
- Van Klaveren, Maarten; Schulten, Thorsten, Europe: a comparative perspective, in: Van Klaveren, Maarten; Gregory, Denis; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Minimum wages, collective bargaining and economic development in Asia and Europe: a labour perspective* (Basingstoke 2015) 173-187.
- Van Klaveren, Maarten; Gregory, Denis, Restoring multi-employer bargaining in Europe: prospects and challenges (Brüssel 2019), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Restoring-multi-employer-bargaining-in-Europe-prospects-and-challenges>.
- Vidovic, Hermine, Slovenia: Another successful year. WIIW Forecast report / Autumn (2018), heruntergeladen im September 2019: <https://wiiw.ac.at/slovenia-another-successful-year-p-4677.html>.
- Waddington, Jeremy, Trade union membership retention and workplace representation in Europe (ETUI working paper 2014.10, Brüssel 2014), heruntergeladen im September 2019: <https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Trade-union-membership-retention-and-workplace-representation-in-Europe>.
- Weiler, Anni; Newell, Helen; Carley, Mark, Industrial relations developments in Europe 2006 (Eurofound, Dublin 2007), heruntergeladen im September 2019: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2007/eu-member-states/industrial-relations/industrial-relations-developments-in-europe-2006>.

Zusammenfassung

Wenngleich die Bedeutung der Sozialpartner als zentrale Akteure der sozial- und wirtschaftspolitischen Regulierung seit Mitte der 1980er Jahre europaweit geschwunden ist, so wurde deren volkswirtschaftliche Regulierungsfunktion von den nationalen und europäischen Administrationen bis zu Beginn des 21. Jahrhunderts weitgehend anerkannt. Spätestens mit der Wirtschaftskrise von 2008 hat jedoch auf nationaler, v. a. aber europäischer Ebene mit Blick auf die polit-ökonomische Steuerung ein Paradigmenwechsel stattgefunden, indem umfassende Kollektivvertragssysteme und starke Sozialpartnerorganisationen, insbesondere Gewerkschaften, als hinderlich für effektive Wettbewerbspolitik und Wirtschaftswachstum gesehen wurden. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen analysiert dieser Beitrag die unterschiedlichen Dynamiken der Arbeitsbeziehungen vor, während und nach der Wirtschaftskrise von 2008 und den Folgejahren in vier ausgewählten EU-Ländern, die einerseits starke Brüche im System der nationalen Arbeitsbeziehungen aufweisen und andererseits unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Regimes repräsentieren: Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien. Es kann gezeigt werden, dass die oftmals von europäischen Institutionen eingeforderte Schwächung der Regulierungskapazität der nationalen Arbeitsbeziehungen i.d.R. mit erheblichen makroökonomischen und sozialen Kosten verbunden ist.

Abstract

Overall the significance of the social partners as main actors in government economic and social policy-making has dwindled throughout Europe since the mid-1980s. Nevertheless, up to the early 2000s, the national and European administrations tended to acknowledge the social partners' outstanding regulatory capacity with a view to reaching national macro-economic goals. However, at least since the onset of the worldwide economic crisis of 2008 a paradigm shift has proceeded, in that encompassing collective bargaining systems and strong social partner organisations, in particular trade unions, have been deemed barriers to effective competitiveness and economic growth. Against this background this article analyses the different paths and dynamics of national industrial relations prior to, during and after the global economic crisis of 2008 onwards in four different EU member states that have undergone severe disruptions in their respective industrial relations systems and represent different welfare state models: Finland, Portugal, Romania and Slovenia. This article reveals that any impairment of the regulatory capacity of national industrial relations systems (often requested by European institutions) regularly comes along with substantial macro-economic and social costs.

Schlüsselwörter: Arbeitsbeziehungen, Arbeitsmarkt- und Strukturreformen, Dezentralisierung, Europäisches Sozialmodell, Ländervergleich, Finanz- und Wirtschaftskrise.

Key words: industrial relations, labour market reforms, structural reforms, decentralisation, European Social Model, Great Recession, financial crisis, international comparisons.

JEL codes: E02, E24, I30, J30, J50, P16.

WEITERE HAUPTARTIKEL

Josef Steindls unveröffentlichte Manuskripte zur sozialwissenschaftlichen Forschung

Alois Guger*

Im wissenschaftlichen Nachlass von Josef Steindl (1912-1993) fanden sich zwei unveröffentlichte Papiere aus den frühen Siebzigerjahren zur sozialwissenschaftlichen Forschung, deren Methoden und deren Organisation. Die Arbeit „Notes on Social Science Policy“ ist undatiert, dürfte aber zuerst verfasst worden sein; das sehr kurze Papier „Note on the Fragmentation of Disciplines“ ist mit April 1973 datiert. Steindl befasst sich in diesen Arbeiten mit methodologischen Überlegungen und Herausforderungen für die Forschungspolitik vor dem Hintergrund des damals aufkeimenden Themas Umweltzerstörung.

Steindl geht von den Unterschieden zwischen Natur- und Sozialwissenschaften und der – nicht nur methodischen – „Rückständigkeit“ der Sozial- und Humanwissenschaften aus und betont deren höhere Komplexität und moralische Verantwortung, da der Sozialwissenschaftler unauflöslich in die Gesellschaft – in ihr Ziel- und Machtgefüge – eingebettet ist.

Der Mensch hat im Überlebenskampf gegen die Naturgewalten die naturwissenschaftlichen Erkenntnisse erworben und entwickelte zielstrebig und sehr erfolgreich Techniken zur Beherrschung der Natur. Er ging aber erst spät und weniger aktiv und erfolgreich daran, die psychologisch und gesellschaftlich relevanten Faktoren zu studieren, die das individuelle Leben und das Zusammenleben der Menschen bestimmen.

„The social scientist ... has started as a producer of ideologies, either apologetic or utopian, or reformist. Only comparatively recently has he started to offer techniques, like the scientist, but in contrast to the latter's techniques, they are inextricably mixed up with social aims and political issues. The political powers, which the scientist has (to a large extent) shut out from the intimacy of his workshop since Galilei, are ever present in the social scientist's study.“ (Steindl in diesem Heft, S. 577.)

* Für kritische Durchsicht und wertvolle Anmerkungen danke ich Ewald Walterskirchen.

Der Einsatz der Technik mündete mit dem industriellen Kapitalismus in einem intransparenten, hierarchisch organisierten Wirtschafts- und Gesellschaftssystem von unkontrollierbarer Dynamik, das die Menschheit seinen irrationalen Zielen unterwarf und ihre natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet. Steindl dürfte mit dieser Einschätzung Karl Polanyi (1944) folgen, der im industriellen Kapitalismus „The Great Transformation“ von der Marktwirtschaft zur Marktgesellschaft sah, in der „ökonomische Motive“ dominieren. Während in den vorindustriellen Ökonomien die „Wirtschaft des Menschen ... in der Regel in seine gesellschaftlichen Verhältnisse eingebettet“ (war), ist im industriellen Kapitalismus, wo auch Arbeit und Boden als Waren am Markt gehandelt werden, die „Gesellschaft ... im Wirtschaftssystem eingebettet ... Als Ergebnis dessen wurde der Marktmechanismus bestimmend für das Leben der Gesamtgesellschaft“.¹

Für Steindl wie für Polanyi stehen die Sozialwissenschaften vor der Herausforderung, dass durch den Industriekapitalismus – der Organisation unserer Gesellschaft – das Überleben der Menschheit stärker bedroht ist als früher durch die Naturgewalten.² Josef Steindl spricht damit schon sehr früh – wahrscheinlich unter dem Eindruck der Veröffentlichungen des Club of Rome³ und der Diskussionen um erschöpfbare Ressourcen und Grenzen des Wachstums – das Thema Umwelt an und sieht darin eine globale Aufgabe, die breite interdisziplinäre Kooperation erfordert.

Obwohl die Sozialwissenschaften in ihren Anfängen vor allem Ideologien lieferten, stellt er deren Einfluss auf die gesellschaftliche Entwicklung nicht in Frage, sondern verweist auf deren utopische Kraft, die für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen auch in Zukunft notwendig sein werden. Als Vertreter der keynesianisch-kaleckianischen Ökonomie hebt er hervor, dass heute auch die Sozialwissenschaften eine Reihe von praktischen Techniken anzubieten haben und verweist als Beispiel auf die Möglichkeiten der Beschäftigungspolitik. Er befasst sich mit den Voraussetzungen eines effizienten Einsatzes der Sozialwissenschaftler in der Administration: Er spricht den Mangel an technisch gut ausgebildeten Absolventen und die Widerstände gegen ihren Einsatz an und gibt Anregungen für die Bildungs- und Forschungspolitik. Als er diese Papiere verfasste, zogen die ersten Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler in den Ministerien ein.

Ein besonderes Problem sieht Steindl in der starken Fragmentierung der Wissenschaften sowohl im Forschungs- als auch im Lehrbetrieb. Er anerkennt die Bedeutung der Arbeitsteilung im modernen Wissenschaftsbetrieb, bedauert aber die zunehmende Zersplitterung „*in watertight compartments*“ selbst innerhalb der Sozialwissenschaften, die nicht mehr miteinander kommunizieren und sich immer weniger verstehen.

Steindl betont die Notwendigkeit der Kooperation zwischen den einzelnen Disziplinen, und zwar nicht nur der Sozial- und Humanwissenschaften

Ökonomie, Soziologie und Psychologie (hier wären auch Geschichte, Anthropologie u. a. zu nennen), sondern auch mit den Naturwissenschaften:

„The question of an integrated science policy must start from the idea that we ... ought to have ... a great reorientation in science policy. Formerly the basic aim was growth of GNP. We have to be more subtle now, and we don't exactly know how. Quality of life, harmony, equilibrium of the eco-system - how can we define these aims? It would be an illusion to expect that the social sciences have the answers ready. But one thing is sure - the environmental problem as well as the new definition of our aims require a great co-operation between science and the social sciences.“ (Steindl in diesem Heft, S. 580.)

Er sieht in der Förderung der interdisziplinären Kooperation innerhalb der Sozialwissenschaften und zwischen den Sozial- und den Naturwissenschaften eine zentrale Aufgabe der Bildungs- und Wissenschaftspolitik und macht dafür auch praktische Vorschläge: Dafür müssten zum einen schon in der Ausbildung, also an den Universitäten, die Voraussetzungen geschaffen werden, und sie müsste zum anderen schon von den Auftraggebern eingeplant und konsequent eingefordert werden. Neben der Notwendigkeit der interdisziplinären Kooperation hebt er zum Schluss des zweiten Papiers auch die Bedeutung der internationalen Kooperation in Fragen der Umwelt und der Migration hervor und betont, dass die österreichischen Vertreter im Rahmen einer OECD-Kooperation diese angeregt haben.

Nachdem sich Josef Steindl schon in den 1950er-Jahren am WIFO mit der Frage des technisch-naturwissenschaftlichen Nachwuchses ausführlich beschäftigt hatte,⁴ arbeitete er in den 1960er-Jahren im Rahmen des genannten, umfangreichen internationalen OECD-Projektes an einer Bildungsplanung und einer Prognose des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationen.⁵ Neben der Umweltfrage dürften auch diese Arbeiten zur Entwicklung des Arbeitsangebots und der damit eng zusammenhängenden Frage der Migration die Überlegungen dieser beiden Papiere beeinflusst haben.

Abschließend soll mit einem Zitat aus einer neueren Arbeit zum Thema Fragmentierung und Kooperation in der Forschung noch gezeigt werden, dass Josef Steindls Forderung nach interdisziplinären Forschungsstrategien auch nach einem halben Jahrhundert noch aktuell ist:

*„There is an urgent need to transcend the limitations of separative, compartmentalized knowledge, to build on the knowledge acquired by each discipline by striving to connect and integrate them at a more fundamental level, while preserving the valuable insights each has contributed to social progress. We need to expand the boundaries of each discipline and make them more porous and flexible, while searching for trans-disciplinary principles and processes that unite and unify rather than separate and divide knowledge in each field from that in others.“*⁶

Anmerkungen

- ¹ Polanyi (1979) 133ff.
- ² Auch Iring Fetscher (1980), bezeichnete „die industriekapitalistische Zivilisation und ihre grenzenlose Dynamik“ als große Gefahr für das Überleben der Menschheit. Er sah aber ebenso, dass auch im „real existierenden Sozialismus“ vom „bürokratisch-elitären Staatssozialismus ... der gleiche aggressive industrielle und militärische Expansionismus“ ausgeht (S. 12f.)
- ³ 1968 wurde der Club of Rome als gemeinnütziger Zusammenschluss von Experten verschiedener Disziplinen aus 30 Nationen gegründet. 1972 veröffentlichte er seinen Bericht über die Grenzen des Wachstums und der Lage der Menschheit (Dennis Meadows et al, 1972).
- ⁴ Steindl (1957).
- ⁵ Steindl (1968, 1970).
- ⁶ Jacobs et al. (2014) 5.

Literatur

- Fetscher, Iring, Überlebensbedingungen der Menschheit (München 1980).
- Jacobs, Garry; Nagan, Winston; Zucconi, Alberto, Unification in the Social Sciences: Search for a Science of Society, in: *Cadmus* 2/3 (2014); online: <https://cadmusjournal.org/> (abgerufen am 13.10.2019).
- Meadows, Danella H.; Meadows, Dennis L.; Randers, Jorgen; Behrens, William W. III, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind* (Washington, D. C., 1972).
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation* (Frankfurt am Main 1978; Original 1944).
- Polanyi, Karl, *Ökonomie und Gesellschaft* (Frankfurt am Main 1979).
- Steindl, Josef, Der technische und naturwissenschaftliche Nachwuchs in Österreich, in: *Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung* 30 (1957), Beilage 45.
- Steindl, Josef, The Role of Manpower Requirements in the Educational Planning Experience of the Austrian E. I. P. Team, in: *OECD, Manpower Forecasting in Educational Planning* (Paris 1965).
- Steindl, Josef, Educational Planning and Economic Growth, in: *OECD, Educational Policy and Planning: Austria, Clr. III* (Paris 1968).
- Steindl, Josef, Skilled Manpower and Growth in: *OECD, Occupational and Educational Structures of the Labour Forces and Levels of Economic Development* (Paris 1970).
- Steindl, Josef, Notes on Social Science Policy, in diesem Heft, S. 576-582.
- Steindl, Josef, Note on the Fragmentation of Disciplines, in diesem Heft, S. 583-584.

Zusammenfassung

In Josef Steindls wissenschaftlichem Nachlass fanden sich zwei kurze, bisher unveröffentlichte, methodologische Arbeiten mit Anregungen zur Bildungs- und Forschungspolitik aus den frühen Siebzigerjahren. Steindl sah schon damals die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit durch die unkontrollierbare Dynamik des Industriekapitalismus gefährdet. Nach seiner Argumentation erfordern die umweltpolitischen Herausforderungen die Überwindung der strengen Fragmentierung in der Wissenschaft und eine integrierte Wissenschaftspolitik, die interdisziplinäre Forschung nicht nur innerhalb der Sozialwissenschaften sondern auch zwischen den Sozial- und Naturwissenschaften herbeiführt und

Strategien im Hinblick auf neue, nachhaltige Ziele jenseits des Wirtschaftswachstums erarbeitet.

Abstract

In his scientific legacy Josef Steindl left two short, unpublished notes on methodology and science policy written in the early 1970s. With reference to the environment he saw mankind more threatened by the uncontrollable dynamic of our economic system than formerly by the forces of nature. He argued that we have to surmount the fragmentation of science and aim at an integrated science policy to find sustainable goals beyond GDP by interdisciplinary research strategies.

Key words: social science policy, fragmentation of disciplines, environmental policy.

JEL codes: A12, A20, B49, Q58.

Notes on Social Science Policy*

Josef Steindl

The Backwardness of Social Science

There is a general feeling that the development of knowledge has proceeded unevenly in different fields: quickest in relation to “dead” nature, much slower in relation to living nature, and very slow indeed in relation to man and society. This is the basic contrast of science (in the following always used for “natural science”) and the social sciences. The development of techniques has been correspondingly uneven: We have gone a long way in the “conquest” or “mastery” of nature, but we have not bothered about mastery over the forces which grow in society, in man and between men. This is probably a hangover from the original situation of man: His helplessness in face of a threatening nature. The struggle against nature corresponds to old drives – to ensure survival and protection against enemies, and to procreate and spread the species over the globe. In the service of these drives, comparable to primeval deities, we have created the machine and with it industrial capitalism; on the machine is built, by necessity, a hierarchical organisation of growing complexity, uncontrollable dynamics, non-transparency, irrationality, which has created its own aims and subjected the human lives to them.

In fact, the means have made themselves into aims (vide the machines in Samuel Butler’s *Erewhon*). We stand perplexed and helpless before the problem of organising society, before the division of the world by an abyss separating poor and rich nations, and before the environmental problem, watching the sand running through the hour-glass. In fact the forces which have grown up in society and from our own doings now threaten us more than formerly the forces of nature. In consequence the whole tendency of our questioning which has been directed “outward” in the age of science is going to be turned “inward” again.

The position of the scientist and the social scientist should be viewed against this background. The scientist has in a sense conquered society and subjected it to his ideas. Yet scientists hardly wield great power in our society, and only rarely do they have even modest wealth. Their relation to the things which they have created is very strange; one might well call it

* Der Text dürfte in den späten Sechziger- oder frühen Siebzigerjahren verfasst worden sein. Redaktionell wurden nur Tippfehler ausgebessert.

alienation. Their ideas pass out of their hands, to be used by others for whatever aims they think fit: The scientist has no moral responsibility for it. As a result there is this curious contrast: The scientist is to quite a large extent free in his domain, nobody interferes with the process of scientific thinking.¹ The price for this freedom is complete resignation in his relation to society: He has no influence on the use to which science is put.

The social scientist, on the other hand, has started as a producer of ideologies, either apologetic or utopian, or reformist. Only comparatively recently has he started to offer techniques, like the scientist, but in contrast to the latter's techniques, they are inextricably mixed up with social aims and political issues. The political powers which the scientist has (to a large extent) shut out from the intimacy of his work shop since Galilei, are ever present in the social scientist's study.

As a result, the social scientist finds it difficult to sell his "products", like the scientist, and wash his hands afterwards. Rather, he has to sell himself as a whole: That means, the very contents of his work are difficult to separate from social and political issues.

This, however, has to be qualified. There are signs that also social or economic techniques lend themselves to use by different powers and for different aims (this is true, for example, of full employment techniques) so that the contrast described above reduces to a difference of degrees and is perhaps connected with the different stages of development of the two fields of knowledge. In practice, however, the difference is very great, so that the above picture of the contrast in the position of scientist and social scientist is not exaggerated.

Impact on Society

Still another contrast appears if we consider the impact on society. While science has turned society upside down, the social sciences, for a long time at least, seemed to provide only incantation. It is a large question, however, – and one belonging to social science itself – how much impact ideologies have had on the development of society. Some influence can hardly be denied. Furthermore, we shall never be able to solve our problems without the utopia-creating powers of social sciences.

There is also a more pedestrian side to the question of impact. As mentioned already, the social sciences nowadays offer techniques for practical use. This is in many ways a major change. We do not believe any more that unemployment is beyond control. We know perfectly well how to control it. More generally, economic techniques play a sufficiently large role in modern administration to make it practically impossible for governments to do without the advice of trained economists.

The practical use of social science to governments may perhaps be better seen from the following angle: Modern governments try to base their

decisions on information. The apparatus for procuring information, for processing it and making reasonable use of it can be provided by social scientists.

The practical problems here are two:

- 1) There is a need for proper education and training of social scientists. The conditions for this may not be equally good in all countries. For example, some countries like Britain or Scandinavia and Holland have an unbroken tradition in economics which some others lack. More generally the training is suffering from certain difficulties in the present development of social sciences, about which something will be said later (lack of mathematical basis on the one hand, excessively formal training on the other, quarrels between empirical and philosophical approach in sociology etc).
- 2) There is a problem of communication between government and social scientists. In many cases they are quite unable to understand each other. This can only be changed, if some social scientists enter the government administration itself. The administration will then be better able to make use of the work of social scientists outside the administration.

The same applies in principle also to private firms.

By following up the two points mentioned a good deal may be achieved. The hesitation of governments and of politicians vis-a-vis the social scientist have, however, deeper reasons, too. "Knowledge is power", as the saying goes, and there are some big and a host of minor bosses who do not want to let go the power they have accumulated in their locked desks. Moreover, the distrust comes also from another side. While the economist looks forward to bigger and better files, and praises the power of the computer, the citizen does not want any files, and often is inclined to prefer a bad administration to one with too much power. These issues, depending on technical questions as they do, have not been clarified, and deserve continued attention, because they are at the very heart of the problem of social science.

This is not all. The social scientist, as said above, rarely offers a neutral commodity. His plans and recipes are loaded politically and socially. This is all right as long as he is kept under control. At odd times and under certain conditions, however, intellectuals in east and west have been known to throw out a challenge, and even though they lost this remains of continued influence. There is a potential tension between the politician and the intellectual, especially the social scientist, which cannot be ignored in a discussion of social science policy. The social scientist is suspect because he tries to get hold of information and to diffuse it; he is doubly suspect for producing policies, plans, utopias, thus arrogating to himself things which by right belong to others.

In practice this has been partly veiled by the fact that economists for the

greater part are rather conservative and conformist, while sociologists have been made into bogey men, which deflects from the reality, namely a) that good sociologists can be very useful for the solution of present-day problems, and b) that it is not the wild men who are most feared, but rather more sober men who might be a competition for the professional politician.

Present State of Social Science

A word must now be said on the present state of the social sciences which could hardly be neglected in the formulation of a social science policy. This state is not very satisfactory. To give examples:

In economics when great progress had been made between the wars it became clear that further advance would be more and more difficult with the old methods, that is, with very little mathematics and with only an occasional appeal to rather haphazard and insufficient data. A great number of economists are still trained in the old style, that is, they know very little mathematics. There is now a growing number of those who only know mathematics. The growth of formalism results from the understandable wish to escape the world of political and social conflicts by retreat to an ivory tower. The achilles heel of economics is information. It is laborious and painful, often impossible, to get it. It requires a large apparatus, and is therefore dependent on organized research and on money for that purpose. For some purposes, the whole apparatus of a large government machine must be moved, which is understandably difficult and time using. Such efforts, moreover, are not the easiest way to reputation. Most economists avoid it and work, with deductive methods or live on such data as come their way. Much of modern econometrics is an attempt to compensate for the lack of data by increased refinement of the methods of processing them. The question is hardly ever asked whether this is possible: The data – in most cases short aggregated time series which are highly autocorrelated – cannot yield more information than they contain and that is usually very little. It can be said – and I do not think I am too prejudiced here – that the dissatisfaction with formalism, deductive methods and threshing of empty straw (poor information) has become fairly wide spread.

Sociology is suffering from a division between empirical methods and speculative or philosophical methods. I take it that each of these positions is untenable. In practice, sociology is suffering from the lack of recognition of its usefulness, which is not helped by the above division. In fact, here as in the case of economics, one of the keys to the development of the field is in the kind of education given by the universities.

Operational Research is the discipline which has had the greatest practical impact, which has the closest contact with scientists and engineers, and which has in some cases a good empirical basis as well as a consciousness of being needed or “useful”. The chief and most successful ap-

plications seem to be military or quasi-military (which space flights may be called in a purely descriptive way), or else they are going on in the precincts of the large concerns. In both cases the diffusion of the experience gained is not quite free. Operational Research can be of use also in civilian administration of governments, but this potential use has not been sufficiently tried out, in some countries hardly at all.

One problem, which is common to all social sciences, is that their development is exceedingly uneven between countries (the diffusion apparently meets with more difficulties than in the case of natural science and engineering). International cooperation, for this reason alone, could be helpful, and an international organisation would have a role to play just here.

All social sciences can be greatly helped by more interdisciplinary cooperation, but this cannot be achieved merely by stuffing a mixed and varied curriculum into the students' throats.

Towards an Integrated Science Policy

The question of an integrated science policy must start from the idea that we are having – or that we ought to have – a great reorientation in science policy. Formerly the basic aim was growth of GNP. We have to be more subtle now, and we don't exactly know how. Quality of life, harmony, equilibrium of the eco-system – how can we define these aims? It would be an illusion to expect that the social sciences have the answers ready. But one thing is sure – the environmental problem as well as the new definition of our aims require a great cooperation between science and the social sciences.

The "environmental problem" has to be understood here in its widest sense: All the side-effects and after effects of technological and economic development – from the threat of the hydrogen bomb to the population explosion; industrial capitalism and the colonial system are only parts of the problem in this sense, and included are, of course, all medical, psychological and personality effects of conditions of work and of life, of social organisation and so on.

From this extended view of the ecological problem arises the following task: We want to understand how the process of technological progress proceeded and how it led us to the state in which we are; in other words, to understand the interactions of man, science and society. This seems to be a precondition for a proper environmental policy. (It is equally useful for science policy which ought to be based on an understanding of the interaction of science and society.) Many people (mainly scientists in their spare time) have already thought about this problem, but an extended treatment of it is an enormous task.

Further relevant to the environmental problem is the question how far man is adaptable and how far he is rigid, invariant as it were. This obvious-

ly is one of the great questions of mankind. We have come to realize that the "conquest of nature" is a wrong concept. We have to look for our place in the world now, and this is by far the more difficult problem. It is clearly relevant to the formulation of new aims for society. This again demands a major cooperation of science and the social sciences.

The integration of the social sciences in a general science policy will have to take into account the following facts and arguments:

- 1) Social Science can help to understand the process which we are trying to steer or to influence by science policy: The diffusion of inventions, the taking up or rejection of ideas by the practical man in positions of power, the economics of research.
- 2) Social sciences and natural science have to cooperate in the formulation of environmental policies, and in the studies preceding it.
- 3) In particular, the formulation of the aims of the environmental policy requires the cooperation of social sciences, in view of their traditional role as purveyors of utopias.
- 4) The "innovation in the social sector", including government administration offers, of course, a parallel to innovation in industrial production. But, more relevant is perhaps the fact that scientists have had to solve (with the help of specialists) great organization problems (space flights), and further that the application of cybernetics and information theory has formed a close link between scientists and organisation theories. The great problem of organisation, for these very practical reasons, offers a promising field for common talking between scientists and social science.

The need for cooperation between the sciences emerges as a major aim of an integrated science policy. Our universities are, as it were, designed to prevent such cooperation, because in their concept the fields of knowledge are partitioned between the lords and each of them is master in his own domain. Superficial changes such as curricula for scientists in which various social sciences are represented, are completely worthless, because the various subjects are never connected by anything, and the student is only perplexed by the coexistence of unrelated pieces of knowledge or doctrine.

One would have to create new institutions, selecting personal expressly with a view to their aptitude for team work and interdisciplinary research. The basic condition for interdisciplinary work is really the existence of many-sided personalities.

Paul Weiss, the biologist, has recently suggested at a Symposium on the future of Austrian Science that an institute devoted to System Analysis and covering many (possibly all) fields of knowledge be created. Such an idea should receive attention it may be that an all-pervading approach of this kind could possibly represent the new means of integrating and organising

the various fields. The one danger that would have to be avoided here is degeneration into formalism. The parallel application of the same ways of thinking, such as cybernetics, information theory, game theory, stochastic processes, can be an admirable opportunity for cooperation, but in unfavorable conditions it could lead to a situation in which people are going around looking e. g. for “a problem to apply graph theory to”. We should have to ensure a certain priority for the interest in this world and its worries and problems, simply to prevent a somewhat perverted attitude such as the one indicated.

Some Practical Suggestions for Social Science Policy

Some suggestions of what a science policy should include (inter alia):

1. Interdisciplinary cooperation, both within the social sciences, and between them and natural sciences, should be furthered.

This may be done, first of all, by breaking down rigid compartments in the universities and research institutions, and encouraging new combinations of fields for education and for research. It should be considered whether system analysis could provide the guiding idea for a new type of cooperation and between many fields in a teaching and research institution.

2. Governments should make more use of social scientists and social science research, so as to be able to base their decisions on better information, and to adapt the administration to the needs of today's society and the possibilities of present techniques. A necessary condition for this is the inclusion of social scientists in the government administration itself.
3. Coordination between the data producing agencies (statistical offices etc.) and the social scientists should be furthered so as to adapt the production of data to the needs of the social scientists. International cooperation in this field is very important (in a positive sense this has been shown by System of National Accounts).
4. The diffusion of social science methods and results between countries should be furthered, so as to reduce the great differences in the level of teaching and research which exists in some of those subjects. It should again be stressed that international organisations such as OECD and UNO have achieved good results in this direction by “diffusion” of the System of National Accounts.

Endnote

- ¹ This has to be qualified, of course, especially for the life sciences, and even in this century notable exceptions are found (monkey trials, Lysenko, to speak nothing of the interferences of fascist powers).

Note on the Fragmentation of Disciplines*

Josef Steindl

It has been observed by many that the social sciences are handicapped by, amongst other things, a reluctance to co-operate with each other: The disciplines are watertight compartments. This involves a comparative sterility, especially in view of the demands of society for the treatment and solution of certain problems, which require interdisciplinary co-operation.

It seems to me that the situation is not getting better, in fact, worse, since there is a tendency to split the traditional disciplines, like sociology and economics, further into equally watertight compartments.

An example of this is the development of econometrics into a subject of its own. The need for specialisation cannot be questioned, but the split which occurred here is far greater than can be justified by functional considerations. The fact is that these two groups, economists and econometricians, have developed into closed sets which communicate very little (the journals reflect this division) and which share few interests. The econometricians care little for economic policy or for the collection and careful interpretation of data (what you might call the "textual criticism" of the applied statistician), nor do they care, in many cases, for economic problems at all. They concentrate either on method (which in this way tends to become an end in itself) or on formal problems (Ragnar Frisch spoke of "playo-metrics" as long ago as 1956).¹ The bulk of economists are unable to understand the econometricians and to make use of their work. I think that originally, at its inception, econometrics was conceived as something different, as a tool of economics.

Another split has been developing more recently. In view of the fact that a great part of economics has been emptied of all social (or "societal", political, institutional) contents, there is now a move to establish a new subject (with new chairs, to be sure) called "political economy" or "economics of power" which no doubt will exclude the work of the other economists as much as vice versa. This parody of social science is of course connected with another division, which is now a century old: The split between Marxism and the ordinary academic economics (in the West). The non-communication between these groups has done very much harm to both of them.

* Der Text entspricht dem Original. Es wurden nur Tippfehler korrigiert.

A similar split has been observed in sociology where the empirical approach of Lazarsfeld and others, and the philosophical or analytical approach have tended to become separate subjects, which exclude each other. Perhaps similar tendencies may be found in other social sciences with which I am less familiar (for example, psychology).

What are the reasons? On the face of it, they have something to do with the organisation of our Universities, which fosters the autonomy of subjects.² More basically, the fragmentation is a symptom of aimlessness of the social sciences, they are not "necessary" for society in the way natural science is; in so far as they do have functions they are profoundly affected by the divisions of society, or by the wish to retreat from them into an ivory tower.

If the social sciences would be faced by common tasks such as engineers and scientists had in the work for the space programme of NASA the isolation and fragmentation would be very effectively countered. Social science policy, if it could set on foot such research projects, might therefore go a long way in establishing interdisciplinary co-operation. It is for this reason, amongst others, that the Austrian side has suggested to OECD the initiation of international research projects of a type which would be socially relevant and would require interdisciplinary co-operation, such as, for example, the problem of migration which is of very great concern to governments and others.

April 1973

Endnotes

- ¹ It is a general defect of our education that it does not help the student (or pupil) to establish a connection between the things he learns in various subjects. The kind of attitude thus created continues naturally in the orientation and organization of research, and in the establishment of new disciplines.
- ² It is recognized that interdisciplinary co-operation, enforced by the terms of a research contract, is often a sham if the persons concerned are not keen on co-operation. This will not be the case, however, if the work cannot be carried out without co-operation, because of the design of a research programme which sets concrete tasks which are otherwise impossible to fulfill. This presupposes, of course, a well thought out research programme.
It is always possible, moreover, to assure co-operation by the choice of the research team.

BUCHBESPRECHUNGEN

Einsichten der modernen Ökonomik

Rezension von: Peter Rosner, Reden wir
über Ökonomie, Metropolis, Marburg
2019, 397 Seiten, broschiert, € 24,80;
ISBN 978-3-731-61384-8.

Peter Rosner hat ein Werk vorgelegt, das Denkweisen, Einsichten und Erlungenschaften der modernen Ökonomik auf allgemein verständliche Art zusammenfasst. Anspruchsvolle ökonomische Konzepte und Zusammenhänge werden auf intuitiv zugängliche Weise erklärt. Wo es darauf ankommt, fehlt es dennoch nicht an der wünschenswerten Sorgfalt und Präzision. Aufgrund dieser Meriten dürfte das Buch einen hohen Gebrauchswert haben. Es gibt einige potenzielle Zielgruppen, denen dieses gut geschriebene Buch besonders zu empfehlen wäre. Gemeint sind vor allem drei Gruppen:

1.) Nicht-Fachleute (seien es Wissenschaftlerinnen aus anderen Disziplinen, seien es Akteure aus der wirtschaftspolitischen Praxis oder seien es interessierte Staatsbürgerinnen), die durch Rosners Buch mit relativ wenig Aufwand einen authentischen Einblick in die Konzepte und Methoden der Ökonomie als wissenschaftlicher Disziplin gewinnen können.

2.) Jene Kritiker der Wirtschaftswissenschaft, die glauben, die an den Universitäten gelehrt Ökonomik sei samt und sonders eine wissenschaftlich bemäntelte Apologetik des Markts und der herrschenden Verhältnisse. Im Ge-

gensatz dazu zeigt Rosner, dass die Ökonomie durchaus auch dazu geeignet ist, aufgeklärte Reformpolitik zu fundieren – und dass die in der Ökonomik entwickelten Instrumente durchaus auch für Ziele wie Armutsbekämpfung verwendet werden können, wie das Werk der Ökonomie-Nobelpreisträgerinnen 2019 illustriert.

3.) Jene Verächter der herrschenden akademischen Ökonomik, die meinen, diese sei aufgrund ihrer abstrakten Modellierungen irrelevant im Hinblick auf die Lösung praktischer Probleme. Ihnen bietet das Buch ein differenziertes Bild dessen, auf welchen Ebenen die Ökonomie praktisch nützlich ist, und zwar in erster Linie als Rahmen für vernünftige Diskurse angesichts politisch kontroverser Ziele.

Der Buchtitel „Reden wir über Ökonomie“ führt in diesem Sinn zum unausgesprochenen Leitmotiv des Buchs „Lernen wir, über wirtschaftspolitische Probleme in der Sprache der Ökonomie zu reden“. Gemeint ist: Nutzen wir die Wirtschaftswissenschaften als präzisere diskursive Grundlage für wirtschaftspolitische Kontroversen. Rosner zeigt dabei, dass die Sprache der Ökonomie nicht aus einer Anhäufung schwer verständlicher Termini bestehen muss. Die Kenntnis einer überschaubaren Anzahl an Konzepten und Zusammenhängen würde genügen, um das Niveau und die Lösungsorientierung wirtschaftspolitischer Debatten zu heben, weil eine solche Kenntnis dazu beitrüge, (1) gewisse Zusammenhänge außer Streit zu stellen, (2) die Geltungsbedingungen für bestimmte Behauptungen präziser zu benennen

und (3) zirkuläre Kontroversen abzukürzen.

Unübersehbar ist hierbei ein Umstand, der mit Blick auf den Buchtitel fast als Paradoxon gelten könnte: Nicht allzu viele professionelle Ökonomen können wirklich gut über Ökonomie *reden*. Umso verdienstvoller ist Rosners Versuch, die Sprache als Medium der Ökonomie zu beleben. Sein Buch trägt nicht nur zur Ausbildung eines Fundaments im Verständnis dessen bei, worum es in der modernen Ökonomik geht. Er adressiert typische Missverständnisse und gibt einen vorzüglichen Einblick in typische Herangehensweisen heutiger Ökonomen – und zwar ganz ohne mathematische und terminologische Schwierigkeiten. Dies ist die wichtigste Leistung dieses Buchs – und es ist keine geringe Leistung.

Die Erörterung des Arbeitsmarkts illustriert dieses Vorgehen. Ausgehend von einem sehr einfachen Marktmodell wird in einem dreistufigen Verfahren „ein bisschen Realismus“, „mehr Realismus“ und „noch mehr Realismus“ eingeführt. Die Plausibilität des in der Wirtschaftswissenschaft immer wieder propagierten Verfahrens der reflektierten schrittweisen Annäherung an die Realität – ausgehend von modelltheoretischen Abstraktionen – wird damit trefflich illustriert.

Allerdings sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere in Bereichen wie dem Arbeitsmarkt unter Ökonomen Unterschiede in den präanalytischen Visionen virulent sind, die auf diese Art nicht zu bewältigen sind. Für die einen ist der Arbeitsmarkt bei allen möglichen Komplikationen und Anomalien im Wesentlichen ein Markt wie jeder andere. Der Lohn ist ein Preis wie jeder andere – und das normale Vertragsrecht reicht im Grunde als

rechtlicher Rahmen auch für Arbeitsverträge aus. Für die anderen weisen empirische Komplikationen (einschließlich der von Rosner besprochenen Institutionalisierungen und Regulierungen, die sich gerade auch im marktwirtschaftlichen Kapitalismus um Arbeitsmärkte herum ausgebildet haben) auf einen grundsätzlich spezifischen Charakter von Arbeitsmärkten, der in mehrfacher Weise mit den Grenzen des Marktes, speziell mit den Grenzen der Handelbarkeit von Arbeit und mit damit zusammenhängenden marktendogenen Machtphänomenen zu tun hat.¹

Insgesamt werden in umsichtiger und kenntnisreicher Form die Stärken und Leistungen der Ökonomik als spezialisierte Wissenschaft und *Toolbox* beleuchtet, deren Entwicklung als Prozess der Ausdifferenzierung und Methodenorientierung zu charakterisieren ist. Auf diese Art ist ein Buch entstanden, an dem es kaum etwas zu kritisieren gibt – vielleicht mit Ausnahme des Fehlens eines Stichwortverzeichnis, das den Gebrauchswert für manche vermutlich noch erhöhen würde.

Man würde sich jedoch komplementär zu diesem Buch noch ein zweites Buch wünschen – und zwar eines, das auf der Basis des Vorliegenden in ähnlich umsichtiger und kenntnisreicher Form jene Probleme und Schwächen diskutiert, die ebenfalls eng mit der Entwicklung der Ökonomik als sozialwissenschaftliche Disziplin zusammenhängen. Eine Entwicklung, in der die innere Dynamik disziplinärer Wissenschaft mitunter in Wechselwirkung tritt mit wirtschaftspolitischen Herausforderungen und der wechselvollen Dynamik präanalytischer Visionen, welche Schumpeter mit dem Begriff Ideologie zusammenfasste.

Ein kritischer Zugang im eigentlichen Wortsinn muss von einem adäquaten Bild der Errungenschaften der Ökonomie ausgehen, wie es in Rosners Buch trefflich geboten wird. Es ist oft schmerzhaft zu sehen, dass ein mehr oder minder radikaler Gestus von Kritik an der *Mainstream*-Ökonomie oft mit oberflächlichen Problemdiagnosen einhergeht, die wirklich kritischen Punkte kaum berührt und Unterscheidungen vermissen lässt, die für eine gehaltvolle Kritik entscheidend wären – etwa zwischen blinden Flecken, die durch die (teils auch ideologiebehaftete) Ausrichtung bestimmter Forschungsprogramme bedingt sind, und Problemen, welche die Behandlung sozio-ökonomischer Fragen im Rahmen einer sich ausdifferenzierenden wissenschaftlichen Disziplin so oder so aufwirft und für deren Behandlung es kein Patentrezept gibt.

Wie ist es etwa zu erklären, dass bei allen Tugenden der modelltheoretischen Ökonomie, die große Sorgfalt auf die Explikation von Annahmen verwendet, „models“ zu „prisons“ werden können, wie Tony Atkinson (2014, S. 37ff) formuliert hat? Und weshalb sah sich Atkinson (1997) zum dramatischen Appell veranlasst, die Verteilung „zurück aus der Kälte“ zu holen und wieder in den Kern ökonomischer Forschungsagenda zu integrieren?

Haben vielleicht bestimmte Merkmale der theoretischen Architektur der *Mainstream*-Ökonomie dabei eine Rolle gespielt, dass sie marginalisiert bzw. ausgelagert werden konnte? Hierfür finden sich Hinweise, die von der raren Spezies der kritischen Intellektuellen unter den *Mainstream*-Ökonomen stammen: Insbesondere Abba Lerner (1972) Bemerkung in seiner *Presidential Address* vor der American Eco-

nomic Association, wonach die Ökonomie die Königin der Sozialwissenschaften sei – auf der Basis gelöster politischer Probleme. Dieses subtil-zweischneidige Kompliment ist treffsicher und relevant. Es bezieht sich auf die Tendenz, Ökonomie als die Wissenschaft zu verstehen, die vorzugsweise auf Allokationsprobleme und Anreizmechanismen spezialisiert ist. Ein Spezialisierungsprozess in diese Richtung ist seit Lionel Robbins' (1932) Definition von Ökonomie unverkennbar. Die Ökonomie ist tatsächlich in relativ hohem Maße zu einer Wissenschaft geworden, „*which studies human behaviour as a relationship between ends and scarce means which have alternative uses*“.

Es wäre ein Fehler, dieses Robbins'sche Programm pauschal zu bekämpfen oder als pathologische Entwicklung zu kritisieren. Aber es birgt Probleme eigener Art. Besonders problematisch ist eben der spezifische theoriestrategische Modus der Abtrennung und Auslagerung von Verteilungsaspekten, die in der oben zitierten Lerner-Passage zum Ausdruck kommt.

Zwar ist in mancher Hinsicht in den letzten beiden Jahrzehnten die Marginalisierung von Verteilungsfragen in der Disziplin korrigiert worden, obwohl Tony Atkinson der verdiente Nobelpreis versagt blieb. Allerdings ist die Beschäftigung mit Verteilung vornehmlich in (überaus verdienstvollen) empirischen Forschungsprogrammen konzentriert bzw. in spezialisierten Diskursen angesiedelt – wie jenen zur Evaluation von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung etwa in Forschungsprogrammen à la Esther Duflo (auch sie wird von Rosner erwähnt). Auch haben dramatische politische Reaktionen auf

Probleme der Globalisierung oder auf die Einführung von Ökosteuern mittlerweile dazu geführt, dass es (erfreulicherweise) in verschiedenen einschlägigen Zusammenhängen zum guten Ton gehört, auf die Notwendigkeit der Adressierung von Verteilungsimplicationen zu verweisen. Mit wenigen Ausnahmen² werden indes Verteilungsfragen in Kernbereichen wie Institutionenökonomik und *Political Economics* nach wie vor nicht zureichend in ihrer Systemrelevanz begriffen. Salopp formuliert: Das von Lerner pointierte Syndrom wirkt in mannigfacher Weise nach.

Man könnte Lernalers zweischneidiges Lob der Ökonomie in spezifischer Weise für einen Gegenstandsbereich paraphrasieren, der angesichts der Herausforderungen durch Klimawandel und Digitalisierung zur Schicksalsfrage werden wird, nämlich den öffentlichen Sektor: Die Ökonomie ist die Königin der Wissenschaften des öffentlichen Sektors – auf der Basis eines perfekt handlungsfähigen Staats. Im Sinne dieses Kompliments zeigt Rosners Buch auch auf, weshalb die Ökonomik notwendig ist, um die Rolle des „Staats“ bzw. öffentlichen Sektors in einer Marktwirtschaft zu verstehen bzw. politikrelevante Hinweise dafür zu geben. Tatsächlich bietet die ökonomische Marktversagenstheorie einen unersetzlichen Kompass für effizienzsteigerndes Handeln des öffentlichen Sektors.

Aber welche Akteure sollen entsprechende Maßnahmen umsetzen? Etwa wohlwollende Planer? Seit den 1960er-Jahren hat sich aus der *Public-Choice*-Theorie eine „Staatsversagenstheorie“ entwickelt, welche den früher üblichen Verweis auf den wohlwollenden Planer, der effizienzstei-

gernde Maßnahmen umsetzen würde, zu Recht diskreditierte. Auch diese Entwicklung findet in Rosners Buch ihren Niederschlag.

Ein Problem besteht allerdings darin, dass die seither zum Standard gewordene kritische Perspektivierung der Handlungsfähigkeit des öffentlichen Sektors stark durch jene Tendenzen in der *Public-Choice*-Theorie dominiert wird, deren polit-ökonomische Agenda von einem sehr spezifischen Verständnis von *limited government* geprägt ist. Letzteres ist nicht mit der Logik der Gewaltenteilung und anderen Mechanismen gleichzusetzen, welche die schädliche wechselseitige Durchdringung von Wirtschaft und Politik verhindern. *Limited government* verlangt im Verständnis der Virginia School of Public Choice, die mit ihrem Hauptvertreter James Buchanan auch einen Nobelpreisträger stellt, primär die konstitutionelle Zurückdrängung des vermeintlich exorbitant gewachsenen öffentlichen Sektors. Die im politisch-bürokratischen System entstehenden Verzerrungen sind ihrer Auffassung zufolge grundsätzlich unheilbar, sodass strikte und enge Grenzen eben das einzige Gegenmittel sind.

Die Leviathan-Theorie der Besteuerung³ illustriert dies: Sie impliziert letztlich konstitutionelle Begrenzungen des öffentlichen Finanzwesens, welche auch finanzwissenschaftlich bewährte Maximen wie den Vorzug für breite Steuerbemessungsgrundlagen (welche die Zusatzlast der Besteuerung minimieren) oder Instrumente des Finanzausgleichs ausschließen, weil sie dazu dienen könnten, den öffentlichen Sektor insgesamt zu fett zu machen.

Diese Implikationen machte sich zwar der ökonomische *Mainstream* nicht vollständig zu eigen. Jedoch ver-

breitete sich ein eher oberflächlicher Staatsversagensdiskurs, der das Weltbild vieler Ökonomen außerhalb der *Public-Choice*-Theorie zu prägen begann. Der späte Richard Musgrave (ein Pionier der modernen *Public Economics*) deutete die Verbreitung eines solchen Weltbilds, das von der grundsätzlichen Unheilbarkeit der Verzerrungen des politisch-bürokratischen Systems ausgeht, als so etwas wie eine *self-fulfilling prophecy*. „*To ask by how much the state should be restrained ... leaves the state as the defendant who must prove his innocence.*“ So fasste Musgrave (1999, S. 129) eine Art asymmetrische Verteilung der Beweislast im Hinblick auf staatliches Handeln zusammen, der die Orientierungsfunktion der Konzepte „Marktversagen“ und „Staatsversagen“ sowohl im theoretischen Diskurs als auch in der praktischen Politik beeinträchtigt.⁴

Allerdings gibt es in letzter Zeit wieder Anzeichen für Entwicklung von Theoriesträngen, welche die Frage der Handlungsfähigkeit des Staats in einer reichhaltigeren Weise diskutieren – und zwar unter Bezugnahme auf aktuelle Probleme privater Monopole in der digitalen Ökonomie. Sie zeigen zum einen, dass Privatisierung kein Patentrezept gegen *Rent-seeking* bildet: Auch ein *limited government* ist nicht immun gegen Einflussaktivitäten, wenn private Akteure über hinreichende Mittel, Mechanismen und Anreize dazu verfügen.⁵

Zum anderen liegt es nahe, dass die Minimierung des öffentlichen Sektors im Hinblick auf künftige Aufgaben wohl ein unzumutbares Korsett bilden würde. Denn die Herausforderungen der digitalen Ökonomie und der Klimaökonomie und -politik werfen die Frage nach den polit-ökonomischen Bedin-

gungen eines handlungsfähigen öffentlichen Sektors – ähnlich wie etwa im Gefolge der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert – in aller Dramatik auf. Die bisher hierzu entwickelten Ansätze in der Wirtschaftswissenschaft stellen bestenfalls interessante Fragmente dar, sind aber einstweilen nur bedingt geeignet, den wirtschaftspolitischen Diskurs zu derartigen Grundsatzfragen vernünftig zu strukturieren.

In gewissem Sinn bieten indes diese Herausforderungen für ein Fach mit derart eindrucksvollen Errungenschaften, wie sie in Rosners Buch ausgezeichnet zusammengefasst werden, eine viel interessantere Perspektive, als wenn wir in Riesenschritten dabei wären, uns unwiderstehlich dem *Bliss Point* der besten aller möglichen politischen, ökonomischen und theoretischen Welten zu nähern. Denn es zeichnet sich jedenfalls nicht ab, dass die Ökonomie in den Gefilden der *Freakonomics* (also der Anwendung ihrer Werkzeuge auf allerlei Fragen, die man normalerweise nicht zu ihrem Gegenstandsbereich zählen würde⁶) Zuflucht suchen muss, weil es – wie in der Theoriegeschichte der Ökonomie immer wieder und nicht erst als Motivation für *Freakonomics* fälschlich proklamiert wurde – im Kern dieses Gegenstandsbereichs nichts mehr Neues zu erforschen gibt.

Richard Sturn

Anmerkungen

¹ Vgl. Bowles (2004), insb. Kap 8.

² Vgl. dazu etwa Samuel Bowles (2004).

³ Brennan, Buchanan (1980).

⁴ Dabei gab und gibt es gerade innerhalb des Gebiets der *Public Choice* im Hinblick auf ihre polit-ökonomische Agenda differenzierte und für die Bedingungen

staatlicher Handlungsfähigkeit interessante Arbeiten. Dazu zählen jene von Mancur Olson. Diese prägten aber nicht die in der Disziplin einflussreichen prä-analytischen Visionen im Hinblick auf dieses Thema.

⁵ Vgl. Zingales (2017).

⁶ Vgl. Levitt, Dubner (2005).

Literatur

Atkinson, A., Bringing Income Distribution in From the Cold, in: *The Economic Journal* 107/441 (1997) 297-321.

Atkinson, A., Public economics in an age of austerity: The Graz Schumpeter Lectures (London 2014).

Bowles, S., *Microeconomics* (Princeton, NJ, 2004).

Buchanan, J.; Musgrave, R., *Public Finance and Public Choice* (Cambridge, MA, 1999).

Lerner, A., The Economics and Politics of Consumer Sovereignty, in: *The American Economic Review* 62/1-2 (1972) 258-266.

Levitt, S.; Dubner, S., *Freakonomics* (New York 2005).

Robbins, L., *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (London 1932).

Zingales, L., Towards a Political Theory of the Firm, in: *The Journal of Economic Perspectives* 31/3 (2017) 113-130.

Populismus – doch nur ein Modewort?

Rezension von: Philip Manow,
Die Politische Ökonomie des Populismus,
Suhrkamp, Berlin 2018, 176 Seiten,
broschiert, € 16,50;
ISBN 978-3-518-12728-5.

Ausgangspunkt des Bandes ist die Geografie der Wahlerfolge populistischer Parteien und Agenden, und zwar in zweierlei Hinsicht: Laut Philip Manow sticht der Dualismus rechts – links beim Vergleich von Ländern ins Auge. Innerhalb einzelner Länder ist es hingegen die regionale Variation, beispielsweise zwischen Stadt und Land, oder im Fall Italiens zwischen Nord und Süd.

Manow entwickelt in der Folge einen Analyserahmen für den Vergleich der Erfolge von Populismen und erklärt diese durch polit-ökonomische Konstellationen, besonders durch die räumlich spezifische Einbindung in die globale Wirtschaft. So ein Rahmen sei laut Manow erforderlich, weil die Gegenüberstellung von Einzelbefunden selten Schlüsse erlaubt. Und wir sollten auch nicht davon ausgehen, dass überall die gleichen Motive der WählerInnen oder ähnliche ökonomische Konstellationen für den Aufstieg populistischer Parteien und Personen verantwortlich sind. Eine schwedische Wählerin wird aus anderen Gründen für die Schwedendemokraten stimmen, als eine ungarische Wählerin für Fidesz.

Im ersten Teil des Buches stellt Manow eine Politische Ökonomie der Globalisierung vor. Darauf aufbauend erarbeitet er eine Theorie einer Politi-

schen Geografie des Populismus in Europa (Kapitel 2 und 3) unterzieht seine Thesen einem ersten empirischen Test (Kapitel 4 und 5). Erklären will Manow in erster Linie, warum Populismus in Europa einmal auf der linken, andernorts auf der rechten Seite erfolgreich ist.

Im deutschsprachigen Raum hat das Buch Auseinandersetzungen zwischen Sozial- und KulturwissenschaftlerInnen verschiedenster Disziplinen intensiviert und breite Rezeption erfahren. Insofern ist das Buch ein wichtiger Beitrag zur Debatte. Auch viele der zentralen Argumente sind in sich schlüssig. Manow plädiert für eine stärkere Berücksichtigung, somit eine Rehabilitierung polit-ökonomischer Faktoren und Rahmenbedingungen in der Debatte. Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Er führt „verschiedene Erscheinungsformen des populistischen Protests [...] auf unterschiedliche Politische Ökonomien Europas“ (S.15) zurück.

Das hebt das Buch ab. Im Gegensatz zu vielen ländervergleichenden Studien wird nicht der eine Verursachungszusammenhang unterstellt. Manow verwirft das häufig implizite Bild von WählerInnen, die ihre Wahlentscheidungen losgelöst vom ökonomischen Kontext, in dem sie leben, treffen. So sind es „sehr wohl bestimmte, spezifische und vor allem auch beschreibbare Problemkonstellationen vornehmlich ökonomischen Charakters, die populistischen Protest provozieren und seine diversen politischen Ausrichtungen mit jeweils unterschiedlichen Hauptträgergruppen erklären können“ (S. 15).

Dem stehen einige entscheidende Defizite gegenüber. Diese werde ich vor allem im letzten Teil der Bespre-

chung ausführlich diskutieren. Entscheidend ist, dass die LeserIn schlussendlich fragend zurückblieb: Was möchte der Autor nun erklären? Den Ausgang von Wahlen in Europa? Politischen Protest? Das Aufkommen von Anti-Globalisierungsbewegungen? Oder doch nur ein Modewort?

Manow schließt sich der Kritik gängiger Definitionen von Populismus an, lehnt dessen erratisches Verwenden sogar ab. Doch darunter leiden das Buch und die Argumentation, da der Autor keine eigene Interpretation oder Definition – an der sich die LeserInnen orientieren könnten – anbietet. Und das ist nicht nur angesichts des Buchtitels, sondern auch angesichts der (nahezu völlig) fehlenden Auseinandersetzung mit den Inhalten der populistischen Parteien verstörend.

So könnte die entscheidende These auch lauten, manche Parteien würden eher gewählt, da ihnen das Label populistisch umgehängt wurde – ganz unabhängig von den Inhalten. Oder so, als würden rechtsextreme Parteien weniger problematisch, sobald wir diese als Populisten bezeichnen. Und so kommt es, dass der Linkspopulismus in Lateinamerika als Spiegelbild zum europäischen Rechtspopulismus beschrieben wird, oder ganz entgegen üblicher Klassifikationen Parteien als links, aber nicht populistisch, oder andere als populistisch und nicht „nur links“ kategorisiert werden.

Identitätspolitik oder Kapitalismus?

Die jüngere Literatur über Wahlerfolge aus populistischer Parteien und Personen lässt sich grob in zwei sich wenig austauschende Stränge einteilen.¹ Ansätzen, die auf eine Kulturalisierung politischer Konflikte und der

Politik verweisen, stehen Zugänge gegenüber, die ökonomischen Verwerfungen, Veränderungen und (wahrgenommene) Bedrohungen als primäre Erklärung heranziehen. Im Sinne des Ansatzes kultureller Konflikte ließe sich die Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten oder die rezenteren Erfolge rechtspopulistischer Parteien in Europa durch eine heftige kulturelle Reaktion (*backlash*) erklären: Verursacht wurde und wird diese primär durch die am Land oder in strukturell abgehängten, vergessenen Regionen lebenden Menschen. An den Wahlurnen würden sie sich gegen liberale Werte und Entwicklungen, beispielsweise die Ehe für alle, Diskriminierungsverbote, das Recht auf Religionsausübung oder die Forderung nach einer geschlechtergerechten Sprache stellen. Folglich entscheidet den Ausgang von Wahlen, wer den Streit um die Definition von Kultur und Identität gewinnt.

Manow bezeichnet diesen Diskurs als „Elitenselbstvergewisserung“, denn ein Teil des Problems scheint dann „tatsächlich darin zu liegen, dass Arbeiter keine Akademiker sind – und deswegen zum Beispiel weniger Bildung besitzen, was sie weniger weltoffen und tolerant mache“ (S. 32). Zum Hintergrund: Kultur wurde bislang in vielen empirischen Studien durch den höchsten Bildungsabschluss quantifiziert. Implizit wird angenommen, der höchste Bildungsabschluss einer Person oder die AkademikerInnenquote einer Region sei ganz unabhängig von der ökonomischen Situation und den Rahmenbedingungen dieser Person oder einer Region bewertbar; so als wären Wechselwirkungen zwischen Kultur und Ökonomie nicht vorhanden, als handelte es sich um zwei voneinander unabhängige Lebenssphären.²

Doch ebenso wie diese Literatur ökonomische Faktoren systematisch ausblendet, blendet Manow kulturelle Faktoren kategorisch aus. Er schlägt sich eindeutig auf die Seite der ökonomischen Erklärungen. In der deutschsprachigen Debatte hat Manow dafür bereits Kritik geerntet, da immer mehr SozialwissenschaftlerInnen auf eine Annäherung der zwei Ansätze drängen.

Globalismen und Populismen

Die Ausgangssituation für die Erklärung der Erfolge von Populismen sieht Manow in der Intensivierung der Globalisierung und darin, wie diese sich in Europa in den Institutionen EU, Euro und den vier Freizügigkeiten ausdrückt. Manow versteht unter Globalisierung erstens die grenzüberschreitende Bewegung von Gütern und Geld und zweitens die grenzüberschreitende Bewegung von Personen, also Arbeits- oder Fluchtmigration. Protestierten die tatsächlichen oder potenziellen VerlierInnen gegen eine spezifische Form der Globalisierung, werde Populismus zum Erfolgsmodell.

In diesem Punkt baut Manow auf Arbeiten von Dani Rodrik (2018) auf: Rodrik erklärt die relativ größeren Erfolge von Links- bzw. Rechtspopulismus in Lateinamerika bzw. Europa durch die je spezifische Einbindung der Regionen in Globalisierungsprozesse sowie das Ausmaß und die Art wohlfahrtsstaatlicher Absicherung. Laut Rodrik äußert sich Protest gegen die Globalisierung als linkspopulistisch, wenn die Bewegung von Gütern und Geld als Bedrohung wahrgenommen wird, und rechtspopulistisch, wenn das Drohpotenzial der Bewegung von Menschen überwiegt.

Darüber, wie Parteien diese globalen Bewegungen von Menschen, Geld und Gütern instrumentalisieren, schweigen sowohl Rodrik als auch Manow. Gemäß Rodrik wird die Bewegung von Personen heute dort als Bedrohung wahrgenommen, wo früher Wohlfahrtsstaaten – im Sinne ihrer Kompensationsfunktion – die Bedrohung durch die Globalisierung von Gütern und Geld abgeschwächt haben. Laut Rodrik reagiert der rechtspopulistische Protest auf ‚die Zuwanderung‘ in die entwickelten Wohlfahrtsstaaten Europas. Hingegen ist der Linkspopulismus in Südamerika erfolgreich, da große Migrationsbewegungen aufgrund geringer Einkommensunterschiede nicht entstehen, oder MigrantInnen ohnehin keinen Zugang zum Sozialsystem haben.

Aufbauend auf diesen Thesen ist auch für Manow populistischer Protest nicht gleich populistischer Protest, er ist eben entweder links oder rechts. Getragen wird der Protest in jedem Fall von (potenziellen) VerlierInnen der Globalisierung. Und da in verschiedenen Ländern und Regionen je andere Personengruppen zu diesen VerliererInnen zählen, stützen je andere Personengruppen den Protest. Manow interessiert sich in erster Linie für inner-europäische Unterschiede. Er adaptiert die Thesen von Rodrik, definiert drei europäische ‚Idealtypen‘ und beschreibt diese durch folgenden Hypothesen:

In Südeuropa richtet sich der Protest gegen den freien Verkehr von Waren und Geld und gegen Austeritätspolitik. Populistischer Protest artikuliert sich daher links. Getragen wird der Protest von ArbeitsmarktinserInnen als auch ArbeitsmarktoutsiderInnen. Wohlfahrtsstaatliche Leistungen sind dort

eher als konkrete Austauschbeziehung zwischen WählerInnen und Parteien zu verstehen, der Wohlfahrtsstaat ist partikularistisch und häufig sind dessen Leistungen ArbeitsmarktsinsiderInnen vorbehalten. Da MigrantInnen vor allem im informellen Sektor Beschäftigung finden, stellen sie keine Bedrohung für ArbeitsmarktsinsiderInnen dar.

Die angelsächsischen Länder und Osteuropa, charakterisiert durch offene Arbeitsmärkte und rudimentäre sozialstaatliche Sicherung, sind mit Arbeitsmigration konfrontiert. Der dort erfolgreiche rechtspopulistische Protest wird von ArbeitsmarktoutsiderInnen getragen, denn diese nehmen die ArbeitsmigrantInnen als Konkurrenz wahr, fürchten Lohnsenkungen und Arbeitslosigkeit. Die Globalisierung von Gütern und Geld ist dort kein maßgebliches Problem.

In Nord- und Kontinentaleuropa ziehen großzügige Wohlfahrtsstaaten Menschen auf der Flucht an. Folglich fürchten ArbeitsmarktsinsiderInnen um ihre Position. Denn durch ihre Beiträge werden die Leistungen für Geflüchtete finanziert – die eben keinen Beitrag leisten. Das führt dort zum Erfolg von Rechtspopulismus.

Diese Argumente bilden den Kern des Buches und werden in den Kapiteln 2 und 3 genauer ausgearbeitet. Und ganz offensichtlich passt so mancher Wahlausgang der letzten Jahre oder so manche Empirie nicht ganz in dieses Schema – beispielsweise die Erfolge der rechtspopulistischen Lega in Italien. Doch Manow kontert gleich vorweg: Der Erfolg der Lega wird von Regionen Norditaliens getragen, im Süden ist die linkspopulistische Fünf-Sterne-Bewegung stark. Spätestens seit den Parlamentswahlen im März 2018 bilde sich Europas politische

Geografie des Populismus in Italien „im Binnenverhältnis noch einmal ab“ (S. 120) – lediglich der Süden Italiens gehöre zum südeuropäischen Modell. Und Osteuropa passt auch nicht schlüssig in das Schema. So beschreibt Manow diese Länder als Spezialfälle, da diese bezüglich der „grenzüberschreitenden Bewegung von Personen Entsender-, nicht Empfängerland“ (S. 62)³ sind. Zu den VerliererInnen der Globalisierung zählt Manow die immobilen Gruppen. Und gleichzeitig will man dort keine MigrantInnen empfangen, fremdes Kapital hingegen schon; „all das ist nicht gerade förderlich für ein Florieren des Linkspopulismus“ (S. 59).

Auch die darauffolgenden Teile des Buches widmen sich einem ersten empirischen Test dieser Hypothesen, insbesondere einer detaillierten Fallstudie über Deutschland. Besonders erwähnenswert, da nicht so offensichtlich, ist eine methodische Entscheidung, die Manow trifft: Er greift auf regional aggregierte Informationen zurück – im Gegensatz zu Informationen über Individuen aus Befragungen. Für diesen Zugang sprechen durchaus schlüssige Gründe.⁴ Beispielsweise ist Arbeitslosigkeit dann kein rein individuelles Geschehen, sondern ein Problem – eine Bedrohung –, mit dem auch das räumlich definierte, nähere Umfeld der unmittelbar betroffenen Personen, gewissermaßen die lokale Ökonomie, konfrontiert ist. Durch den Rückgriff auf kleinräumig aggregierte Daten kann Manow – wie er es nennt – Ausstrahlungseffekte abfangen.

Nur tappt Manow hier stellenweise in eine lange bekannte Falle. Auch dazu ein Beispiel: In Deutschland findet Manow einen negativen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und

dem Stimmanteil der AfD bei der Bundestagswahl 2017. Doch daraus folgt nicht, dass Arbeitslose die AfD eher nicht wählen. Außerdem unterstellt Manow rationale WählerInnen, die sorgfältigst ihr polit-ökonomisches Umfeld analysieren, erkennen, wie dieses sich auf die eigene Lage auswirkt, erkennen, ob die Globalisierung von Gütern und Geld, Arbeits- oder Fluchtmigration das entscheidende Problem, die größte Bedrohung für sie darstellt, abwägen und dann eine entsprechende Wahlentscheidung fällen.

Populismus als Weichspüler

Und in einer – für das Buch – entscheidenden Frage schweigt Manow. Was unterscheidet eine populistische Partei von einer nicht-populistischen Partei? Was macht den Populismus zum Populismus? In der Literatur trifft man auf eine Vielzahl von Definitionen von Populismus und von populistischem Politikstil.

Vorweg, in Lateinamerika werden die *Pink-Tide*-Regierungen, also Peron, Kirchner oder auch Vargas, häufig als populistisch bezeichnet, obwohl deren Programme eher auf eine Politik der kulturellen Inklusion abzielen. In Europa tragen das Label eher Parteien, die auf eine Politik der Exklusion abstellen. Und in den USA hat der Begriff noch eine andere Konnotation, er ist dort deutlich positiver aufgeladen. Barack Obama bezeichnete sich selbst als Populist und sprach die Bezeichnung Trump ab, er wolle ihm dieses Label nicht überlassen.

Der Ursprung der Verwendung des Begriffs als analytische Kategorie wird häufig Richard Hofstadter (1955) zugeschrieben. Im Kontext der Nachkriegszeit sah dieser in Ideologien einen Wi-

derpart zu vermeintlich rationaler, konsensorientierter Politik und eine große Gefahr. Ironischerweise gilt Hofstadters Forschung heute als diskreditiert – weil ideologisch. Jedenfalls beschrieb Hofstadter die aus der Bauernbewegung des späten 19. Jahrhunderts hervorgegangene, US-amerikanische People's Party und deren ideologische Politik als Populismus. LandwirtInnen, zunächst vor allem im Süden des Landes, später auch in anderen Regionen, setzten sich gegen horrenden Preise der Eisenbahngesellschaften, lokale Zwischenhändler und Banken zur Wehr. Im Wesentlichen war die People's Party ein Zusammenschluss aus LandwirtInnen und ArbeiterInnen, der Verteilungsfragen ins Zentrum politischer Auseinandersetzungen stellte. Gefordert wurden u. a. das Abgehen vom Goldstandard, die Zerschlagung von Monopolen, eine progressive Einkommensteuer, Bundeskredite für LandwirtInnen, die Verstaatlichung der Eisenbahnen, Telegrafengesellschaften und Banken, der Acht-Stunden-Arbeitstag und das Recht auf die Gründung von Gewerkschaften.

Später beschrieb Laclau (2005) Populismus als völlig ideologiefrei. In der heute gängigsten Definition ist es eine „dünne Ideologie“. ⁵ Populismus sieht „die Gesellschaft schlussendlich als in zwei homogene, antagonistische Lager unterteilt, ‚das reine Volk‘ und die ‚korrupte Elite‘, und argumentiert, dass Politik der Ausdruck des Willens des Volkes sein sollte“. ⁶ Entsprechend wird die Herstellung von ‚Volkssouveränität‘ verlangt. Diese Definition lehnt Manow klar ab, ebenso wie jene, die eher auf den Politikstil und die Rhetorik fokussieren. Für den viel rezipierten Jan Werner Müller (2015) geht es beim Populismus nicht um Inhalte, sondern um

eine Form der Identitätspolitik, die jeglichem anderen Legitimität abspricht.

Manow kann und will mit all diesen Interpretationen nichts anfangen. Während er zumindest erklärt, was die LeserIn nicht unter Populismus verstehen sollte, erklärt er allerdings nicht, was darunter verstanden werden kann. Dass somit unklar bleibt, was der analytische Rahmen eigentlich erklären soll und kann, ist eine entscheidende Schwachstelle des Buches.

Aber nicht nur bei Manow ist die Verwendung des Begriffs problematisch. Biskamp (2019) verweist insbesondere auf drei kritische Elemente der normativen Implikationen des Begriffs: Erstens werden (besonders) in Europa politische GegnerInnen als populistisch bezeichnet. Dadurch werden diese als unseriös oder irrational stigmatisiert. Fridays for Future, der Youtube-Star Rezo und die FPÖ sind dann gleichermaßen populistisch, ohne dass diese irgendeine gemeinsame Essenz hätten. Das geht zweitens mit der Konzeption des politischen Raumes als vernünftige Mitte, umgeben von undemokratischen Rändern, einher – also der Hufeisentheorie. Populismus von links und rechts wird dann als gleichermaßen gefährlich für die Demokratie beschrieben oder gleichermaßen irrational. Drittens wird dabei zwischen zwei Eskalationsstufen unterschieden – Populismus und Extremismus. Auch wenn gefährlich, ist der Populismus gerade noch irgendwie mit demokratischen Institutionen vereinbar, gefährlich wird es erst, wenn eine Partei, Person oder Organisation als extremistisch bezeichnet wird.

Die Bezeichnung der FPÖ als populistisch ist schlichtweg eine Verharmlosung rechtsextremer Politik, ein „medialer Weichspüler“. ⁷ Auch Manow ver-

harmlost den Rechtspopulismus als legitimen Protest (gegen Migration oder globale Bewegung von Gütern und Geld). Der Eindruck, der bleibt: „Vielleicht erfüllt die zeitgenössische Verwendung des Begriffs ihren wahren Zweck: Populismus wurde zum bevorzugten rhetorischen Mittel, um Unterschiede zwischen links und rechts zu verwässern“. ⁸

Franziska Disslbacher

Anmerkungen

- ¹ Zumindest aus der Perspektive der „Nachfrage“ nach Politik.
- ² Natürlich gibt es dabei auch Ausnahmen, etwa die in Hochschild (2017) zusammengefasste Forschung über vom amerikanischen Traum enttäuschte Rechte in Louisiana.
- ³ Zum Zusammenhang zwischen Abwanderung aus diesen Regionen und Lohngefällen siehe Astrov et al. (2019).
- ⁴ Siehe dazu auch Essletzbichler et al. (2018).
- ⁵ Mudde und Kaltwasser (2017) 6.
- ⁶ Ebendort.
- ⁷ Boos (2019).
- ⁸ Postel (2019).

Literatur

- Astrov, Vasily; Leitner Sebastian; Mara Isilda; Podkaminer, Leon; Vidovic, Hermine, Die Lohnentwicklung in den Westbalkanländern, Moldau und der Ukraine (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 193, Wien 2019).
- Biskamp, Florian, Ökonomie ist kulturell, Kultur ist ökonomisch. Zu den Grenzen einer Politischen Ökonomie des Populismus, in: PROKLA 49/3 (2019) 463-477.
- Boos, Tobias, Ein Hut, zu viele Köpfe – Zu Geschichte und Theorie des Populismusbegriffs, in: PROKLA 48/1 (2018) 9-26.
- Essletzbichler, Jürgen; Disslbacher, Franziska; Moser, Mathias, The victims of

- neoliberal globalization and the rise of the populist vote, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11/1 (2018) 73-94.
- Hochschild, Arlie Russel, *Fremd in ihrem Land. Eine Reise ins Herz der amerikanischen Rechten* (Frankfurt am Main 2017).
- Laclau, Ernesto, *On Populist Reason* (London 2005).
- Mudde, Cas; Kaltwasser, Cristóbal Rovira, *Populism: A Very Short Introduction* (Oxford 2017).
- Müller, Jan Werner, *Was ist Populismus – Ein Essay* (Berlin 2016).
- Postel, Charles, „Populism” and the Significance of Left and Right, in: *Jacobin* 35 (2019) 88-96.
- Rodrik, Dani, Populism and the political economy of globalization, in: *Journal of International Business Policy* 1/1 (2018) 12-33.

Klassenbezogene Arbeitssoziologie

Rezension von: Carina Altreiter,

Woher man kommt, wohin man geht.

Über die Zugkraft der Klassenherkunft
am Beispiel junger IndustriearbeiterInnen,
Campus, Frankfurt/New York 2019,
308 Seiten, broschiert, € 39,95;
ISBN 978-3-593-50964-8.

Carina Altreiters vorliegende Studie ist nicht nur eine detaillierte Auseinandersetzung mit der Klassenanalyse des französischen Soziologen Pierre Bourdieu am Beispiel junger IndustriearbeiterInnen in Österreich. Die Studie ist auch als Intervention in einen sozialwissenschaftlichen Diskurs zu lesen, der sich in den letzten Jahrzehnten von dem Thema Klasse verabschiedet hat.

Intervention in klassenabstinente Arbeitssoziologie

Der Band stellt in einer Rückschau der letzten Jahrzehnte die marginale Bedeutung der Strukturkategorie Klasse innerhalb der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung und empirischer Forschung dar. Die Klassentheorie von Marx war für die deutschsprachige Industriesoziologie der 1950er- und 1960er-Jahre noch von Bedeutung. Ein Strang war beispielsweise die Klassenbewusstseinsforschung, die danach fragte, wie sich der technische Wandel, der in den Betrieben zu beobachten war, auf das Bewusstsein der ArbeiterInnenschaft niederschlägt.

Ab den 1980ern lässt sich dann aber eine Distanzierung zu klassenanalytischen Perspektiven feststellen. Das Interesse galt nunmehr dem Individuum, sozialer Identität und Kritik am marxis-

tischen Klassenbegriff. Auch in der Arbeitssoziologie schlug sich das nieder. Im Rahmen der subjektorientierten Soziologie waren nun die Herstellungs- und Strukturierungsleistungen der Subjekte von Interesse. Dieser „... individualisierte Blick versperrt den Weg für eine relationale Analyse kollektiver Unterschiede und ihrer Entstehungshintergründe, selbst wenn sie sich empirisch aufdrängen“ (S. 38). Auch in Studien, bei denen die soziale Herkunft eine größere Rolle spielt, bleiben die Erklärungsmuster auf einer individuellen Ebene, die „... die Wirkung latenter Strukturierungsmechanismen schwer zugänglich macht“ (S. 42). Die Ursachen und Auswirkungen sozialer Ungleichheit wurden nicht mehr in strukturellen Bedingungen gesucht, sondern im Individuum. Auch die Klassenanalyse bei Bourdieu setzt beim Individuum an, analysiert aber den Umgang mit sozialen Strukturen auf der Subjektebene immer auch systematisch im Kontext von Klassenherkunft.

Klassenmodell Bourdieu

Bei der Klassenanalyse von Bourdieu steht die Herstellung sozialer Ordnung im Rahmen von klassenbezogenen Machtverhältnissen im Zentrum. Ein zentraler Begriff dabei ist der soziale Raum. Bourdieu denkt Gesellschaft als einen sozialen Raum, in dem sich die Gesellschaftsmitglieder gemäß den Ressourcen, die sie mobilisieren können, positionieren. Diese Ressourcen sind die Kapitalsorten. Es gibt drei Arten von Kapitalien, nämlich ökonomisches Kapital (Vermögenswerte), kulturelles Kapital (Bildung und Wissen) und soziales Kapital (Verwandtschafts- und Beziehungsnetzwerke). Berufspositionen sind laut Bourdieu „... ein guter

Indikator für die Positionierung von AkteurInnen im sozialen Raum“ (S. 57). Bourdieu argumentiert eine statistische Deckung zwischen dem Raum der sozialen Lage und dem Raum der Lebensstile; diese Deckung resultiert in einer Klassenposition. Die Klassenpositionen werden durch den Habitus vermittelt. Der Habitus wiederum ist ein System von Praktiken und Denkweisen, das man in der Sozialisation erlernt.

Bourdieu nimmt eine Zeitperspektive ein, d. h. er sieht sich einen Ausgangspunkt an, wo die Laufbahn eines Subjekts beginnt und sich mehrere Optionen auftun. Der objektive Möglichkeitsraum sind z. B. die Kapitalsorten, über die man verfügt, die Struktur des Arbeitsmarktes oder des Bildungssystems. Der subjektive Möglichkeitsraum umfasst die Möglichkeiten, die wir wahrnehmen, was uns als normal erscheint, aber auch Chancen, die man sich erhofft. Die Passung, also dass sich die habituellen Neigungen mit den Arbeitsanforderungen decken, wurde von Bourdieu nur marginal bearbeitet. Jedenfalls begünstigt eine Passung die „... Verkennung des Ausbeutungscharakters von Arbeit bzw. des eigenen Anteils, der dazu geleistet wird“ (S. 69).

Mit dem sozialen Raum, dem Habitus, dem (objektiven und subjektiven) Möglichkeitsraum und (Nicht-)Passungen sind die zentralen Kategorien benannt, mit denen Altreiter die Lebenswege junger IndustriearbeiterInnen in Österreich analysiert. Die Analyse unterteilt sich in drei Abschnitte: Zuerst werden die verschiedenen Wege der InterviewpartnerInnen zu dem gegenwärtigen Erwerbsverhältnis dargestellt (Wege in die Arbeitswelt). Danach werden die Einstellungen dazu analysiert

(Eine Arbeit, die passt?), um anschließend zu fragen, wie die Zukunftsvorstellungen denn so aussehen (Gekommen, um zu bleiben?).

Wege in die Arbeitswelt

In diesem Abschnitt ist der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt bei den InterviewpartnerInnen von Interesse. Das österreichische Bildungssystem ist stark selektiv, die Aufteilung der Kinder auf verschiedene Schultypen findet früh statt. Dabei ist der Bildungshintergrund des Elternhauses relevant: Haben die Eltern beispielsweise Matura, ist auch die Wahrscheinlichkeit größer, dass das entsprechende Kind eine AHS (Oberstufe) besuchen wird.

Bei dem Übergang von der Schule in die Arbeitswelt unterscheidet Altreiter zwischen einer ungebrochenen und einer gebrochenen Klassenreproduktion. Eine ungebrochene Klassenreproduktion manifestiert sich zum Beispiel in der Entscheidung, eine Lehre nach dem Hauptschulabschluss zu machen: Die subjektiven Wünsche werden an die objektiven Chancen angepasst. Die Lehre ist in den Erzählungen der entsprechenden InterviewpartnerInnen etwas, das diese schon lang tun wollen. Andere Optionen sind außerhalb des subjektiv wahrnehmbaren Möglichkeitsraums. Doch was prägt diese Selbstverständlichkeit, Lehre sei die einzige Möglichkeit? Altreiter führt hier, basierend auf der Analyse des empirischen Materials, mehrere Gründe an: Zum einen vermittelt eine geringe Passung zwischen schulischen Anforderungen und lebensweltlichen Erfahrungen, dass Bildungseinrichtungen nicht der passende Platz sind. Zum anderen haben auch die Eltern und das soziale Umfeld eine prägende

Bedeutung auf die Übergangsentscheidungen der Kinder. Zudem spielen finanzielle Notwendigkeiten eine weitere Rolle, sich für die Lehre und gegen einen längeren Bildungsweg zu entscheiden. Weiters kann eine schon in der Primärsozialisation erlernte Disposition für manuelles, körperliches und handwerkliches Arbeiten den Grundstein bilden, eine Lehre anzustreben.

Nicht-Passungen wiederum zeigen sich in einer gebrochenen Klassenreproduktion: Befragte streben danach, den subjektiv wahrgenommenen Möglichkeitsraum zu erweitern, beispielsweise nach der Hauptschule eine weiterführende höhere Schule anzustreben. Das kann z. B. mit einer Aufstiegsorientierung von höher qualifizierten Teilen der ArbeiterInnenklasse zusammenhängen.

Im Fokus der Studie steht die Reproduktion von Klasse, und aus diesem Grund sind besonders die Überlegungen zur Schließung von Möglichkeitsräumen von Relevanz. Also welche Mechanismen führen die Befragten wieder auf die objektive Klassenlaufbahn zurück, trotz ihrer Versuche, diese zu verlassen? Die Anforderungen des Bildungssystems stellten effektive Barrieren dar. Diese Diskrepanz wurde von den Befragten als Selbstzuschreibung übernommen. Auch standen Kosten-Nutzen-Rechnungen im Vordergrund. Der Befragte Patrick sah beispielsweise den symbolischen Wert einer Matura, sah aber auch, dass ihm dies keine finanziellen Vorteile bringt. Gerade die antizipierten Erfolgsaussichten halfen dann, retrospektiv die Entscheidung zu rationalisieren, d. h. als richtig einzuordnen. Aber auch die Bedeutung von Erwerbsarbeit aus dem Herkunftsmilieu prägte die Entschei-

dung für eine Lehre und gegen andere Lebensentwürfe.

Zusammenfassend sind es zum einen schulische Verdrängungsmechanismen, die einen Einfluss auf die Bildungsentscheidung der Befragten haben („sich fehl am Platz fühlen“). Zum anderen anderen übt aber auch die klassenspezifische Disposition für die Erwerbswelt eine Anziehungskraft aus, die sich sowohl aus einer Disposition für manuelle Arbeit (Vorliebe für handwerkliche und technische Tätigkeiten) als auch dem hohen Stellenwert von Erwerbsarbeit speist.

Eine Arbeit, die passt?

In diesem Abschnitt wird der Fokus auf den betrieblichen Kontext gerichtet. Aspekte wie Arbeitsbedingungen, subjektive Praktiken und Fertigkeiten sowie Orientierungen und ihre Wechselwirkung stehen dabei im Vordergrund.

Ein wesentlicher Faktor für die Passung zwischen Arbeitstätigkeit und klassengeprägter Herkunft ist eine in der Primärsozialisation (familiäre Prägung beim Aufwachsen) erlernte Disposition für körperliche Arbeit. Diese äußert sich im handwerklichen Können, aber auch in einem spezifischen Arbeitsverständnis, das auf dem Einsatz von körperlicher Arbeitskraft beruht. Das reicht von einer „Vorliebe für handwerkliche Tätigkeiten“ bis hin zu einem „Stolz auf die eigene physische Stärke und Ausdauer, die Kraft, schwere Arbeitsbelastungen aushalten zu können“. Ein anderer Faktor sind soziale Beziehungen, im Speziellen die Wirkungskraft von Gruppenidentität und Gruppenzusammenhalt. „Viele Befragte verfügen bereits vor dem Eintritt in ihren gegenwärtigen Arbeitsplatz

Kontakte zu Beschäftigten im Betrieb“ (S. 216). Soziale Gruppen stabilisieren sich nach innen über spezifische Wert- und Normvorstellungen. So sind dann beispielsweise ein gemeinsames Leistungsethos sowie Abgrenzung zu anderen Arbeitsbereichen der soziale Zement, der die klassenspezifische Positionierung im Rahmen der spezifischen Anstellung im Industriebereich verfestigt.

Gekommen, um zu bleiben?

Klaffen Ansprüche und Wirklichkeit auseinander, treten Spannungen auf. In diesem Abschnitt diskutiert Altreiter, wie die IndustriearbeiterInnen ihrer Studie mit diesen Spannungen umgehen.

Eine Strategie, mit der Inkongruenz von Erwartung und Wirklichkeit umzugehen, ist die Adaption. Dabei werden „... jene Erwartungen und Träume als unerwünscht abgelehnt, die aufgrund der sozialen Herkunft ohnehin in unerreichbarer Ferne liegen“ (S. 231), also die außerhalb des objektiven Möglichkeitsraums angesiedelt sind. In diesem Punkt thematisiert Altreiter die negativen Seiten der Passung: Die habituellen Neigungen der Arbeitssubjekte decken sich mit den Arbeitsanforderungen, aber nur wegen spezifischer Strategien des Umgangs, die die Arbeitssubjekte entwickeln. Beispielsweise nehmen sie im Rahmen einer pragmatischen Haltung ihre subjektiv-sinnhaften Ansprüche an die Arbeit zurück und betonen die materiellen Aspekte: „Arbeit ist Arbeit. Muss man machen. Bleibt nicht aus“ (S. 239). Es bleibt dabei der „Beigeschmack von Resignation und Frustration“ (S. 238): Passungsverhältnisse werden hergestellt, aber nicht friktionslos.

Neben Adaption identifiziert Altreiter Kompensation und Transformation als wesentliche Dimensionen subjektiver Umgangsstrategien. Bei der Kompensation versuchen die Arbeitssubjekte, die sinnhaften Ansprüche, die in der Arbeit nicht umgesetzt werden können, in anderen Bereichen zu verwirklichen. Die InterviewpartnerInnen machen das beispielsweise in der Tätigkeit im Betriebsrat oder indem Hobbies wie Musik eine positive Identifikationsfolie bereitstellen. Bei der Transformation wiederum versuchen die Arbeitssubjekte, nicht eingelöste Ansprüche durch eine Veränderung der Arbeitstätigkeit zu verwirklichen, beispielsweise durch berufliche Weiterbildung oder Neuausrichtung.

Fazit

Die Studie von Carina Altreiter zu den Wirkungsmechanismen von Klassenpositionierung bei jungen IndustriearbeiterInnen in Österreich ist eine überzeugende empirische Untersuchung, welche die Zugkraft von Klassenlagen untermauert.

Diese Zugkraft äußert sich in habituell geprägte Dispositionen und Relevanzsystemen, die Passungen zu den entsprechenden Arbeitstätigkeiten herstellen. Dieser ungebrochenen Klassenreproduktion stellt Altreiter die gebrochene Klassenreproduktion gegenüber – die Fälle, in denen durch eine Erweiterung des subjektiven Möglichkeitsraumes eine Mobilität im sozialen Raum angestrebt wird. Klassenreproduktion wird durch Passungen hergestellt, beispielsweise über eine körperorientierte Anspruchshaltung oder über das soziale Umfeld im Arbeitskontext. Adaptionsstrategien (pragmatischer Umgang mit der Arbeit, instru-

mentelle Orientierung und die Realisierung von Ansprüchen in anderen Bereichen) verfestigen Klassenpositionen.

Die materielle Wurzel einer Klassengesellschaft sind (ökonomische) Ausbeutungsverhältnisse. Innerhalb kapitalistischer Konkurrenzverhältnisse besteht die strukturelle Notwendigkeit, als Betrieb profitabel zu sein. Profitabilität wird über eine Reihe an Mechanismen (Arbeitsorganisation, Managementkontrolle, Einsatz von Technologie, Arbeitsintensivierung etc.) hergestellt, die je nach Branche und Tätigkeit variieren, und gründet generell darin, dass die Menschen im Arbeitsprozess einen größeren Wert schaffen, als er sich in der Entlohnung manifestiert (unter der Voraussetzung, dass genügend Waren am Markt verkauft wurden). Das Einziehen der analytischen Kategorie Klasse fasst dieses antagonistische Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit.

Pierre Bourdieu wiederum fasst Klasse als Ressourcenausstattung: „Gesellschaftsmitglieder ... positionieren sich auf Grundlage ihrer Verfügungsmacht und ihrem Zugang zu Ressourcen relational zueinander“ (S. 78). Im Anschluss daran konzeptualisiert Altreiter Klassenpositionierung mit Beruf und diskutiert die jeweilige Klassenpositionierung gemäß dieser Kategorie (biografischer Weg dahin, Wahrnehmung und eventuelle Veränderungsbestrebungen). Am greifbarsten lässt sich das in dem Abschnitt zeigen, in dem ArbeiterInnen als sozial-rechtliche und historische Gruppe diskutiert werden. Laut der Klassenkonzeption differenziert sich die ArbeiterInnenklasse gemäß der unterschiedlichen Ausstattung mit kulturellem und ökonomischem Kapital. Das führt dann zu verschiedenen Gruppierungen wie an-

und ungelernte ArbeiterInnen, FacharbeiterInnen usw. sowie verschiedenen Milieus, wie z. B. dem leistungsorientierten ArbeiterInnenmilieu.

Hier bietet sich ein spannender weiterführender Pfad an. Da die Klassenanalyse, wie sie in diesem Buch besprochen wird, weitgehend ohne den Ausbeutungsbegriff als konstitutives Merkmal kapitalistischen Wirtschaftens und folglich der Prägung von Arbeitsverhältnissen auskommt, ist es sicherlich ein interessantes Unterfangen, diesen Fokus konzeptuell mit zu berücksichtigen. Auf Seite 283 spricht Altreiter diesen Punkt dezidiert an, wenn sie Pragmatismus als Schutzmechanismus sieht, angesichts des Herrschaftscharakters von Erwerbsarbeit.

Das Buch ist eine empirisch fundierte Analyse, wie Konsens zu kapitalistischen Produktionsregimen durch vorgelagerte Prozesse hergestellt wird (wie z. B. bei Michael Burawoy). In vielen Beispielen wird einem näher gebracht, wie Passungen zwischen Arbeitstätigkeit und habituellem Ausstattung und zwischen objektiven- und subjektiven Möglichkeitsraum hergestellt werden. Gerade für die ArbeiterInnenbewegung und ihren Organisationen ist das ein wertvoller Befund, denn Passungen heißt auch „... eine Verknüpfung des Ausbeutungscharakters von Arbeit“ (S. 69).

Der Studie gelingt es durchgehend, den Fokus subjektorientiert zu halten, unter gleichzeitiger Berücksichtigung der sozialen Genese. Sie zeigt, dass Klassenreproduktion nicht geradlinig erfolgt. Die Einfügung in klassenentsprechende Berufspositionen ist ein Aushandlungsprozess und der Habitus eine Ressource, um Passungen herzustellen. Dabei gibt die Studie Anlass für eine Reihe weiterführender Fragen:

Wie wird beispielsweise der ökonomische Zwang, seine Arbeitskraft und Lebenszeit in Wert zu setzen, als ein Moment von Klassenherrschaft reflektiert? Und welchen Beitrag leisten dazu Gewerkschaften und Betriebsratskörpern als primäre Instanzen von

Hegemoniebildung der Lohnabhängigen? Gerade die Abwesenheit solcher Narrative in den Erzählungen der Befragten bietet den Stoff für zukünftige Herausforderungen der (österreichischen) Gewerkschaftsbewegung.

Benjamin Herr

Bilder zu Migration auf dem Prüfstand

Rezension von: Max Haller (Hrsg.),
Migration und Integration: Fakten oder
Mythen?, Verlag der Österreichischen
Akademie der Wissenschaften,
Wien 2019, 297 Seiten, broschiert,
€ 18,90; ISBN 978-3-700-18421-8.

Einleitung

In einem Artikel von 1958 argumentiert Herbert Blumer, dass die Bilder und Charakterisierungen, die sich Gesellschaftsmitglieder voneinander machen, dazu beitragen, wie sich das Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Gruppen gestalte. Dabei gehe es nicht nur um die Bilder von den „anderen“, sondern auch um die Bilder der „eigenen“ Gruppen, erzeugt jedoch zumeist über die Abgrenzung von den vermeintlich „anderen“. Dominante und einflussreiche Gruppen in der öffentlichen Meinungsbildung bedienen sich dabei zumindest vier Aspekten, um ablehnende und herabwürdigende Urteile bestimmten Gesellschaftsmitgliedern gegenüber zu begründen: ein Gefühl der Überlegenheit, dass die „anderen“ grundsätzlich verschieden seien, dass die Eigengruppe ein bevorzugtes Anrecht auf soziale und materielle Ressourcen hätte, und Angst, diese Privilegien von den so abgewerteten „anderen“ abgesprochen zu bekommen.¹

Solch homogenen Bilder der vermeintlich „anderen“ entstehen, nach Blumer, wenn einflussreiche Sprecher*innen der dominanten Gruppen sich untereinander in ihren Erzählungen und Charakterisierungen der „anderen“ laufend bestärken und dabei er-

mutigen, diese immer weiter voran und auf die Spitze zu treiben.

Eine solche Tendenz sieht Max Haller in Medien und Politik in Österreich und möchte dieser im von ihm herausgegebenen Buch eine „sachliche“, „unabhängige“, „analytisch-wissenschaftliche“ und dadurch schon „kritische“ Auseinandersetzung entgegenstellen. Im Vorwort weist er auf die Gefahr einer nationalistisch überhöhten, politischen Mythenbildung hin, die über eine Verfestigung von Vorurteilen und Stereotypen über Migration und einer emotionsgeladenen Unterscheidung zwischen „uns“ und „anderen“ sowohl sinnstiftende als auch mobilisierende Effekte zeitigen könne. Diese Mythenbildung basiere auf einem selektiven Umgang mit Informationen, Teil- und Halbwahrheiten, falschen Behauptungen und Lügen. Dagegen bringt er die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit „Migration“ in Stellung, die zu einer Versachlichung der oft polemisch geführten Debatten beitragen solle. Damit setzt sich das Buch hehre, aber auch ehrgeizige Ziele.

Aufbau des Buches und inhaltliche Schlaglichter

Dafür wählt es einen originellen Zugang. Siebzehn „fragwürdige Schlagwörter bzw. Aussagen“ (S. 21), die, nach Haller, in unterschiedlicher Intensität die obigen Kriterien für die Mythenbildung erfüllen, wurden aufgegriffen und von ForscherInnen unterschiedlicher Disziplinen (z. B. Soziologie, Politikwissenschaft, Ökonomie, Geschichte, Sprachwissenschaft) bearbeitet, wobei der Herausgeber und die AutorInnen nicht angeben, nach welchen Kriterien diese Aussagen ausgewählt wurden.

Diese Sammlung an Schlagwörtern allein bietet schon Einblicke in die tendenziös geführte öffentliche Debatte zu Migration. Sie decken unterschiedliche Themengebiete (z. B. Arbeitsmarkt, Bildungssystem, Fluchtgründe, Rechtssystem) und das Spektrum der von Blumer angeführten Aspekte der Herabwürdigung der „anderen“ ab: Überlegenheitsvorstellungen (z. B. „ZuwandererInnenkinder reduzieren die Qualität der Ausbildung“ und die „AsylwerberInnen sind meist AnalphabetInnen“), unvereinbare Unterschiede (z. B. „MigrantInnen wollen nicht Deutsch sprechen“ und erhöhen die „Kriminalität“), das eigene Anrecht auf gesellschaftliche Ressourcen und die Angst, dieses Privileg zu verlieren (z. B. „Politik unterstützt ZuwanderInnen mehr als Einheimische“, oder „Geflüchtete kommen, um unser Sozialsystem auszunutzen“).

In knappen Kapiteln widmen sich die AutorInnen den Aussagen, aufbauend auf ihre eigene Forschung und Expertise. Der Grundtenor, der sich durch (fast) alle Beiträge zieht, ist, dass eine Verkürzung auf wenige Schlagworte der komplizierten Lage rund um Migration nicht gerecht werde. Einige wenige weisen dabei auch explizit auf die politische und gesellschaftliche Funktion dieser Verkürzungen hin. So beschreibt Sylvia Hahn, wie im 19. Jahrhundert „Sesshaftigkeit“ zu einer sozialen Tugend überhöht wurde, bei gleichzeitiger Zunahme technisch beförderter als auch erzwungener Mobilität. Migration und Mobilität wurden demgegenüber abgewertet und auf eine Weise stigmatisiert, die bis in die Gegenwart reiche.

Ein Beispiel für eine gegenwärtige Art der Stigmatisierung von Migration findet sich im Beitrag von Laura Wies-

böck. Sie diskutiert, wie über den Begriff „Wirtschaftsflüchtlinge“ Menschen in Not ein Anrecht auf (grundlegende) Unterstützung abgesprochen werde. Über diesen (absichtlich) schwammigen und wertenden Begriff werde AsylwerberInnen und MigrantInnen generell unterstellt, den Wohlstand und das Sozialsystem vorsätzlich zu gefährden.

Dabei weisen Johannes Berger und Ludwig Strohner darauf hin, dass – alle Migrationsformen zusammengenommen – die öffentlichen Ausgaben für Migration die Einnahmen nicht übersteigen, sondern, im Gegenteil, klar darunterliegen. Ergänzend dazu kann der Beitrag von Franz Pretenthalern und Christoph Neger gelesen werden, die zwei ökonomische Studien zu den langfristigen Kosten von Zuwanderung von Geflüchteten besprechen. Auch wenn diese widersprüchliche Ergebnisse mit sich bringen, kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die Situation weit weniger dramatisch sei, wie oft politisch und medial propagiert.

Und Gudrun Biffel bringt gegen das Argument, dass „ZuwandererInnen die Löhne besonders im untersten Segment drücken würden“, ins Spiel, dass starke Gewerkschaften, Betriebsräte und eine hohe Abdeckungsrate durch Kollektivverträge die Entstehung von segregierten Niedriglohnbereichen verhindern können. Es gehe bei dem Thema also weniger um Migration, sondern eher um Fragen der Organisation und Demokratisierung der Arbeitswelt. Gegen einen unterstellten Verdrängungseffekt argumentiert sie weiters, dass die ZuwandererInnen die Hauptbetroffenen von nachteiligen Entwicklungen am Arbeitsmarkt seien.

Folgt man besonders den letzten Kapiteln zu den Mythen der „Integration“,

drängt sich der Verdacht auf, dass die Dramatisierung von Zuwanderung einem klaren sozialpolitischen Zweck dient. Christina Schwarzl korrigiert und formuliert pointiert die Meinung, dass in „manchen Bezirken die ÖsterreicherInnen in der Minderheit“ seien, in die zutreffendere Aussage um, dass in „manchen Bezirken die Gutverdienenen bereits in der Minderheit“ seien (S. 200). So werde über die vordringliche Thematisierung einer höheren Zuwanderungsdichte in bestimmten Stadtteilen der räumliche Aspekt sozialer Ungleichheit, verursacht und verstärkt durch einen diskriminierenden Wohnungsmarkt und politische Versäumnisse, aktiv verdeckt und ignoriert.

Dabei hat, worauf Johann Bacher und Christoph Weber hinweisen, räumliche Segregation auch Auswirkung auf andere wichtige gesellschaftliche Teilbereiche, wie die schulische Ausbildung. Die Zusammensetzung von SchülerInnen sei unmittelbar von der Wohnraumpolitik abhängig und beeinflusse Faktoren wie Ausstattung der Schulen mit Ressourcen und die Unterrichtsqualität.

Dies sind nur einige Schlaglichter auf die reiche Sammlung an (vor allem quantitativen) Daten und Materialien, die in den einzelnen Kapiteln vorgestellt und fundiert diskutiert werden.

Leerstellen und Fazit

Ein weiteres selbstgestecktes Ziel des Buchs geht in den meisten der Beiträge allerdings unter. In der Einleitung wird die Frage aufgeworfen, inwieweit von den herangezogenen Aussagen von Mythen gesprochen werden könne. Wer an ihrer Herausbildung und Propagierung interessiert sei, wer zu

ihrer Entstehung und Verfestigung beitrage? Wenn dies in den einzelnen Kapiteln überhaupt angesprochen wird, dann beschränkt es sich zumeist darauf, zum Einstieg einzelne Zitate aus Medien oder von PolitikerInnen anzuführen. Welche Interessen damit verknüpft sind und verfolgt werden, wird nur in Ausnahmefällen aufgeworfen und behandelt. Auch wirkt die Auswahl der Zitate zu unstrukturiert, um darüber die Frage zu beantworten, wer aller an der Produktion der Mythen beteiligt sei. Dies unterminiert den hohen Anspruch, dass es sich hierbei um Fragen „analytisch-wissenschaftlicher Art“ (S. 20) handle und macht das Buch und die einzelnen Kapitel dadurch angreifbar.

Dieses Manko wird noch verstärkt, da die im Buch vorwiegend eingenommene Grundhaltung zur Kommunikation zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit dem folgt, was in der Wissenschaftsforschung als „Defizitmodell“ beschrieben wird. Dieses geht davon aus, dass es ein Wissensdefizit auf Seiten der Öffentlichkeit, der Laien, gebe, das von Seiten der Wissenschaft beseitigt werden müsse. Dabei wird ein starres Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Wissenschaft angenommen und auch selbst wieder, worauf Bogner (2012, S. 383) explizit hinweist, der Mythos aufgebaut, dass Wissenschaft immer gesichertes Wissen hervorbringe. Um diesen Mythos aufrechtzuerhalten, werden die in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung immer gegebenen Unsicherheiten und Unklarheiten der Öffentlichkeit gegenüber nicht offen kommuniziert und reflektiert.

Dadurch können diese Unsicherheiten und Unklarheiten aber, wenn sie außerhalb der wissenschaftlichen Gemeinschaft sichtbar werden, Vorwürfe bedienen, dass die „etablierte“ Wissen-

schaft bewusst die öffentliche Meinung politisch steuern und beeinflussen wolle. Unter dieser Bedingung kann beispielsweise die oben erwähnte Besprechung der widersprüchlichen Ergebnisse zweier Studien zu den finanziellen Kosten von Fluchtmigration durch Franz Pretenthalern und Christoph Neger den Eindruck erwecken, dass die Wissenschaft nur das produziere, was die AuftraggeberInnen von ihr erwarten. Und auch die, wie ich finde, interessantesten Passagen im Buch, wo es darum geht, welche Schlussfolgerungen die AutorInnen bei nicht eindeutiger Datenlage (weil das Feld generell sehr komplex ist oder noch zu wenig Forschungsbemühungen zu den einzelnen Themen vorhanden sind) ziehen, können bei LeserInnen unter dieser Prämisse als Beleg angesehen werden, dass (auch) die „etablierten“ Wissenschaften die öffentliche Meinung nur politisch manipulieren wollen.

Dabei besteht immer die Gefahr, dass dadurch unbeabsichtigt zu etwas beigetragen wird, was Haller in der Einleitung offen beklagt: dass immer öfter „Tatsachen in Meinungen uminterpretiert“ (S. 32) werden. Dies lässt sich in der Kommunikation zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit vielleicht nie komplett vermeiden. Eine Einladung, sich über das Buch mit der sozialwissenschaftlichen Beschäftigung mit Migration und auch den diesbezüglichen Unsicherheiten auseinanderzusetzen, wäre aber dahingehend hilfreicher gewesen als das beständige Pochen auf „Objektivität“ und „Fakten“. Denn ein erwähnenswerter zusätzlicher Wert dieses Buches besteht darin, auch einen Einblick in die vielseitige und vielschichtige Forschung zu Migration in Österreich zu bieten.

Was dem Buch meiner Meinung nach leider komplett fehlt und für die Frage, wer an der Herausbildung und Propagierung von Vorurteilen, Stereotypen und Mythen interessiert ist, von großer Bedeutung gewesen wäre, ist eine generelle Auseinandersetzung mit Vorurteilen und Rassismus in der (österreichischen) Gesellschaft: ein Kapitel, in dem der Kontext, die Geschichte, Funktion und Bedeutung von nationen- und herkunfts-basierten Klassifizierungen besprochen und auf dieser Grundlage die beispielhaft ausgewählten Aussagen gesellschaftlich verortet werden. Dabei hätte auch stärker hervorgehoben werden können, worauf beispielsweise Rommelspacher (2009) hinweist, dass diese Klassifikationen dazu dienen, soziale Ungleichheiten zu legitimieren und den Zugang zu sozialen, kulturellen und materiellen Ressourcen hierarchisch zu ordnen, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung des „modernen“ Ideals der Chancengleichheit.

Dies wäre nicht nur für die erwähnten Fragen von Bedeutung gewesen, sondern hätte auch Themen und Problemstellungen aufgegriffen, die verschiedene AutorInnen im Buch selbst aufgeworfen haben. So thematisieren Jörn Keiner und Daniel Reiter im Abschluss ihres Kapitels, dass die pedantische Aufrechterhaltung der Klassifikation als „MigrantIn“ auch von Personen, die in Österreich geboren wurden, als Stigmatisierung angesehen werden könne und deswegen eigentlich keine Berechtigung habe. Auch Walter Fuchs und Arno Pilgram beenden ihren Artikel zu Mythen rund um Kriminalität mit dem Hinweis, dass eine Beschäftigung mit den „ethnozentristischen und -sexistischen Narrativen über Zuwanderung“ (S. 276f) analytisch und thema-

tisch notwendig sei, besonders um Mythenbildungen vorzubeugen. Ein entsprechendes Kapitel hätte diese lose verteilten und nur angeschnittenen Themen aufgreifen und beispielsweise auch Laura Wiesböcks Plädoyer für den Begriff „Geflüchtete“ anstatt „Flüchtlinge“, da letzterer Flucht als Unabgeschlossenes sprachlich fixiert, selbst, wenn die Geflüchteten schon längst angekommen sind, vertiefen und auch den Begriff der „Integration“ dem aktuellen Forschungsstand angemessen problematisieren können.

Auch der von Blumer (1958, S. 6) beschriebene zentrale Aspekt, dass es bei der Produktion von Charakterisierungen und Vorstellungen von als „anders“ Klassifizierten um abstrakte Bilder gehe und nicht um die Gruppen und Gruppenmitglieder selbst, hätte so analytisch betont werden können. Was besonders deswegen angeraten erscheint, da diese „Abstraktionen“ auch in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung aktiv gesetzt und darüber mitgestaltet wird. Dies hätte auch ein, wie ich finde, wichtiges und schönes Argument weiter untermauert, dass Max Haller in seinem eigenen Beitrag aufwirft. Ein positiveres Bild von Migration und das Abbauen von Hürden könnte etwas befördern, was in der Migrationsforschung als „Zirkulationsmo-

bilität“ bezeichnet wird. Migration, die nicht in den Ankunftsländern enden muss, sondern weitere Mobilität ermöglicht, ohne Angst haben zu müssen, nicht mehr zurückkommen zu dürfen. Sylvia Hahns Schlusssatz fasst dies treffend zusammen: „Migrationen sind sowohl der Kit, der die Menschen zusammenbringt, aber gleichzeitig auch oft (einstweilen noch) ein gesellschaftlicher Prozess, der die Weltbevölkerung spaltet. Letzteres gilt es zu überwinden“ (S. 51).

Andreas Schadauer

Anmerkung

¹ Blumer (1958) 4.

Literatur

- Blumer, Herbert, Race Prejudice as a Sense of Group Position, in: *The Pacific Sociological Review* 1 (1958) 3-7.
- Bogner, Alexander, Wissenschaft und Öffentlichkeit: Von Information zu Partizipation, in: Maasen, Sabine; Kaiser, Mario; Reinhart, Martin; Sutter, Barbara (Hrsg.), *Handbuch Wissenschaftssoziologie* (Wiesbaden 2012) 379-392.
- Rommelspacher, Birgit, Was ist Rassismus?, in: Melter, Claus; Mecheril, Paul (Hrsg.), *Rassismuskritik: Rassismustheorie und -forschung* (Schwalbach 2009) 25-38.

**Peter Kreisky –
Aktivist und Wissenschaftler**

Rezension von: Eva Brenner (Hrsg.),
Den Bruch wagen. Texte von und über
Peter Kreisky, Mandelbaum Verlag,
Wien 2019, 280 Seiten, broschiert, € 24;
ISBN 978-3-854-76598-1.

Vor neun Jahren starb Peter Kreisky, allzu früh. Er war weniger als zwei Jahre jünger als ich, wir lernten uns auf einem der Sommerlager des „Verbandes Sozialistischer Mittelschüler“ näher kennen, wir stritten gemeinsam in der Linken der Sozialistischen Studenten um die Mehrheit im Verband, eine Vielzahl von Demonstrationen – gegen die Schandurteile österreichischer Gerichte über Naziverbrecher, gegen faschistische Diktaturen in Europa, gegen den Krieg der USA in Indochina – führte uns immer wieder zusammen.

Der Band enthält Aufsätze Peter Kreiskys neben zahlreichen Erinnerungen und Einschätzungen von FreundenInnen und WeggefährtenInnen. In einigen dieser Erinnerungen finden sich Hinweise auf die schwierige und ambivalente Situation des Sohnes eines übermächtigen Vaters. Peter Kreisky hätte sich diesem Dilemma weitgehend entziehen können – beispielsweise durch die Rückkehr in das Land seiner Geburt, sprach er doch gut Schwedisch. Aber er war mit Politik und Gesellschaft in Österreich zu sehr verbunden, und so kam es, dass er in die Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Wiener Arbeiterkammer eintrat, in der wir mehrere Jahre gemeinsam tätig waren.

Peter Kreisky war wohl einer der wachsten und gebildetsten Menschen,

die ich kennengelernt habe. Vier seiner Aufsätze sind in diesem Band versammelt, zwei behandeln die historische Situation der Linken und ihre Gegenwart, einer ist der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in Schweden und Österreich, einer den Problemen der Gesundheitspolitik in unserer Gesellschaft gewidmet.

Sein Beitrag zu einer Systemanalyse des Gesundheitssystems aus den 70er-Jahren des letzten Jahrhunderts ist nicht nur im historischen Aufriss, sondern leider auch in der Diagnose der damals herrschenden Probleme von großer Aktualität. Ich habe die wiederholten Verhandlungen über die Finanzierung des Gesundheitssystems in Österreich in schlechtester Erinnerung, denn mein Eindruck war, dass es dabei vor allem um Machtfragen und in geringem Ausmaß um das Wohl von Gesunden und Kranken ging, wobei die Länder als Spitalerhalter und die Sozialversicherung nicht nur miteinander, sondern auch mit den Vertretern der Ärzteschaft stritten. Da dürfte sich strukturell seit den 90er-Jahren bis heute nichts geändert haben. So stellt Peter Fleissner, einer der Autoren der Systemanalyse in seinem Beitrag resignierend fest, dass in Sachen Gesundheitsreform „Nichts Neues unter der Sonne“ entstanden sei. Er meint: „Peter Kreisky wäre überrascht, wie wenige unserer gemeinsamen Vorschläge bis heute realisiert worden sind.“

In jüngster Zeit ist jedoch eine wesentliche Veränderung durch die von der Regierung Kurz-Strache organisierte Machtübernahme der Unternehmer in den Gremien der Sozialversicherung vorgenommen worden. Beklagte Peter Kreisky noch, dass durch eine Novelle zum ASVG den Unterneh-

mervertretern in wichtigen Fragen *de facto* ein Vetorecht zugestanden wurde, so muss nun zur Kenntnis genommen werden, dass nicht mehr die Vertreter der Versicherten, sondern die türkis-blau eingefärbten Funktionäre in einer zentralisierten „Gesundheitskasse“ das Sagen haben. Dass die Versicherten dies ohne größere Widerstände hinnehmen, mag zum Teil daran liegen, dass Einschränkung von Leistungen und Privatisierung von Gesundheitszentren erst in Zukunft zu erwarten sind, zum anderen Teil wohl auch daran, dass das „Selbst“ vor dem Wort Verwaltung nicht ausreichend gelebt wurde.

Der Vergleich der Sozialstaaten Schweden und Österreich entstand als Beitrag zu einem Workshop, der 2003 in Stockholm stattfand. Der umfangreiche Aufsatz geht von einer Darstellung der Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Entwicklung von Gesellschaft und Kultur beider Länder im europäischen Kontext aus und behandelt ausführlich die Strategie und Tagespolitik der jeweiligen sozialdemokratischen Bewegungen. Kritisch vermerkt Peter Kreisky die Staatsgläubigkeit beider Parteien, wobei er jedoch betont, dass skandinavische Gesellschaften stärker als Österreich und Deutschland von einer Zivilgesellschaft und damit durch Nonkonformismus und abweichende Meinungen geprägt sind. Oliver Rathkolb, einer der Organisatoren des Workshops, fasst in seinem Beitrag die wichtigsten Thesen des Vergleichs der Wohlfahrtsstaaten zusammen. Er schließt seinen Aufsatz mit dem Befund: „Zwischen den Zeilen werden die strukturellen und ideologischen Gründe für den Niedergang der Sozialdemokratie in Europa immer wieder indirekt deutlich gemacht, obwohl auch

Peter Kreisky die Entwicklung in diesem Ausmaß nicht erkannt hat oder nicht erkennen wollte.“

Mit dem Verhältnis der Linkssozialisten zu jenen, die nach dem Einmarsch der Warschauer-Pakt-Truppen in der Tschechoslowakei die Kommunistische Partei verlassen haben, beschäftigt sich der Beitrag „Undogmatische Linke zwischen ‚Taufwetter‘ und neuer autoritärer Wende“. Schon vor 1968 war es in der Friedensbewegung und in Aktionen internationaler Solidarität zur Zusammenarbeit von linken Sozialisten und „Eurokommunisten“ gekommen. Doch auf die großen Herausforderungen – Peter Kreisky nennt Frauengleichstellung, Emanzipation von Individuen und Gesellschaft sowie Ökologisierung und Nord-Süd-Solidarität – konnten seiner Auffassung nach „selbst linke Parteien und Strömungen nicht adäquat reagieren“. Seiner Schlussfolgerung, dass ein „emanzipatorisches, radikaldemokratisches, pluralistisches, offenes und linkes Projekt ... leider noch immer überfällig (ist)“, kann aus heutiger Sicht die Aktualität kaum abgesprochen werden.

In seinem Beitrag „Linkssozialismus und ‚Neue Linke‘“ entwirft Peter Kreisky, von den Erfahrungen seiner eigenen Aktivitäten ausgehend, ein kritisches Bild der Entwicklung der Linken und ihrem Zusammenwirken mit Linksliberalen und mit kritischen Geistern aus dem katholischen und evangelischen Lager. Ausführlich geht er auf das Entstehen und Vergehen von Strömungen im Umkreis der österreichischen Linken ein, bis hin zu Querelen zwischen verschiedenen Gruppen, aber auch zu erfolgreichen Kooperationen, über ideologische Barrieren und Parteigrenzen hinweg. Angesichts des Vordringens neokonservativer und

neoliberaler Kräfte auf internationaler und nationaler Ebene ruft er aus: „Eine parteiübergreifende Neue Linke ist nötiger denn je!“

Die österreichische Sozialdemokratie geht in den letzten Lebensjahren Peter Kreiskys und nach seinem Tod jedoch einen anderen Weg. Mit dem Ruf nach „Geschlossenheit“ werden kritische Kräfte innerhalb der Partei gemäßregelt, und das Angebot Bruno Kreiskys, „ein Stück des Weges“ gemeinsam mit der Sozialdemokratie zu gehen, wird lediglich als Lippenbekenntnis beteuert. Die Einengung und Erstarrung der einstmaligen Bewegung führt dazu, dass viele die Partei nicht mehr als ihre Heimstätte ansehen können, dass sie immer hilfloser jenen Gegenkräften gegenübersteht, die Ökonomisierung und Monetarisierung der Gesellschaft als Konzept anbieten. Und dies mit Erfolg, auch nach dem Schiffbruch, den jenes Konzept in der Finanz- und Wirtschaftskrise erlebt hat, auch nach den gesellschaftlichen Verwerfungen, die eine immer ungleichere Einkommens- und Vermögensverteilung mit sich bringt.

Auf die „autoritäre Versuchung“, der größere Teile der Gesellschaft zu erliegen drohen, mit autoritären Maßnahmen nach innen zu reagieren, das macht die Vision Bruno Kreiskys von der „Durchflutung der Gesellschaft mit Demokratie“ wenig glaubwürdig, ist keine Antwort auf die gegenwärtige Durchflutung der Gesellschaft mit ökonomischem Zwang. Davor hat Peter Kreisky recht hellseherisch in Aufsätzen und Reden gewarnt.

Die hier besprochenen Aufsätze sind nur ein kleiner Teil der Ergebnisse seiner Arbeit. Vieles blieb unvollendet, kenne ich doch noch aus der Zeit unserer gemeinsamen Tätigkeit die Schwie-

rigkeit, ihm eine Ausarbeitung seiner Gedanken zu entreißen. Nie war er mit der jüngsten Fassung zufrieden, immer wollte er noch eine inzwischen publizierte Studie berücksichtigen, einen vielleicht vernachlässigten Aspekt ergänzen. Allzu große, auch intellektuelle Bescheidenheit stand der Fixierung seiner Gedanken im Weg.

Beiträge von FreundInnen und WeggefährtenInnen beleuchten viele Aspekte der Persönlichkeit Peter Kreiskys, seine Interessen und Engagements. Imtraut Karlsson berichtet vom nachgerade selbstverständlichen Einsetzen für die Frauenbewegung, für Friedenspolitik. Ebenso selbstverständlich war für ihn das lebhafteste Interesse an Kunst und Kultur, er stand in der Tradition der Sozialdemokratie als Kulturbewegung – einer Tradition, die viele schon erloschen meinen.

Was auch in Erinnerungen an ihn zutage kommt: So freundlich und friedlich Peter Kreisky gegenüber seinen Gesprächspartnern war, so angriffig, so emotional, so unduldsam konnte er werden, wenn er rassistischen, wenn er faschistischen Haltungen begegnete. Hier sei lediglich auf seine Aktivitäten rund um die Kandidatur Kurt Waldheims für die Präsidentschaft und seine Mitwirkung bei der Gründung des Republikanischen Clubs hingewiesen. Im Gedächtnis seiner FreundInnen bleibt auch, dass er nicht einer jener Aktivisten war, denen der Blick auf die Gesellschaft den Blick auf ihren Nächsten oft verstellte. Er half vielen, die Not litten, konkret, manchmal über das für ihn leistbare Maß hinaus.

Verwirrt hat mich lediglich der Titel des Buches: „Den Bruch wagen“. Ich schätze die Haltung Peter Kreiskys so ein, wie sie Doron Rabinovici in seiner Trauerrede dargestellt hat. Für ihn war

Peter Kreisky „die Personifikation einer österreichischen Art der Neuen Linken, die gegen die alte Sozialdemokratie

zwar aufbegehrte, doch nie mit ihr brach“.

Ferdinand Lacina

blog.arbeit-wirtschaft.at

Frankreich im langen 20. Jahrhundert

Rezension von: Matthias Waechter,
Geschichte Frankreichs
im 20. Jahrhundert, C. H. Beck, Mün-
chen 2019, 608 Seiten, gebunden, € 34;
ISBN 978-3-406-73653-7.

Der aus Nordrhein-Westfalen stammende Autor, der das europäische Hochschulinstitut CIFE in Nizza leitet und an der Universität Freiburg/Breisgau als Privatdozent lehrt, ist u. a. auf die neuere Geschichte Frankreichs und die deutsch-französischen Beziehungen spezialisiert. 2007 erschien von ihm „Der Mythos des Gaullismus. Heldenkult, Geschichtspolitik und Ideologie“, 2011 „Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing. Auf der Suche nach Stabilität in der Krise der 70er Jahre“.

Um die europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts zu verstehen, reicht die nationalstaatliche Perspektive nicht aus, denn wichtige historische Entwicklungen und Strukturen waren nicht national spezifische, sondern gesamt-europäische Phänomene. Andererseits waren die nationalstaatlichen Entwicklungspfade sehr unterschiedlich und die daraus erwachsenen Erfahrungsdifferenzen enorm. Die Reihe „Europäische Geschichte im 20. Jahrhundert“ von C. H. Beck geht daher den Weg, die Geschichten der europäischen Staaten und Gesellschaften je für sich zu erzählen, dies aber im Kontext der europäischen Entwicklungen und der globalen Verflechtungen. „Auf diese Weise ... sollen die Nationalgeschichten aus ihrer Selbstbezogenheit gelöst werden, ohne die Eigendynamik

und die spezifischen Traditionen der einzelnen Länder zu vernachlässigen“ (S. 8).

Die 3. Republik bis 1914

Das erste Kapitel befasst sich mit den tiefgreifenden Veränderungsprozessen in der 3. Republik zwischen 1880 und 1914. Der Band bietet also eine Geschichte des „langen 20. Jahrhunderts“. Die Zäsuren der Jahre 1914, 1940, 1962 und 1981 gliedern die diachrone Darstellung von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. In jedem der fünf Kapitel wird ein Querschnitt eingefügt. Weil dies in allen Bänden der Reihe an etwa gleichen Zeitpunkten erfolgt (um 1900, Mitte der 1920er, im Zweiten Weltkrieg, Mitte der 1960er und nach 1990), ist es möglich, die Situation der jeweiligen Gesellschaft mit jenen anderer europäischer Länder zu vergleichen.

Zu den wichtigsten Leitlinien von Waechters Darlegung gehören erstens die schwierige Nationsbildung in einer äußerst vielfältigen, ja gespaltenen Gesellschaft vor 1914 und das sich immer wieder neu und anders stellende Problem der Integration einer heterogenen Gesellschaft. In dem bis 1914 von Monarchien dominierten Europa erhob das Frankreich der 3. Republik den Anspruch, die politische Avantgarde zu bilden. Doch die fortschrittliche politische Ordnung betraf eine Gesellschaft, die verspätet in die industrielle Moderne eintrat, beschränkte sich die Industrialisierung des Landes doch nur auf wenige Regionen, in erster Linie die Île-de-France und den Nordosten. Zwischen dem Selbstverständnis der republikanischen Eliten und der sozialen Realität – einer vor allem auf dem Land unbeweglichen, auf sich selbst

bezogenen Gesellschaft – bestand somit ein Spannungsverhältnis. Aus eben diesem lässt sich die besondere Rolle erklären, welche die republikanischen Eliten dem Staat zuwiesen: unverzichtbarer Motor des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und rationaler Erzieher einer weithin zurückgebliebenen Gesellschaft.

Die Gründer der 1870 errichteten 3. Republik sahen in der französischen Nation eine Gemeinschaft von Bürgern, die sich der Devise der Revolution von 1789 „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“ verpflichtet fühlten und an diesem gemeinsamen Projekt mitwirkten. Die Nation sollte durch das immaterielle Band gemeinsamer Werte, durch die französische Sprache als Grundlage der gemeinsamen Zivilisation und durch den Staat als Garant einer einheitlichen Verwaltung und der Unteilbarkeit der Nation zusammengehalten werden. Dem Streben nach Einheit stand allerdings stets eine große Diversität, ein Charakteristikum der französischen Gesellschaft bis heute, gegenüber: im späten 19. Jahrhundert eine Vielfalt von lokalen Identitäten, regionalen Sprachen, soziokulturellen Traditionen und Praktiken sowie – selbstverständlich – sozialen Schichten und Klassen.

Weitere wichtige Leitlinien der Gesamtdarstellung sind zweitens der Kolonialismus und die Dekolonisierung, drittens das zwiespältige Verhältnis zur europäischen Integration. Viertens hatten die Katastrophe von 1940 und die Geschehnisse während des Zweiten Weltkriegs eine zentrale Bedeutung für die Geschichte nach 1945.

In politischer Hinsicht wurde das 19. Jahrhundert geprägt durch den Konflikt zwischen den Republikanern auf der einen Seite, welche die Ideale der Re-

volution von 1789 umzusetzen versuchten, und verschiedenen Strömungen von Monarchisten auf der anderen Seite, nämlich Bonapartisten, Befürwortern eines liberalen Königtums und Legitimisten. Erst mit der Etablierung der 3. Republik endete das bis dahin kennzeichnende Oszillieren zwischen monarchischen, republikanischen und cäsaristischen politischen Regimen. Tendenzen, die sich für das 20. Jahrhundert weithin prägend erweisen sollten, entstanden bereits in den 1880er-Jahren: die Verbreitung eines einheitlichen Nationalbewusstseins, die Konsolidierung der Republik und die koloniale Expansion.

Die Stabilisierung der Republik nach 1875 beruhte allerdings auf einem Kompromiss zwischen den Trägerschichten des 2. Kaiserreichs, den sog. „Notabeln“ (Adel, Großbürgertum), und den neuen bürgerlichen Führungsschichten (Rechtsanwälte und Notare, Geschäftsleute, Ingenieure, Ärzte, Professoren, Lehrer, Journalisten). Der Arbeiterbewegung wurden nur geringe Partizipationschancen eingeräumt.

Gravierende innere Gegensätze der Arbeiterschaft behinderten die Entstehung des Klassenbewusstseins und eine effektive Interessenvertretung. Ideologische Fragmentierung, mangelnde Kooperation zwischen Gewerkschaften und Linksparteien sowie die Uneinigkeit über den Weg zur Abschaffung des Kapitalismus (Revolution oder Evolution) waren drei besondere Merkmale der französischen Arbeiterbewegung, die bis weit ins 20. Jahrhundert fortbestehen sollten.

In den 1880er-Jahren entstand ein neuer, rechter, antiparlamentarischer und autoritärer, seit der Dreyfus-Affäre (1894-1906) auch antisemitischer Nationalismus. Dieser bereitete den geis-

tigen Boden für das Vichy-Regime. Um die Jahrhundertwende bildeten sich somit zwei gegensätzliche Auffassungen von Frankreich heraus, die im 20. Jahrhundert prägend bleiben sollten: „auf der einen Seite ein inklusives Verständnis, das es als eine prinzipiell offene Gemeinschaft verstand, die zugleich ihren Bürgern eine gewisse Anpassung an die republikanischen Werte – insbesondere den Laizismus – abverlangte; auf der anderen Seite ein exklusives Konzept, das – indem es Frankreich als eine Stammesgemeinschaft begriff – eine Vielzahl von Landesbewohnern von vornherein ausschloss“ (S. 102).

Waechter fasst zusammen: „Auch wenn die Republik ihre eigenen Ansprüche und Ziele nur zum Teil erfüllt hatte, konnte sie auf beeindruckende Erfolge zurückblicken: die Verbesserung der Bildung und der Infrastruktur, eine wachsende Wirtschaft, die Regelung des Konfliktes zwischen Staat und Kirche, die Stabilisierung des parlamentarischen Regierungssystems“ (S. 114).

Die Zwischenkriegszeit

Mit rd. 2 Mio. Todesopfern bezahlte Frankreich im Ersten Weltkrieg einen ungeheuren Blutzoll. Diese Opferzahl wirkte sich in einer Gesellschaft mit stagnierender Bevölkerung besonders gravierend aus. Insofern als hohe Klassenschränken und viele geschlechtsbezogene Segmentierungen abgebaut wurden, bewirkte der „Große Krieg“ einen gewissen gesellschaftlichen Integrationsschub. Dieser war allerdings weniger ausgeprägt und nachhaltig als in anderen westeuropäischen Ländern; so wurde den Frauen weiterhin das Wahlrecht verweigert. Am Ende des Krieges erlebte Frankreich keinen

politischen Umsturz, keine Revolution, das etablierte politische System blieb im Wesentlichen bestehen.

Die Gewerkschaftsbewegung ging aus dem Krieg gestärkt hervor, ihre Mitgliederzahl verdreifachte sich gegenüber 1913. Doch die Spaltung der Arbeiterbewegung als Folge der Oktoberrevolution in Russland verhinderte einen nachhaltigen Aufschwung der Arbeiterbewegung. Ende 1920 spaltete sich die SFIO, und die kommunistische Mehrheit trat unter dem Parteinamen SFIC (ab 1921 PCF) der Kommunistischen Internationale bei, womit sie dem Diktat Moskaus unterlag. Wenig später traten die kommunistischen Gewerkschafter aus der CGT aus und gründeten einen eigenen Dachverband, die CGTU. Mit der Spaltung der Arbeiterbewegung verschärfen sich die gesamtgesellschaftlichen Gegensätze, vertieften sich die Frontstellungen zwischen Klassen und Milieus.

Der wirtschaftliche Strukturwandel verlief auch in der Zwischenkriegszeit eher langsam. Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft fiel nur moderat, nämlich von 43% 1906 auf 36% 1931. Anfang der 30er-Jahre bildete die Sachgüterproduktion erstmals den in Bezug auf den Erwerbstätigenanteil größten der drei Sektoren. Immerhin entwickelte sich die Großindustrie in den 20er-Jahren dynamisch und erzielte beeindruckende Exporterfolge, unterstützt auch durch die Schwäche des Franc.

Frankreich schlug den Weg zu einem organisierten Kapitalismus ein: Ab 1926 waren unternehmerische Absprachen, welche der „Stabilisierung der Märkte“ und der Behauptung gegenüber ausländischer Konkurrenz dienten, gesetzlich gestattet. Die Rolle des Staates in der Wirtschaft nahm zu,

v. a. durch sein Engagement beim Wiederaufbau der Infrastruktur in den Kriegszonen und durch staatliche Beteiligungen an sog. „Gemischten Gesellschaften“, bspw. im Bergbau und im Energiewesen.

Die Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre wirkte sich in Frankreich erst spät aus, war weniger tief als bspw. in Österreich oder Deutschland (insbesondere in Bezug auf die Beschäftigung), währte aber lang. Der Einbruch der Exportwirtschaft vertiefte sich drastisch, nachdem 1931 Großbritannien und in der Folge weitere Länder, v. a. Belgien 1935, vom Goldstandard abgegangen waren. Während Deutschland und Großbritannien 1932 den Tiefpunkt der Depression durchschritten, verharrte Frankreich noch mehrere Jahre darin: 1938 erreichte das reale BIP nur 96% des Werts von 1929. Ausschlaggebend dafür war in erster Linie die Wirtschaftspolitik der Regierungen, die allesamt einen deflationären Austeritätskurs, konkret die Bewahrung des Goldstandards und ausgeglichene Staatshaushalte, verfolgten. Zur Schwäche der Binnennachfrage trugen auch die stagnierende Bevölkerung und die Autarkie erheblicher Teile der Landbevölkerung bei. Die Arbeitslosenrate blieb relativ niedrig (zwischen 5 und 10%), u. a. weil vielen ausländischen Arbeitskräften die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wurde.

In der Wirtschaftskrise verstärkten sich die Politisierung und die Polarisierung der Gesellschaft, zwischen einer erstarkten sozialistischen Linken und einer gespaltenen Rechten, an deren äußerstem Flügel sich zahlreiche antiparlamentarische Organisationen sowie paramilitärische Verbände („Ligen“) tummelten.

Ermöglicht durch den Kurswechsel

Stalins gegenüber sozialistischen Parteien errichteten die drei Linksparteien, die beiden großen Gewerkschaftsföderationen und zahlreiche zivilgesellschaftliche Vereine im Jänner 1936 eine gemeinsame Wahlplattform, die „Volksfront“. Die seit 1920 getrennten Gewerkschaftsdachverbände fanden sich im März 1936 zu einer wiedervereinten CGT zusammen. Bei der Parlamentswahl im Mai 1936 errang die Volksfront einen knappen Sieg über die „Nationale Front“ der Rechten. Sozialisten und Radikale bildeten eine Regierung unter Léon Blum, die von dem PCF unterstützt wurde.

Die Linksregierung erhöhte die öffentlichen Investitionen, v. a. im Infrastrukturbereich, um die Konjunktur anzukurbeln. Sozialisierungsmaßnahmen unterblieben, um die Wähler der Radikalen Partei nicht zu verschrecken. Immerhin wurde die Nationalbank der Kontrolle durch die Reichsten der Reichen entrissen.

Die Mobilisierung der Arbeiterschaft erreichte ungekannte Ausmaße. Eine gewaltige Streikwelle erfasste den privaten Wirtschaftssektor, und die Gewerkschaften erhielten starken Zulauf. Anfang Juni 1936 traf Ministerpräsident Blum mit Vertretern des Arbeitgeberdachverbands CGPF und der CGT zusammen und handelte mit diesen eine Beendigung der Streiks und eine generelle Lohnerhöhung aus. Das sog. Matignon-Abkommen beinhaltete ferner die Senkung der wöchentlichen Normalarbeitszeit auf 40 Stunden und die Einführung eines zweiwöchigen bezahlten Urlaubs auf Gesetzesweg. Weiters sah die Vereinbarung eine völlige Neuordnung der Arbeitsbeziehungen vor: Kollektivverträge auf Branchenebene, die Einrichtung von Belegschaftsdelegierten in Unternehmen mit

dem Recht auf den Abschluss von Betriebsvereinbarungen, usw. Das dreiseitige Abkommen stellte mithin den Versuch dar, die widerstrebenden Arbeitgeber zur Mitwirkung an einem neokorporatistischen Arbeitsbeziehungssystem zu verpflichten.¹

Doch die Euphorie auf der Linken währte nicht lange. Die Absicht der Regierung, den Wechselkurs des Franc zu behaupten, erwies sich als schwerer Fehler, schränkte er doch den wirtschaftspolitischen Spielraum erheblich ein – insbesondere angesichts des internationalen Abwertungswettlaufs. Im September 1936 war die Regierung zur Abwertung gezwungen. Die folgende importierte Inflation entwertete die Löhne der Arbeiter und die Einkommen der kleinen Gewerbetreibenden, und die Vermögenden verbrachten ihr Finanzkapital ins Ausland. Erst nach drei Abwertungen setzte 1938 eine moderate wirtschaftliche Erholung ein. Im April 1938 endete das politisch-soziale Experiment der Volksfront, gescheitert an den inneren Widersprüchen der Linken, am Widerstand der Rechten und der Unternehmerschaft und an der sich zuspitzenden internationalen Lage. Die meisten der Reformen wurden von den folgenden Rechtsregierungen rasch wieder aufgehoben.

„Das Verdienst der Volksfront war zweifellos, eine Übernahme der Macht durch Rechtsextreme und Faschisten verhindert zu haben“, schreibt Wolfgang Schmale (2000, S. 265). Waechter wiederum streicht die historische Bedeutung der Volksfront als umfassendes gesellschaftliches Reformprojekt heraus: „Bis heute bleibt sie ein Modell der politischen Mobilisierung und des kollektiven Elans, der die Arbeiterschaft ein Stück mehr in die Republik integrierte“ (S. 210).

Die Nachkriegszeit

Im 3. Abschnitt befasst sich Waechter erstens mit Frankreich im Zweiten Weltkrieg: dem militärischen, politischen und gesellschaftlichen Zusammenbruch im Sommer 1940, der Vichy-Regierung, mit Kollaboration, Widerstand, Bürgerkrieg und Befreiung. Der Autor betont, dass der Waffenstillstand vom 22.6.1940 ein Ereignis sei, dessen Bedeutung bis in die Gegenwart reiche: „Die Neuordnung nach der Befreiung, Frankreichs Option für die europäische Einigung, die Dekolonisierung, der Regimewechsel 1958 – alle diese grundlegenden Entwicklungen sind ohne den Hintergrund des Juni 1940 nicht verstehbar“ (S. 225). Mit Pétain verabschiedete sich ein Teil der Franzosen von den Werten des Westens, die Frankreich wesentlich mitgestaltet hatte. Das Vichy-Regime² bildete eine Antithese zur republikanischen Tradition.

Zweites Thema sind die politische Neuordnung nach dem Krieg, die in der Einführung des Frauenwahlrechts 1944 und der Verfassung von 1946 gipfelte, sowie die innere Politik der 4. Republik (1946-1958), die im Zeichen der sozialen Re-Integration, des Wiederaufbaus und im Schatten des Kalten Kriegs stand. Im Gegensatz zu den Vorstellungen de Gaulles etablierte die Verfassung ein parlamentarisches Regierungssystem.

Mit der gaullistischen MRP (ab 1947 RPF), der SFIO und dem PCF dominierten drei Parteien, welche – mit freilich erheblich unterschiedlichen Konzepten – „für eine entscheidende gesellschaftliche Umgestaltung im Geiste der sozialen Gerechtigkeit, die Abkehr vom liberalen Kapitalismus und eine Stärkung der Staatstätigkeit eintraten“ (S. 291).

„Mit der Befreiung kam es zum Durchbruch eines neuen Gesellschaftsmodells, das dem Staat eine zuvor nie gekannte Gestaltungsmacht in den sozioökonomischen Beziehungen einräumte, die Bürger gegen Lebensrisiken absicherte und den Grundstein für Jahrzehnte des wirtschaftlichen Wachstums und der Modernisierung legte“ (S. 303). Konkrete Schritte bildeten die Verstaatlichung des Energiewesens, des Finanzsektors, des Kohlebergbaus und der größten Autofirma Renault (1944-1946); der weitere Ausbau des modernen Wohlfahrtsstaats mit der Einrichtung der „Sécurité sociale“ 1945, der einheitlichen Kranken-, Pensions- und Arbeitslosenversicherung für alle ArbeiterInnen und Angestellten, selbstverwaltet durch die Sozialpartner; die Einführung der indikativen Wirtschaftsplanung mit der Gründung des „Commissariat général du Plan“ 1946.³

Auf Geheiß Stalins stand der PCF ab 1947 in Fundamentalopposition zur 4. Republik. Der Kalte Krieg spaltete also das politische Frankreich in zwei Lager, mit RPF und PCF als Hauptexponenten der ideologisch-politischen Konfrontation. Auch in der Gewerkschaftsbewegung schlug sich dies nieder: 1947 trennte sich eine Minderheit von der kommunistisch dominierten CGT und gründete die parteiunabhängige Gewerkschaftskonföderation FO.

Das dritte Thema ist die Entscheidung über die Rolle Frankreichs in Europa und der Welt. Zwei unterschiedliche Strategien standen einander gegenüber: Die Erste zielte auf die Wiederherstellung vergangener Größe, also einen Großmachtstatus, der Frankreich mit einem bedeutenden, eigenständigen Handlungsspielraum ausstatten sollte. Die zweite Strategie

nahm die reduzierte Machtstellung Frankreichs zur Kenntnis und sah eine neue und vertiefte Zusammenarbeit zwischen den (west-)europäischen Ländern vor, strebte letzten Endes supranationale europäische Institutionen in zentralen Politikfeldern an. Die erste Strategie verfolgte Charles de Gaulle, die zweite entwickelte Jean Monnet, der Initiator der EGKS (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, 1950). Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden außenpolitischen Strategien dauert bis in die Gegenwart an. Im Großen und Ganzen obsiegte das Monnet'sche Konzept: Frankreich gehörte zu jenen Ländern, die 1957 mit den Römischen Verträgen die EWG gründeten.

Das Ende des Weltkriegs bedeutete für Frankreich nicht Frieden, denn 1945 begannen Kolonialkriege (Indochina 1945-1954, Algerien 1954-1962), die noch achtzehn Jahre währen sollten. Das blutige Ende des französischen Kolonialismus bildet den vierten Schwerpunkt des 3. Abschnitts.

Les Trente Glorieuses

Im 4. Abschnitt beschäftigt sich Wachter mit Frankreich in der goldenen Ära des fordistischen Kapitalismus. 1979 veröffentlichte der durch seine Dreisektorenhypothese berühmt gewordene Ökonom Jean Fourastié ein Buch über die „glorreichen“ Nachkriegsjahrzehnte, die geprägt waren von einem historisch unvergleichlichen Wirtschaftswachstum und einer tiefgreifenden sozioökonomischen Transformation unter der Wirtschaftsordnung des fordistischen Kapitalismus sowie der beginnenden wirtschaftlichen Integration Westeuropas. Zwischen 1960 bis 1968 verzeichnete

Frankreich ein durchschnittliches reales Wirtschaftswachstum von 5,4% und zwischen 1968 und 1973 von 5,5%.⁴ Das Land wandelte sich zu einer modernen Industrie-, Dienstleistungs- und Konsumgesellschaft. Der Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft halbierte sich zwischen 1960 und 1974 von 22,5% auf 10,6%.⁵ Der betreffende Anteil der Sachgüterproduktion erreichte in der Hochkonjunktur Anfang der 1970er-Jahre seinen höchsten Wert (1974 39,4%). Mitte der 70er absorbierte der Dienstleistungssektor bereits die Hälfte der Erwerbstätigen (1974 49,9%).

Die Algerienfrage spaltete das Land und brachte 1958 die 4. Republik zu Fall.⁶ De Gaulle initiierte ein Referendum über eine neue Verfassung, welches im September 1958 stattfand und eine überwältigende Mehrheit für ein semi-präsidentielles Regierungssystem ergab. Die Verfassung der 5. Republik stellte einen klaren Bruch mit jenen der 3. und 4. dar. Im Zentrum des neuen politischen Systems stand nicht mehr wie seit 1875 das Parlament, sondern der Präsident der Republik. Dieser erhielt nun sogar das Recht, die Nationalversammlung aufzulösen und Neuwahlen auszurufen, was der republikanischen Tradition fundamental widersprach.

Im letzten Abschnitt beschreibt und analysiert Waechter die Entwicklung Frankreichs zwischen der Regierungsübernahme durch Mitterand und dem Inkrafttreten der dritten Stufe der Europäischen Währungsunion.

Die Lektüre des Bandes ist pures Vergnügen, denn Waechter schreibt flüssig, klar und pointiert. Im Zentrum seiner einführenden Darstellung stehen die politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Strukturen.

Allen, die an der politischen und sozialen Gegenwart und Geschichte Frankreichs interessiert sind, ist das Buch sehr zu empfehlen. Wer etwa in Erfahrung bringen möchte, ob die Konflikte zwischen Zentrum und Peripherie, die in jüngster Zeit in den Gelbwestenprotesten zum Ausdruck gekommen sind, ein neues Phänomen darstellen oder ein im zurückliegenden Jahrhundert in unterschiedlicher Form und Substanz häufig aufgetretenes, wird ebenso Antworten oder Teilantworten finden wie diejenigen, die wissen möchten, wieso die französischen Gewerkschaften eine vergleichsweise ausgeprägte Streikneigung haben.

Michael Mesch

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Crouch (1993) 161.
- ² Siehe dazu Loth (1992) Kap. 8, S. 115ff.
- ³ Zur indikativen Wirtschaftsplanung siehe Lauber (1987), Mesch (1987).
- ⁴ OECD (1989) 44, Tab. 3.1.
- ⁵ Ebendort 36, Tab. 2.9.
- ⁶ Vgl. Kershaw (2018) 108ff.

Literatur

- Chaloupek, Günther; Teufelsbauer, Werner, Gesamtwirtschaftliche Planung in Westeuropa. Theoretische Entwicklungen und praktische Erfahrungen seit 1970 (Frankfurt am Main 1987).
- Crouch, Colin, *Industrial Relations and European State Traditions* (Oxford 1993).
- Fourastié, Jean, *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975* (Paris 1979).
- Kershaw, Ian, *To Hell and Back. Europe 1914-1949* (London 2016).
- Kershaw, Ian, *Achterbahn. Europa 1950 bis heute* (München 2018).
- Lauber, Volkmar, *Länderstudie Frankreich*, in: Chaloupek, Teufelsbauer (1987) 69-111.

Loth, Wilfried, Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert (Frankfurt a. Main 1992).
 Mesch, Michael, Einkommenspolitik in Frankreich, in: Chaloupek, Teufelsbauer (1987) 241-252.

OECD, Historical Statistics (Paris 1989).
 Schmale, Wolfgang, Geschichte Frankreichs (UTB 2145, Stuttgart 2000).

EU-Infobrief: Europa und Internationales in kritischer und sozialer Perspektive – kostenlos beziehen

Bestellen!

Unter
wien.arbeiterkammer.at/infobrief-bestellen
 können Sie den EU-Infobrief kostenlos bestellen.



Der EU-Infobrief erscheint 5x jährlich in digitalem Format und bietet kritische Analysen zu europäischen und internationalen Fragen. Dabei widmet sich die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK Wien insbesondere Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Der Anspruch ist nicht nur mehr Einblick in aktuelle Prozesse auf europäischer und internationaler Ebene zu geben, sondern gerade auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus aufzuzeigen. Kurze Artikel geben einen schnellen Überblick zu aktuellen Themen, Langbeiträge widmen sich vertiefenden Analysen, einschlägige Publikationen werden in knappen Rezensionen vorgestellt.



WIEN

Jahresregister 2019

Begutachtete Artikel		Nummer	Seite
Adam Georg	Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien	4	531
Heimberger Philipp	Arbeitsmarktinstitutionen, Kapitalakkumulation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern	1	13
Heimberger Philipp	Beeinflusst die ökonomische Globalisierung die Einkommensungleichheit? Eine Meta-Analyse	4	497
Kanitsar Georg	Segmented Labor Markets – Segmented Solidarities? The Effect of Labor Market Insecurity on Social Cohesion	2	179
Mokre Patrick	Ausnahmезustand Geringverdienst? Ursachen der Beschäftigungsverhältnisse unter der Steuergrenze	2	203
Tamesberger Dennis, Theurl Simon	Vorschlag für eine Jobgarantie für Langzeitarbeitslose in Österreich	4	471
Tockner Lukas	Kostendeckende Miete: Was heißt das?	2	229
Weitere Hauptartikel			
Biehl Kai	Der Arbeitsmarkt für Ältere in Österreich	3	391
Chaloupek Günther	Karl Pribram (1877-1973). Ökonom und Pionier der österreichischen Sozialgesetzgebung	3	403
Edelmüller Wolfgang	Geldsystem und Aufsichtskompetenz: Warum die Bankenaufsicht bei der Notenbank konzentriert sein sollte	1	89
Guger Alois	Josef Steindls Manuskripte zur Wirtschaftspolitik der Nachkriegsjahre	2	277
Guger Alois	Josef Steindls unveröffentlichte Manuskripte zur sozialwissenschaftlichen Forschung	4	573
Mayrhuber Christine, Badelt Christoph, unter Mitarbeit von Anna Brunner	Durchrechnung in der Pensionsversicherung: Langfristige Implikationen	3	349
Seikel Daniel, Truger Achim	Die blockierte Vollendung der Europäischen Währungsunion: Plädoyer für eine pragmatische Nutzung von fiskalischen Handlungsspielräumen	1	43
Steindl Josef	Kapitalismus ohne Arbeitslosigkeit	2	288
Steindl Josef	Die Strukturen der österreichischen Wirtschaft nach dem Krieg	2	291
Steindl Josef	Das Budget	2	294
Steindl Josef	Neue Verbrauchsteuern – heißt das Preisstabilisierung?	2	297

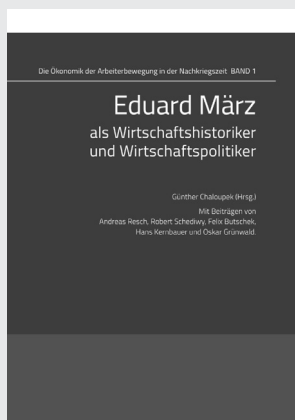
Weitere Hauptartikel		Nummer	Seite
Steindl Josef	Notes on Social Science Policy	4	578
Steindl Josef	Note on the Fragmentation of Disciplines	4	585
Tichy Gunther	Die europäische Schuldenaversion. Schuldengrenze versus Investitionen?	1	657
Türk Erik	Die Entwicklung des effektiven Pensionsantrittsalters. Tarnen, Täuschen und <i>Fake News</i> ? Mehr Sachlichkeit dringend erforderlich	3	367
Van Dyk Silke	Die soziale Frage und die Wiederentdeckung der Gemeinschaft. Das Erstarken der Neuen Rechten in Zeiten des Community-Kapitalismus	2	249
Editorials			
Der tendenzielle Fall der Lohnquote und wie man ihn wieder umkehren könnte		1	3
Kurswechsel nach verlorenem Jahrzehnt: Plädoyer für eine progressive europäische Wirtschaftspolitik		2	167
Ein bedingungsloses Grundeinkommen für alle?		3	339
Neue Legislaturperiode: Weichen für wohlstandsorientierte Budgetpolitik stellen		4	459
Kommentar			
Tichy Gunther	Sozialpartner: Missverstanden und bedroht	2	219
Buchbesprechungen			
Altreiter Carina	Woher man kommt, wohin man geht. Über die Zugkraft der Klassenherkunft am Beispiel junger IndustriearbeiterInnen (Benjamin Herr)	4	600
BEIGEWUM (Hrsg.)	Umkämpfte Technologien – Arbeit im digitalen Wandel (Christa Schlager)	1	139
Beller Steven	The Habsburg Monarchy 1815-1918 (Martin Mailberg)	2	327
Bianchi Patrizio, Labory Sandrine	Industrial Policy for the Manufacturing Revolution – Perspectives on Digital Globalisation (Roland Lang, Miron Passweg)	2	316
Brenner Eva (Hrsg.)	Den Bruch wagen. Texte von und über Peter Kreisky (Ferdinand Lacina)	4	611
Collier Paul	Sozialer Kapitalismus! Mein Manifest gegen den Zerfall unserer Gesellschaft (Michael Soder)	3	437
Florio Massimo	The Reform of Network Industries. Evaluating Privatisation, Regulation and Liberalisation in the EU (Matthias Grandosek)	1	142
Dale Gareth	Karl Polanyi. A Life on the Left (Claus Thomasberger)	1	111
Greitens Jan	Geld – Theorie – Geschichte (Georg Quaas)	3	421

Buchbesprechungen		Nummer	Seite
Haller Max (Hrsg.)	Migration und Integration: Fakten oder Mythen? (Andras Schadauer)	4	606
Hartmann Michael	Die Abgehobenen. Wie die Eliten die Demokratie gefährden (Lukas Hofstätter)	2	320
Hennette Stéphanie, Piketty Thomas, Sacriste Guillaume, Vauchez Antoine	Für ein anderes Europa. Vertrag zur Demokratisierung der Eurozone (Norbert Templ)	1	125
Holmes Christopher	Polanyi in Times of Populism. Vision and Contradiction in the History of Economic Ideas (Richard Bärnthaler)	1	117
Kammel Armin J.	Einführung in das Bank- und Kapitalmarktrecht (Werner Hauser)	3	426
Kershaw Ian	Achterbahn. Europa 1950 bis heute (Martin Mailberg)	3	440
Koppetsch Cornelia	Gesellschaft des Zorns. Rechtspopulismus im globalen Zeitalter (Ewald Walterskirchen)	3	434
Kromp-Kolb Helga, Formayer Herbert	+2 Grad: Warum wir uns für die Rettung der Welt erwärmen sollten (Michael Soder)	2	323
Kurz Heinz D.	Das Gespenst säkularer Stagnation. Ein theoriegeschichtlicher Rückblick (Max Mayerhofer)	3	428
Manow Philip	Die Politische Ökonomie des Populismus (Franziska Disslbacher)	4	593
Mazzucato Mariana	The Value of Everything: Making and Taking in the Global Economy (Christoph Prenner)	1	146
Mody Ashoka	Euro Tragedy. A Drama in Nine Acts (Markus Marterbauer)	2	301
Piper Ernst	Rosa Luxemburg. Ein Leben (Josef Schmee)	3	449
Piketty Thomas, Alvaredo Facundo, Chancel Lucas, Saez Emmanuel, Zucman Gabriel (Hrsg.)	Die weltweite Ungleichheit. Der World Inequality Report 2018 (Michael Ertl)	1	122
Politt Holger (Hrsg.)	Rosa Luxemburg. Nationalitätenfrage und Autonomie (Josef Schmee)	3	449
Rodrik Dani	Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy (Oliver Prausmüller)	2	312
Rosner Peter	Reden wir über Ökonomie (Richard Sturn)	4	587
Sandgruber Roman	Rothschild. Glanz und Untergang des Wiener Welthauses (Felix Butschek)	1	152
Schiller Fritz	Lohnpolitik in Österreich. Zur Relevanz der produktivitätsorientierten und solidarischen Lohnpolitik (Josef Zuckerstätter)	3	432

Buchbesprechungen		Nummer	Seite
Schulmeister Stephan	Der Weg zur Prosperität (Matthias Schnetzer)	2	307
Van der Linden Marcel	Workers of the World: Eine Globalgeschichte der Arbeit (Josef Schmee)	1	158
Vaughan-Whitehead Daniel (Hrsg.)	Reducing Inequalities in Europe. How Industrial Relations and Labour Policies Can Close the Gap (Michael Mesch)	1	129
Waechter Matthias	Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert (Michael Mesch)	4	615

OGB VERLAG

www.oegbverlag.at



e book
inside

Eduard März als Wirtschaftshistoriker und Wirtschaftspolitiker

Dr. Günther Chaloupek (Hrsg.), ehemaliger Leiter des Bereichs Wirtschaft der AK Wien,
Wirtschaftshistoriker

Mit Beiträgen von

Andreas Resch, Robert Schediwy, Felix Butschek, Hans Kernbauer und Oskar Grünwald.

Die Ökonomik der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit Band 1

96 Seiten / ÖGB-Verlag / 2015

ISBN 978-3-99046-140-2 / EUR 19,90

Eduard März (1908-1987) war einer der profiliertesten Ökonomen in Österreich in der Zweiten Republik. Als Ökonom war er einem umfassenden wissenschaftlichen Ansatz verpflichtet, in dem Theorie, Geschichte und Politik gleich gewichtet waren. Nach seiner Rückkehr 1953 aus der Emigration und seinem Eintritt in die Wiener Arbeiterkammer engagierte sich März drei Jahrzehnte in der österreichischen Wirtschaftspolitik und hat bis heute sichtbare Spuren hinterlassen. In der AK baute er den ersten modernen think tank im Rahmen einer Interessenvertretung auf. Er war auch Verfasser von Standardwerken zur Wirtschaftsgeschichte.

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



ÖGB VERLAG

www.oegbverlag.



Wie kam der Keynesianismus nach Österreich?

Michael Mesch (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien und Geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“.

Mit Beiträgen von

Günther Chaloupek, Johannes Feichtinger, Alois Guger.

Die Ökonomie der Arbeiterbewegung in der Nachkriegszeit Band 2

112 Seiten / ÖGB-Verlag / 2016

ISBN 978-3-99046-227-0 / EUR 19,90

Von jenen österreichischen ÖkonomInnen, die in den 1930er-Jahren Österreich verlassen mussten, machten sich einige im britischen oder amerikanischen Exil mit den neuen ökonomischen Ideen von John Maynard Keynes und dessen Umfeld vertraut. Nach dem Krieg sorgten Zurückgekehrte aus diesem Personenkreis wie Josef Steindl, Kurt Rothschild, Stefan Wirlandner, Philipp Rieger, Eduard März, Maria Szécsi, Karl Forchheimer, Theodor Prager und andere dafür, dass diese theoretischen Ansätze und wirtschaftspolitischen Konzepte in Österreich zur Verbreitung und praktischen Anwendung gelangten. Aufnahme fanden die KeynesianerInnen vor allem am WIFO und in der Arbeiterkammer Wien. Die von Rothschild, Steindl und später auch von Kazimierz Łaski am WIFO entwickelten theoretischen Ansätze bildeten die konzeptionelle Grundlage für den wirtschaftspolitisch erfolgreichen Austro-Keynesianismus. Auf Initiative von Wirlandner erfolgte in der Wiener AK 1957 die (Neu-)Gründung der Wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung. Eduard März war ihr erster Abteilungsleiter. Diese Abteilung profilierte sich in der Folge als Denkfabrik keynesianischer Wirtschafts- und Wachstumspolitik. In den 1950er- und 1960er-Jahren gelang es diesen keynesianischen ÖkonomInnen, führende FunktionärInnen des ÖGB, der Wiener Arbeiterkammer und der SPÖ von der Eignung ihrer wirtschaftspolitischen Konzepte zu überzeugen.

BESTELLUNG IM THEMENSHP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



ÖGB VERLAG

www.oegbverlag.

e book
inside

Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014

Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus?

Mag. Dr. Markus Marterbauer (Hrsg.), Leiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Mag. Dr. Michael Mesch (Hrsg.), Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien und geschäftsführender Redakteur der Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“

Mag. Josef Zuckerstätter (Hrsg.), Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien

Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Band 18

438 Seiten / ÖGB-Verlag / 2015 / ISBN 978-3-99046-139-6 / EUR 29,90

Der Sammelband bietet einen Überblick über die nationalen Arbeitsbeziehungen und die Lohnpolitik in der EU vor und seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise. Er vereinigt Beiträge, die in den Jahren 2007 bis 2014 verfasst wurden. Kollektive Arbeitsbeziehungen (sozialer Dialog, Kollektivverträge auf der Branchenebene, betriebliche Interessenvertretung etc.) waren bis zum Einsetzen der Krise 2008/09 wichtige Merkmale der kontinentaleuropäischen, der nordeuropäischen und der mediterranen Kapitalismuskonzepte. Mit der schrittweisen Durchsetzung des Neoliberalismus unterlagen die Institutionen der kollektiven Arbeitsbeziehungen einer graduellen Erosion, wobei die nationalen Unterschiede sehr groß waren. Im Zuge der Krise verstärkte sich die neoliberale Ausrichtung der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU, d. h. die Fokussierung auf Konsolidierung der öffentlichen Haushalte durch ausgabenorientierte Kürzungen, auf Verbesserung der preislichen Konkurrenzfähigkeit durch Senkung der Arbeitskosten und auf Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte.

Im Bereich der Lohnpolitik erfolgte ein Paradigmenwechsel, nämlich von der Akzeptanz der Tarifautonomie hin zu einem EU-Interventionismus. Besonders betroffen von den Eingriffen in den nationalen Lohnpolitiken und den nationalen Kollektivverhandlungssystemen waren bislang die finanziell von der Troika unterstützten Krisenländer. Finanzdominierter Kapitalismus, neoliberale Wirtschaftspolitik der EU und die Krise haben die Machtressourcen der Gewerkschaften in all ihren Dimensionen weiter geschwächt. Revitalisierungsstrategien der Gewerkschaften setzen deshalb auf die Erneuerung und Stärkung ihrer organisatorischen und gesellschaftlichen Ressourcen.

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

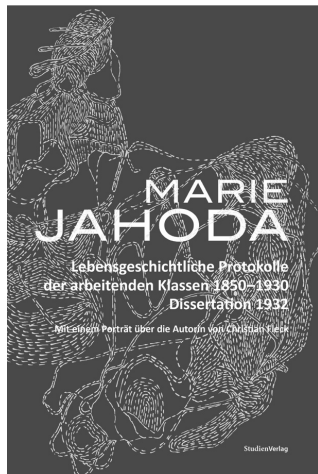
www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21





MARIE JAHODA

Lebensgeschichtliche Protokolle
der arbeitenden Klassen 1850–1930.
Dissertation 1932

Herausgegeben von Johann Bacher,
Waltraud Kannonier-Finster und Meinrad Ziegler
(Innsbruck/StudienVerlag)

Die Publikation enthält die unveröffentlichte Dissertation der österreichischen Sozialforscherin und Sozialpsychologin Marie Jahoda (1907–2001) aus dem Jahr 1932.

Die Arbeit beruht empirisch auf 52 Protokollen aus lebensgeschichtlichen Interviews mit Frauen und Männern, die um 1850 geboren sind. Damit wird erstmals eine einzigartige Datenquelle erschlossen und der Öffentlichkeit präsentiert, in der sich die Lebenswelt ‚einfacher‘ Menschen unter den Bedingungen raschen sozialen und politischen Wandels zwischen dem ausgehenden 19. und den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts spiegelt. Sozial gehören die Befragten unterschiedlichen Gruppen der Arbeiterschaft an, den Gewerbetreibenden, den Arbeitern in Handwerk oder Industrie oder – insbesondere die Frauen unter den Befragten – der Hausdienerschaft. Die Lebensgeschichten machen Arbeitsverhältnisse, räumliche und soziale Mobilität, Geschlechterbeziehungen, Familienwelten, glückliche und unglückliche Zeiten dieser historischen Periode nachvollziehbar.

Der historische Text wird in drei unterschiedliche Kontexte eingebettet:

Meinrad Ziegler erläutert die theoretischen und historischen Hintergründe der Entstehung der Dissertation. Sie wurde am Psychologischen Institut der Universität Wien bei der Entwicklungspsychologin Charlotte Bühler im Rahmen des Forschungsprogramms zur Lebenspsychologie eingereicht.

Josef Ehmer entwickelt einen Rahmen für das empirische Material und skizziert Sozialstruktur, Arbeits- und Lebensverhältnisse in Wien zwischen 1850 und 1930.

Christian Fleck entwirft ein ausführliches Porträt über Leben und Werk von Marie Jahoda und verortet sie in den Sozialwissenschaften des 20. Jahrhunderts.

„Es ist das Verdienst dieses Buches eine bedeutende Sozialwissenschaftlerin in Erinnerung zu rufen, deren Leben und wissenschaftliches Werk in einzigartiger – und teilweise schmerzlicher – Weise die politische Geschichte Österreichs widerspiegelt.“ (Helga Nowotny)

392 Seiten, fest gebunden, viele Abbildungen, ISBN 978-3-7065-5567-8
Bestellungen unter www.studienverlag.at oder in Ihrer Buchhandlung
Mehr zu Marie Jahoda: www.mariejahoda.at Mehr zum Buch: www.transblick.com

Neu bei VSA:



BEIGEWUM

Umkämpfte Technologien

Arbeit im digitalen Wandel

Herausgegeben vom Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen

224 Seiten | 2018 | EUR 16.80

ISBN 978-3-89965-847-7

Wer gestaltet technologischen Wandel und wer profitiert davon? In diesem Buch werden gesellschaftlich umkämpfte Prozesse betrachtet, deren Richtung und Ausgang offen ist. Die Autorinnen und Autoren liefern Argumente und Handlungsoptionen für politische und betriebliche Zusammenhänge – denn Arbeit 4.0 heißt auch Arbeitskampf 4.0.

Der technologische Wandel und seine Auswirkungen auf Arbeits- und Lebenswelten prägen die Debatte in Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft. Dabei wird üblicherweise davon ausgegangen, dass die gegenwärtige Entwicklung einerseits unausweichlich ist und andererseits »disruptiven« Charakter hat, also noch nie dagewesene Veränderungen mit sich bringt. Seitens der Beschäftigten wird der Diskurs oft defensiv geführt und schwankt zwischen Zukunftsangst und anpassungswilligem »Technooptimismus«, während die Kapitaleseite den Wandel wegen seiner disziplinierenden Wirkung fördert.

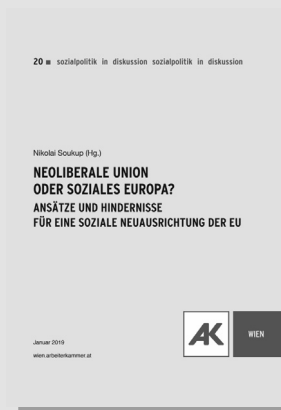
In diesem Band wird eingangs besprochen, wo und wie technologischer Wandel stattfindet und welche Rolle er in der kapitalistischen Entwicklung einnimmt. Danach werden die Auswirkungen vorgestellt: unter anderem auf die Verteilung von Wohlstand und Arbeit sowie die zunehmende Prekarisierung. Schließlich werden Gestaltungsspielräume aufgezeigt: Arbeitszeitverkürzung, Arbeitsrecht, Verteilung, soziale Sicherung und Formen der Organisation des Arbeitskampfes, insbesondere in der sich ausbreitenden Plattformökonomie.

Der Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM) ist ein Verein von SozialwissenschaftlerInnen aus unterschiedlichen Disziplinen, der das Ziel verfolgt, Ergebnisse kritischer Forschungstätigkeit in die laufende politische Debatte einzubringen. Bei VSA: veröffentlichte er die erfolgreiche »Mythen«-Reihe zu den Themen Reichtum (2014), Sparen (2013), Krise (2010) und Ökonomie (2005).

www.vsa-verlag.de

ÖGB VERLAG

www.oegbverlag.at



Neoliberale Union oder soziales Europa?

Ansätze und Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung der EU

Nikolai Soukup (Hg.)

Sozialpolitik in Diskussion Band 20 / ÖGB-Verlag 2019 / 140 Seiten / EUR 10,00
ISBN 978-3-99046-332-1

Wohin entwickelt sich die soziale Lage der EU und wie sozial ist ihre Politik ausgerichtet? Welche Hindernisse und Perspektiven gibt es für eine substantielle soziale Neuausrichtung der EU?

Die EU ist von vielfältigen sozialen Problemlagen und Ungleichheiten geprägt. Im Zuge der Krise führten die auf Kürzungs- und Wettbewerbsdruck fokussierten neoliberalen Maßnahmen in mehreren Mitgliedstaaten zu verheerenden sozialen Auswirkungen. Doch bereits zuvor wurden Ziele des Wohlfahrtsstaates den Marktfreiheiten und Budgetregeln der EU untergeordnet. Die Initiative einer „europäischen Säule sozialer Rechte“ machte die soziale Dimension der EU zwar zum Thema, leitete jedoch keinen grundlegenden Kurswechsel ein.

Die Analysen dieses Sammelbands spannen einen weiten Bogen, der von der Wirtschaftspolitik der Eurozone und ihren geschlechterpolitischen Implikationen über Lohnentwicklung, Jugendarbeitslosigkeit und atypische Beschäftigung bis hin zu Lohn- und Sozialdumping, Armut und Fragen der Steuergerechtigkeit reicht.

Kostenloser Download unter E-Medien der Arbeiterkammern:

wien.arbeiterkammer.at/soziales-europa

BESTELLUNG IM THEMESHOP DES ÖGB-VERLAGS

www.arbeit-recht-soziales.at / kontakt@arbeit-recht-soziales.at

T +43 1 405 49 98-132 / F +43 1 405 49 98-136

oder direkt in der Fachbuchhandlung des ÖGB-Verlags

1010 Wien, Rathausstraße 21



