

# Wirtschaft <sup>75</sup> und Gesellschaft

## Inhalt

### Editorial

Unabhängige Wirtschaftsforschung  
in einer pluralistischen Demokratie

### Joseph E. Stiglitz

Demokratische Entwicklungen als  
Früchte der Arbeit (-erbewegung)

### Philip Arestis, Malcolm Sawyer

Third Way, New Labour, and the  
Challenges to EMU Macropolicies

### Christian Ragacs

Warum Mindestlöhne die  
Beschäftigung nicht  
reduzieren müssen

### Josef Schmee

Finanzausgleich für die Wiener  
Stadtregion

# WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

28. Jahrgang (2002), Heft 1

## Inhalt

### Editorial

Unabhängige Wirtschaftsforschung in einer pluralistischen Demokratie ..... 1

### Joseph E. Stiglitz

Demokratische Entwicklungen als Früchte der Arbeit (-erbewegung) ..... 9

### Philip Arestis, Malcolm Sawyer

Third Way, New Labour, and the Challenges to Economic and  
Monetary Union Macropolicies ..... 43

### Christian Ragacs

Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen.  
Neoklassische Ansätze im Überblick ..... 59

### Josef Schmee

Finanzausgleich für die Wiener Stadtregion. Finanzielle Anreize,  
Kooperation bei Betriebsansiedlungen und Perspektiven für die Ostregion ..... 85

### Bücher

Helfried Bauer, Robert Hink, Bertram Hüttner, Ernst Knoth, Gerhard Lehner,  
Dietmar Pilz, Erich Pramböck, Bruno Rossmann, Martin Schneider,  
Gerda Zeman-Steyrer, Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis,  
hrsg. vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen  
Städtebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassen-  
verband und dem KDZ (Erich Thöni) ..... 111

Josef Moser, Brigitta Nöbauer, Martin Seidl (Hrsg.), „Vom alten Eisen  
und anderem Ballast“. Tabus, Schattenseiten und Perspektiven in  
betrieblichen Veränderungsprozessen (Robert Samsinger) ..... 115

UNCTAD, World Investment Report 2001: Promoting Linkages  
(Christian Bellak) ..... 118

Maurizio Bach (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften  
(Jürgen Nautz) ..... 121

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gertraude Miki-Horke, Historische Soziologie der Wirtschaft. Wirtschaft und Wirtschaftsdenken in Geschichte und Gegenwart (Josef Schmee) ..... | 123 |
| Derek H. Aldcroft, The European Economy 1914-2000, 4th Edition (Michael Mesch) .....                                                           | 132 |
| Walter Steitz (Hrsg.), Quellen zur deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte in der Zeit des Nationalsozialismus (Detlef J. Blesgen) .....   | 136 |
| Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘ .....                                                                                             | 140 |

## Unsere Autoren:

Philip Arestis ist Professor of Economics und Director of Research an der Business School der South Bank University in London.

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

Malcolm Sawyer ist Professor in der Economics Division der Business School an der Universität Leeds.

Josef Schmee ist Mitarbeiter der Kommunalpolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Joseph E. Stiglitz ist Professor im Department of Finance and Economics der Graduate School of Business an der Columbia University in New York und Nobelpreisträger für Ökonomie des Jahres 2001.

## Editorial

### Unabhängige Wirtschaftsforschung in einer pluralistischen Demokratie

Langjähriges Bestehen einer Institution im öffentlichen Bereich ist heute nicht mehr gleich bedeutend mit höherer Legitimität ihrer Existenz. Wenn im öffentlichen Sektor seit gut zehn Jahren durch Techniken wie *„zero base budgeting“*, *„new public management“*, Zukauf von Leistungen, Ausgliederung und Privatisierung versucht wird, die Kosten von Institutionen und Systemen zu begrenzen und ein Finanzierungsgleichgewicht aufrechtzuerhalten, so führt das unvermeidlicherweise zu einer Infragestellung von Tätigkeitsinhalten und Organisationsformen bestehender Einrichtungen, seltener schon der Einrichtungen selbst.

Sichtbar wird dieser Wandel am Beispiel des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (Wifo), welches kürzlich sein 75-jähriges Bestehen feiern konnte. Bereits zwei Mal – Anfang der neunziger Jahre und jetzt wieder – wurden bzw. werden Leistungsinhalte und Organisationsformen des Wifo und der anderen österreichischen Wirtschaftsforschungseinrichtungen mit öffentlicher Grundfinanzierung, Institut für Höhere Studien (IHS) und Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) einer ‚Evaluierung‘ und Überprüfung unterzogen, und es werden daraus unterschiedliche Schlüsse für die Organisationsstrukturen gezogen. Einen wichtigen Aspekt, wenngleich meist nicht direkt angesprochen, bei der gegenwärtigen Diskussion bilden Ansprüche auf politische Einflussnahme in der österreichischen empirischen Wirtschaftsforschung. Im Folgenden werden zunächst die sachlichen Aspekte diskutiert. Auf die politischen Implikationen wird im zweiten Teil des Editorials eingegangen.

#### Wie viele Institute ?

In Frage gestellt wurde im letzten Jahr die Anzahl der in Österreich Wirtschaftsforschung betreibenden Institute, verbunden mit der Forderung nach Zusammenlegung und Reduzierung der Kapazitäten. Ein etwas genauerer Blick auf die österreichischen Einrichtungen zeigt, dass die ‚drei Institute‘, welche für ein kleines Land angeblich zu viel sind, in Wirklichkeit höchstens eineinhalb sind, wenn man die auf Österreich bezogene empirische Forschung im Auge hat. In dieser Beziehung hat Österreich mit dem Wifo ein vollständig dieser Aufgabe gewidmetes Institut, das im



internationalen Vergleich eine mittlere Größe aufweist. Das IHS ist eigentlich in der Hauptsache eine Institution der post-universitären Bildung, die gleichzeitig selektiv und in begrenztem Umfang empirische Wirtschaftsforschung betreibt und wie das Wifo vierteljährlich makroökonomische Prognosen für Österreich erstellt – in diesem Ausmaß ist eine gewisse Konkurrenz für das Wifo zweifellos erwünscht. Das WIIW wiederum ist ein auf die Transformationsländer orientiertes Spezialinstitut. Das große internationale Interesse für seine Publikationen und Veranstaltungen und die beachtliche internationale Reputation sind genügend Beweis für die Qualität der Leistungen des WIIW und auch dafür, dass Wien als Standort für ein solches Institut große Vorteile bot und immer noch bietet. Weder Zusammenlegung noch Reduktion der bestehenden Kapazitäten können daher überzeugend argumentiert werden.

Gleichermaßen problematisch und unplausibel ist der Vorschlag, ein einziges Institut als ausschließlich staatsfinanzierte Einrichtung zu führen und alle anderen Einrichtungen auf private Auftragsfinanzierung zu verweisen. Damit wäre es nicht bloß mit der Unabhängigkeit der empirischen Wirtschaftsforschung in Österreich vorbei – wohl das unausgesprochene Ziel dieses Vorschlags (dazu im nächsten Abschnitt) –, auch gäbe es für ein den derzeitigen Einrichtungen vergleichbares Institut ohne öffentliche Basisfinanzierung keine tragfähige Basis von der Nachfrageseite her. Dies zeigt sich am Beispiel des WIIW, welches sich in den letzten Jahren zu etwa 50% durch private Aufträge finanzierte – diese kamen zum Grossteil aus dem Ausland. Vor allem gibt es in Österreich nicht genügend Hauptsitze großer, international operierender Konzerne, die umfassendere volkswirtschaftliche Analysen für ihre strategischen Entscheidungen in Auftrag geben. Der Hinweis auf die zahlreichen Dependancen internationaler Unternehmensberatungsfirmen, welche sich in Österreich niedergelassen haben, ist in diesem Zusammenhang keine Widerlegung, sondern eine Bestätigung des Arguments. Denn wo sich die Unternehmensberatungsfirmen auf volkswirtschaftliches Terrain begeben, beweisen sie immer nur ihre Inkompetenz. Das seltsame Gebräu aus Managerspeak und neoliberalen Phrasen mag für die Erstellung von Länderranglisten und ähnliche Spielereien eine Grundlage bilden, nicht aber für wissenschaftlich ernst zu nehmende empirische Analysen in einem makro- oder auch nur meso-ökonomischen Kontext.

## **Die Unabhängigkeit der empirischen Wirtschaftsforschung**

Auch wenn der Hinweis auf langjährige Praxis und Erfahrung als Argument heute spürbar weniger Überzeugungskraft für sich in Anspruch nehmen kann, ist es lehrreich nachzulesen, was sich die Institutsgründer zur Frage der Unabhängigkeit gedacht haben. Friedrich A. Hayek, 1927 bis 1931 der erste Leiter des damals ‚Konjunkturforschungsinstitut‘ genannten Wifo, nannte in seiner Ansprache beim Symposium zum 50-jährigen Bestehen des Wifo die Form der Organisation, „das Institut in der damals neuen Konstruktion eines Vereines aufzubauen, bei dem der Bund, die öffentlichen Stellen und die Vertretungskörper der Wirtschaft die Mitglieder darstellten“, als jene „Idee, die wahrscheinlich für den Erfolg des Instituts das größte Verdienst für sich in Anspruch nehmen kann ... Diese Form war gewählt worden, weil schon (Ludwig) Mises (der Initiator der Institutsgründung; Anm.d.Verf.) erkannt hatte, dass ein Institut im Rahmen einer der bestehenden Stellen oder als völlig unabhängige Behörde wahrscheinlich solchem politischen Druck ausgesetzt sein würde oder zumindest ihm nicht das Vertrauen geschenkt würde, das ein derartiges Institut bedarf“.<sup>1</sup>

An diesem Organisationskonzept wurde bei der Neukonstituierung des Wifo als selbständiges Institut 1945 konsequent festgehalten.

Als hauptsächlicher Träger des Vereins ‚Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung‘ fungieren der Bund, die Sozialpartner und die Nationalbank, welche auch zusammen den überwiegenden Teil der Grundfinanzierung des Instituts bereitstellen. Die Beiträge zur Grundfinanzierung werden nicht für beauftragte Studien und Gutachten geleistet, sondern für die im allgemeinen öffentlichen Interesse laufend durchgeführten Wirtschaftsbeobachtungen und -analysen, deren Ergebnisse als ‚öffentliches Gut‘ über die Publikationen allgemein zugänglich sind. Die Grundfinanzierung macht derzeit etwa zwei Drittel der Einnahmen des Instituts aus. Die ‚Unabhängigkeit‘ eines Forschungsinstituts besteht darin, dass das Institut seine Aussagen und Befunde über wirtschaftliche Sachverhalte in eigener Verantwortung erstellen kann. Da wirtschaftspolitische Sachfragen oft auch Gegenstand von interessenpolitischen oder parteipolitischen Konflikten und Kontroversen sind, stehen die Aussagen der Wirtschaftsforschung unvermeidlicherweise im Spannungsfeld dieser Auseinandersetzung. Bewahrung einer möglichst objektiven Rolle des Instituts setzt vor allem voraus, dass die Vertreter der Finanziere im Vorstand sich einer Einflussnahme auf die Ergebnisse der Forschungstätigkeit enthalten und die Eigenständigkeit des Instituts auch dann akzeptieren, wenn bestimmte Aussagen den eigenen Positionen wider-

sprechen und dadurch bestimmte politische oder Interessenstandpunkte konterkariert werden.

Der Vorstand des Vereins Wifo war und ist mit Bedacht so zusammengesetzt, dass ein gewisses Gleichgewicht zwischen Vertretern des Bundes, der Interessenvertretungen und der Nationalbank hergestellt ist, um so unterschiedliche Interessen gegenseitig zu neutralisieren. Dass der Bund nicht im Präsidium des Wifo vertreten ist, sondern dieses von Vertretern der Sozialpartner bzw. der Wissenschaft gestellt wird, ist als symbolischer Ausdruck des Anerkennens der Unabhängigkeit des Wifo durch seinen größten Finanzier keineswegs ohne Belang. Wer mit Aussagen des Wifo nicht einverstanden ist, sich darüber ärgert, kann das Wifo dafür kritisieren, er droht aber nicht mit der Einstellung der Finanzierung – diese Verhaltensregel war bis vor kurzem die Garantie für die Unabhängigkeit.

Die Bundesregierung, welche Österreich seit zwei Jahren ‚neu regiert‘, hat diese Balance in Frage gestellt. Nach sachlich unbegründeter, aber dafür umso heftigerer Kritik an nicht genügend regierungskonformen Aussagen und Stellungnahmen des Wifo bzw. seiner Mitarbeiter kamen die erwähnten Forderungen nach Straffung, Konzentration und nach Eingriffen in die Organisationsstruktur.

Die kürzlich von den Professoren Silvio Borner (Univ. Basel), Gerhard Clemenz (Univ. Wien) und Wolfgang Franz (Univ. Konstanz) durchgeführte Evaluierung der drei öffentlich finanzierten Wirtschaftsforschungsinstitute hat der Arbeit des Wifo (ebenso wie der anderen Institute) inhaltlich ein sehr gutes Zeugnis ausgestellt und zweifellos nicht den Vorwand für die von der Regierung beabsichtigten Eingriffe in die Unabhängigkeit geliefert.

Es bleibt zu hoffen, dass die Diskussion unter den Trägern über mögliche Änderungen bei der Finanzierung, die weniger stark kurzfristig verfügbaren Kürzungen unterliegen sollte, und bei der Organisationsstruktur mit der Einsetzung einer Arbeitsgruppe wieder in sachliche Bahnen einlenkt und auf Drohungen verzichtet wird. Vor allem die Sozialpartner werden in den nächsten Monaten die Aufgabe haben, die Unabhängigkeit des Wifo als wichtigste Institution der empirischen Wirtschaftsforschung in Österreich zu verteidigen. Dies ist nicht nur für die internationale Reputation des Instituts von Bedeutung, sondern auch als ein Indikator der politischen Kultur Österreichs.

### **‚Österreichische Schule‘ und empirische Wirtschaftsforschung**

Neu in der gegenwärtigen Diskussion über die Wirtschaftsforschungsinstitute ist auch, dass der Finanzminister dem Wifo einen Ratschlag für seine theoretische Orientierung erteilt hat. Das Wifo, so Finanzminister Grassler, solle sich verstärkt an den

Lehren der Österreichischen Schule der Nationalökonomie orientieren. Die Frage ist zunächst, wie diese Parole ‚zurück zu den Wurzeln‘ überhaupt zu verstehen ist.

Es ist geradezu eine Ironie der Theoriegeschichte der Nationalökonomie, dass Friedrich A. Hayek seinen Aufstieg zu einem der führenden ökonomischen Theoretiker des 20. Jahrhunderts in einem Metier begann, dem er später ausdrücklich starke Skepsis entgegengebracht hat, in der empirischen Wirtschaftsforschung. Die bedeutendsten theoretischen Lehren der jüngeren Österreichischen Schule, die dezentrale Verfügbarkeit von Wissen bzw. die Unmöglichkeit, dieses Wissen zentral verfügbar zu machen, und die Bedeutung des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren, haben ohne Zweifel starke Konsequenzen für die Wirtschaftspolitik, besonders in der ordnungspolitischen Dimension. Als Ansätze und Denkmodelle für empirische Untersuchungen sind diese Lehren allerdings ungeeignet, und dies hat Hayek auch zu seiner tendenziellen Geringschätzung der Empirie veranlasst. Der Rat, sich in der empirischen Wirtschaftsforschung stärker an der Österreichischen Schule zu orientieren, geht daher in dieser Hinsicht ins Leere.

Er war wohl auch anders gemeint. Die neoliberale Strömung in der Wirtschaftspolitik hat eine ihrer Wurzeln in der Österreichischen Schule der Nationalökonomie, wobei diese Beziehung allerdings als höchst komplex und teilweise auch problematisch zu sehen ist. Zwischen Hayek und Milton Friedman z.B. bestehen beträchtliche Differenzen auf theoretischer Ebene. In Österreich selbst hat die Österreichische Schule seit den sechziger Jahren keine expliziten Repräsentanten mehr gehabt. Die Amerikanisierung dieser Richtung könnte nicht sinnfälliger zum Ausdruck kommen als in dem Umstand, dass man heute eigentlich aktuell nur von ‚*Austrian economics*‘ sprechen kann. Als wirtschaftspolitische Richtung sind die *Austrian economics* durch Sektierertum charakterisiert, dessen Vorschläge meist ins Kuriositätenkabinett gehören, aber nicht in die praktische Wirtschaftspolitik.

Was die theoretischen Hauptkenntnisse der Österreichischen Schule der zwanziger und dreißiger Jahre tatsächlich für Konsequenzen haben, ist keineswegs notwendigerweise mit den von Mises und Hayek selbst entwickelten wirtschaftspolitischen Doktrinen identisch. Oskar Morgenstern, Hayeks Nachfolger als Leiter des Konjunkturforschungsinstituts von 1931 bis zum Anschluss, folgte Mises und Hayek nicht in dem Versuch, die reine Marktwirtschaftslehre als eine wissenschaftlich erwiesene optimale Wirtschaftspolitik zu postulieren. Wenn die Wirtschaft nicht als voll determiniertes Gleichgewichtssystem zu begreifen ist, sondern als ein interdependentes System mit vielen Freiheitsgraden, lässt sich ein strikter Anti-Interventionismus in der Wirt-

schaftspolitik nicht ohne zusätzliche, auf faktische empirische Sachverhalte abstellende Argumente begründen. Morgenstern zog daraus die Konsequenz, dass aus der Theorie für die Wirtschaftspolitik kaum mehr als gewisse einfache ‚Faustregeln‘<sup>2</sup> gewonnen werden können.

Bemerkenswert ist, dass Nobelpreisträger Joseph Stiglitz in seiner Festrede zum 75-jährigen Bestehen des Wifo auf die intellektuelle Verwandtschaft des von ihm vertretenen Ansatzes einer Ökonomie der unvollkommenen Information mit der Hayek'schen Sichtweise ausdrücklich hinwies. Bei aller grundlegenden Verschiedenheit seines theoretischen Ansatzes von der Neoklassik kommt Hayek im wirtschaftspolitischen Bereich zu weitgehend ähnlichen Empfehlungen. Wo Hayek für Markt und wirtschaftspolitische Abstinenz plädiert, weil wir viel zu wenig Wissen über die Zusammenhänge haben, leitet Stiglitz aus der offenkundigen Gegebenheit von Informationsasymmetrien, Unsicherheit über zukünftige Entwicklungen und anderen Marktunvollkommenheiten die theoretische Möglichkeit und Sinnhaftigkeit von Interventionen ab, freilich ohne dass sich diese schon aus der allgemeinen Begründung zwingend ergeben. Ob ein interventionistischer Eingriff sinnvoll ist oder nicht, kann jeweils nur pragmatisch entschieden werden.

An dieser Stelle kommt wiederum die Empirie ins Spiel. Ohne den Fortschritt auf diesem Gebiet zu überschätzen, kann die Empirie aufgrund besserer statistischer Daten und auch besserer Erkenntnisse über kausale Zusammenhänge zur Klärung mancher praktischer Fragen interventionistischer Politik heute mehr beitragen als in der Blütezeit der jüngeren Österreichischen Schule, als diese noch in Österreich beheimatet war. Forschungsstrategisch gilt hier unverändert, was Hans Seidel als damaliger Leiter des Wifo bei der Feier von dessen 50-jährigem Bestand 1977 sagte: „Die empirische Wirtschaftsforschung ... soll sich nicht bestimmten Lehrmeinungen verschreiben, sondern gegenüber konkurrierenden oder alternativen Theorien aufgeschlossen sein. Sie läuft sonst Gefahr, jene Fakten zu vernachlässigen, die nicht zu einer vorgefassten Meinung passen.“<sup>3</sup> Das Wifo heute noch überwiegend mit der Österreichischen Schule zu identifizieren, würde nicht nur an der praktischen Realität der empirischen Forschung völlig vorbeigehen, sondern auch die Tatsache übersehen, daß das Wifo nach 1945 auch die Heimstätte kreativer und international renommierter Theoretiker wie Josef Steindl und Kurt Rothschild gewesen ist, die in anderen wirtschaftswissenschaftlichen Traditionszusammenhängen stehen.

Die praktische Wirtschaftspolitik hat den legitimen Anspruch an die empirische Wirtschaftsforschung, dass diese ‚relevante Fragen‘ untersucht, also nicht die Tuchfühlung mit der Realität verliert

und in eine Pseudoempirie abdriftet. Sie sollte sich aber weiterhin davon enthalten, in die Unabhängigkeit und Freiheit der Forschung selbst durch direkte Weisung oder durch Schwingen der Finanzierungseule einzugreifen. Unabhängige Forschung ist als Element einer pluralistischen Demokratie heute für die öffentliche Meinungsbildung fast schon in ähnlicher Weise wichtig wie die konstitutionelle Gerichtsbarkeit für Politik und Verwaltung.

### **Anmerkungen**

<sup>1</sup> 50 Jahre Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Wien 1977) 13ff.

<sup>2</sup> Morgenstern, Oskar, Die Grenzen der Wirtschaftspolitik (Wien 1934) 53.

<sup>3</sup> 50 Jahre Wifo (1977) 44.

## Gerechtigkeit als Voraussetzung für effizientes Wirtschaften

Herausgegeben von Martin Held, Gisela Kubon-Gilke, Richard Sturm

Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik 1  
361 Seiten, 24,80 €, 43,50 SFr, ISBN 3-89518-373-3

Um gerechtere soziale Zustände herbeizuführen, so lautet eine kaum je in Frage gestellte Basisvermutung, müssen wir Einbußen an Effizienz hinnehmen. Diese Sicht auf das Verhältnis von Effizienz und Gerechtigkeit ist weniger selbstverständlich, als vielfach unterstellt wird. Ausgehend von der Diskussion dieses Spannungsverhältnisses will das Buch Antwort auf die Existenzfragen der Moderne überhaupt geben: Wieviel und welche Gerechtigkeit – das heißt auch: wieviel und welche Rückbindung an außermärkliche menschliche Ziele – braucht die Marktwirtschaft? Wieviel und welche Gerechtigkeit verträgt sie?

## Religion, Werte und Wirtschaft

### China und der Transformationsprozess in Asien

Herausgegeben von Hans G. Nutzinger

274 Seiten, 29,80 €, 52 SFr, ISBN 3-89518-374-1

Dieses Buch geht der Frage nach, welche Variationsbreite möglicher Kapitalismen es in einer zunehmend globalisierten Weltwirtschaft geben kann und wie das ursprünglich okzidentale Gesellschaftsmodell mit den spezifischen kulturellen Grundlagen in Ostasien in Übereinstimmung gebracht werden kann. Am Beispiel Chinas können Chancen und Risiken einer Entwicklung hin zur Marktwirtschaft besonders gut verdeutlicht werden. Hierbei lassen sich auch Entwicklungstendenzen und Interdependenzen zwischen den verschiedenen Teilelementen aus Religion, Kultur, Politik und Wirtschaft anschaulich darstellen.

# **m**etropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

[www.metropolis-verlag.de](http://www.metropolis-verlag.de)

---

# Demokratische Entwicklungen als Früchte der Arbeit (-erbewegung)\*

Joseph E. Stiglitz

---

## 1. Entwicklungsstrategien und die Arbeiterbewegung

### 1.1 Entwicklungsziele

Es ist heutzutage weithin akzeptiert, dass das Entwicklungsziel nicht nur im Erhöhen des Bruttoinlandsprodukts bestehen kann: 'Gefördert werden soll eine demokratische, nachhaltige und gerechte Entwicklung.'<sup>1</sup> Wenn dies das Ziel darstellt, so ist es nur natürlich, dass der Frage, wie sich die Lage der arbeitenden Bevölkerung im Zuge des Entwicklungsprozesses ändert, besonderes Augenmerk gilt. Dabei sollen nicht nur die Einkommen betrachtet werden, sondern auch zusätzliche Indikatoren wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie die demokratische Mitwirkung im Betrieb und in der Gesellschaft. Die Rechte der ArbeitnehmerInnen sollten für eine entwicklungspolitische Institution wie die Weltbank eine zentrale Bedeutung haben.

Während der Zeit, in der der Autor dieses Beitrags Chefökonom der Weltbank war, tauchten immer wieder Fragen des Arbeitsmarktes auf, viel zu häufig allerdings nur unter einem sehr engen ökonomischen Blickwinkel. Und selbst diese Perspektive wurde meist noch durch die Linse der neoklassischen Ökonomie eingeeengt. Lohnrigiditäten etwa – oft Früchte hart erkämpfter Verhandlungen – wurden als Teil des wirtschaftlichen Problems vieler Länder gesehen, als Faktor, der zu hoher Arbeitslosigkeit beiträgt. Eine Standardempfehlung an diese Länder war es, die Flexibilität der Arbeitsmärkte zu erhöhen. Der weniger subtile Inhalt dieser Empfehlungen lief jedoch darauf hinaus, Löhne zu senken und überflüssig erachtete Beschäftigte zu entlassen. Selbst in Situationen, in denen Arbeitsmarktaspekte nicht den Kern der ökonomischen Probleme eines Landes

---

\* Hauptansprache anlässlich der Tagung der Industrial Relations Research Association in Boston im Jänner 2000. Die Übersetzung aus dem Amerikanischen besorgten Josef Zuckerstätter, Günther Chaloupek, Thomas Delapina, Michael Mesch, Bruno Rossmann und Thomas Zotter.



darstellten, wurde allzu oft den ArbeitnehmerInnen die Hauptlast der Anpassungen aufgebürdet.

In Ostasien etwa führten vermutlich leichtsinnige Kreditvergabe von internationalen Banken und Finanzinstitutionen sowie leichtsinnige Kreditaufnahme der heimischen Finanzinstitutionen im Zusammenwirken mit unbeständigen Erwartungen von Investoren die Krise herbei. Die Kosten der Krise allerdings wurden in Form von hoher Arbeitslosigkeit und stark fallenden Löhnen von den ArbeitnehmerInnen getragen. Letztere mussten sich von jenen Leuten, die noch kurz zuvor nie da gewesenes Wachstum priesen, das die Globalisierung und die Öffnung der Kapitalmärkte ermöglichen würden, Predigten über das ‚Gürtel-enger-Schnallen‘ anhören. Und in keiner dieser Diskussionen wurde die Frage nach den Rechten der ArbeitnehmerInnen, an den Entscheidungen mitzuwirken, die ihr Leben so massiv betreffen, aufgeworfen.

Es waren Finanzminister und Notenbankpräsidenten – sowie einige Außenstehende, die oft den Eindruck hinterließen, die internationalen Finanzinteressen zu vertreten –, die da an den Verhandlungstischen saßen, nicht Gewerkschafter oder Arbeitsminister. Auch zu den folgenden Verhandlungen über die Reform der Internationalen Wirtschaftsarchitektur waren VertreterInnen von ArbeitnehmerInnen, die unvermeidlicherweise die Hauptlast einer verfehlten Politik zu tragen hätten, überhaupt nicht eingeladen. Ich fühlte mich während dieser Diskussionen oft wie der einsame Rufer in der Wüste, wenn ich darauf hinwies, dass selbst ein rudimentäres Demokratieverständnis verlangt, diese Personen nicht nur anzuhören, sondern sie auch am Verhandlungsprozess teilnehmen zu lassen. Sicherlich wurde der Frage der Sicherheitsnetze im weiteren Verlauf etwas mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Aber war das nur ein Versuch, die Schuldgefühle, zu wenig und zu spät gehandelt zu haben, zu lindern, oder noch schlimmer, ein Versuch, der öffentlichen Kritik an der ‚Globalisierung ohne menschliches Antlitz‘ Wind aus den Segeln zu nehmen? Das Misstrauen gegenüber den internationalen Institutionen, das in Seattle so offen zutage trat, war vielleicht das – eigentlich wenig überraschende – Ergebnis der Haltung und der Politik dieser Institutionen in den vergangenen Jahrzehnten.

Als Chefökonom war ich dabei mit mehreren Problemen konfrontiert. Ich konnte die Standardargumente über die negativen Effekte unflexibler Arbeitsmärkte nicht einfach ignorieren – doch während ich einigen dieser Argumente zustimmen konnte, haben mich andere nicht überzeugt. Ich musste diese Themen auf eine Weise behandeln, welche Ökonomen mit ihrer sehr spezifischen Weltsicht verstehen konnten. Aber es gab auch andere Aufgaben, nämlich die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen und die Förderung der fundamentalen Rechte der ArbeitnehmerInnen (Core Labor Standards).<sup>2</sup>

## 1.2 Zusätzliche Instrumente

Diese Überlegungen führen schnell zu den alten und umfassenderen Fragen von Arbeiterbewegung und Entwicklung. Es gibt eine seltsame ‚akademische Nichtbeachtung‘ der möglichen Rolle der Arbeiterbewegung im wirtschaftlichen Entwicklungsprozess. Die Arbeitnehmerorganisationen spielten eine bedeutende Rolle in den heute entwickelten Ländern in Nordamerika, Europa und im asiatisch-pazifischen Raum (z.B. Japan, Südkorea und Australien), indem sie

- die Arbeitsbeziehungen stabilisierten,
- zur Schaffung und Erhaltung von firmenspezifischen Qualifikationen und des in der Organisation kumuliertem Wissens beitrugen,
- die Einkommensungleichheit milderten, die durch unkontrollierte Macht der Arbeitgeber vermutlich verschärft worden wäre.<sup>3</sup>

Zusätzlich hat die Arbeiterbewegung in vielen Ländern eine äußerst konstruktive politische und soziale Rolle gespielt; vor allem hat sie

- die Erwachsenenbildungsbewegung,
- die Genossenschaftsbewegung (so z.B. Kreditgenossenschaften, Genossenschaftsbanken, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Konsum-, Vermarktungs- und Arbeitnehmergenossenschaften sowie andere Organisationen, die der Selbsthilfe dienen),
- die Demokratiebewegungen, die trachteten, Bürgerrechte auszuweiten und für alle Erwachsenen das Wahlrecht zu gewährleisten,
- Standards für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie verbesserte Arbeitsbedingungen und schließlich
- Standards betreffend Kinderarbeit gefördert.

Diese Bewegungen leisteten alle einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Bevölkerungsmehrheit in der nunmehr entwickelten Welt.<sup>4</sup>

In diesem Zusammenhang sollen noch zwei wesentliche Punkte betont werden: Erstens war der ‚Washington Consensus‘ nicht nur in seinen Zielen – der Fokussierung auf das BIP-Wachstum – zu eng gefasst, sondern auch bezüglich der vorgesehenen Instrumente der Entwicklungspolitik, nämlich der Verbesserung der Ressourcenallokation durch Handelsliberalisierung, Privatisierung und Stabilitätspolitik. Zweitens sollte der Entwicklungsprozess als eine Transformation der Gesellschaft gesehen werden, als eine Änderung der herrschenden Denkmuster. Wäre das der Fall, müßten die ArbeitnehmerInnen im Zentrum dieser Transformation stehen und Arbeitnehmerorganisationen Schlüsselinstitutionen im Entwicklungsprozess sein.

## 1.3 Ziele und Aufbau des Beitrags

Dieser Beitrag verfolgt drei Ziele. Erstens sollen die ökonomischen Standardargumente behandelt werden. Während diese einerseits vieles enthalten, dem zuzustimmen ist, beruhen sie andererseits auf verborgenen Annahmen, die ihre Anwendung einschränken, selbst wenn man den en-

gen Effizienz-Begriff akzeptiert, welcher in der ökonomischen Literatur vorherrscht. Tatsächlich hat sich in den letzten Jahren eine umfassende Literatur entwickelt, welche die effizienzsteigernden Wirkungen der Einbindung der Beschäftigten in die Entscheidungen am Arbeitsplatz hervorhebt. Heutzutage sieht die Weltbank eine ihrer Aufgaben in der Verbreitung von Erkenntnissen. Wenn also feststünde, dass die verstärkte Einbeziehung der Beschäftigten in die betrieblichen Entscheidungen zu höherer Effizienz führte, dann könnte man die Sache auf sich beruhen lassen: Es würde genügen, Firmen diese Erkenntnisse zu vermitteln, und sie würden von sich aus ihr Verhalten ändern. Es gäbe keinen Grund für eine staatliche Intervention, das Profitstreben der Firmen allein würde diese dazu bewegen, die Beschäftigten intensiv in Entscheidungen einzubinden. Das zweite Ziel ist es daher, die Frage zu stellen, warum dies nicht notwendigerweise der Fall sein muss und staatliche Interventionen erforderlich sein könnten.

Der dritte Themenkreis, der behandelt werden soll, ist folgender: Gibt es in Entwicklungsländern spezielle Gründe für staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess? Entwicklung umfasst nicht nur den Aufbau von Marktinstitutionen, sondern auch die Schaffung politischer Institutionen, wobei die beiden untrennbar miteinander verbunden sind.

Zu Beginn dieses Vortrags wurde ein breiteres Verständnis des Entwicklungsprozesses betont – die Transformation der Gesellschaft –, und ein umfassenderes Ziel der Entwicklung – demokratische Entwicklung. Letztere wiederum umfasst Möglichkeiten der Mitbestimmung sowohl am Arbeitsplatz als auch auf höheren politischen Ebenen.

## 2. Die neoklassische Ökonomik der Arbeit

Wenn man es nicht besser wüsste, könnte man annehmen, dass die grundlegenden Lehrsätze der neoklassischen Ökonomie mit dem Ziel entworfen worden sind, die Rechte und Positionen der Arbeiterbewegung zu untergraben.

- In den Standardformulierungen der allgemeinen Gleichgewichtstheorie, etwa bei Arrow, Debreu (1954) und Debreu (1959), ist Arbeit nichts weiter als ein Produktionsfaktor – gekennzeichnet durch  $x_L$  – unter mehreren, gerade so wie Kapital, Grund und Boden oder irgend ein Zwischenprodukt. Arbeit weist hier keine Besonderheiten auf, nichts, was nahe legen würde, dass Arbeitskraft anders behandelt werden sollte als die übrigen Produktionsfaktoren.
- So herrscht seit John Bates Clark die Ansicht, dass es keinen Unterschied macht, ob Kapitaleigner Arbeitskräfte anstellen oder Arbeitskräfte Kapital ausleihen.
- Coase (1937) ging einen Schritt weiter: Nicht nur die institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses von Arbeit und Kapital mache keinen Unterschied, auch die Verteilung des Vermögens sei irrelevant; solange Eigentumsrechte wohl definiert seien, werde das Ergebnis (Pareto-)

effizient sein, und unter gewissen Umständen würden selbst gewisse Aspekte der Ressourcenallokation nicht von der Verteilung abhängen.

- Eine der zentralen Aussagen der Theoreme der Wohlfahrtsökonomie war daher, dass Fragen der Einkommensverteilung von Fragen der ökonomischen Effizienz getrennt werden könnten. Solange – wiederum – Eigentumsrechte klar festgelegt seien (und keiner der wenigen Fälle von Marktversagen, wie zum Beispiel externe Effekte, auftrate), werde die Wirtschaft effizient sein. Die Fragen der Einkommensverteilung könnten einem eigenen Teilbereich der staatlichen Verwaltung zugewiesen werden<sup>5</sup> und bräuchten die meisten Politiker nicht weiter zu beschäftigen.
- Und Coase ging noch weiter: Selbst wenn externe Effekte bestünden, würden Verhandlungen zu effizienten Ergebnissen führen, solange es wohldefinierte Eigentumsrechte gebe und die Transaktionskosten vernachlässigbar seien.
- Sogar Fragen der Arbeitsbedingungen können mit dem neoklassischen Standardinstrumentarium gelöst werden. Wenn den Beschäftigten die Arbeitsbedingungen wichtig sind, dann wird der ‚optimale‘ Arbeitsvertrag vorsehen, dass die Unternehmen so viel in bessere Arbeitsbedingungen investieren, bis die zusätzlichen Kosten genau dem Grenznutzen dieser Verbesserungen entsprechen. Allgemeiner formuliert, zwingt der Wettbewerb die Firmen dazu, ‚gute‘ Arbeitgeber zu sein, die sich um alle produktivitätsrelevanten Einflussfaktoren am Arbeitsplatz kümmern, also auch um Arbeitsbedingungen und die Organisationsgestaltung (u.a. das Ausmaß der Beschäftigtenmitbestimmung). Und Fragen der Einkommensverteilung sollten nicht mittels Arbeitsrecht, sondern über die allgemeine Verteilungspolitik gelöst werden.
- Keynes führte (zumindest in der Interpretation von Hicks (1936,1937) das Problem der Arbeitslosigkeit auf Lohnrigiditäten zurück.<sup>6</sup> Damit lieferte er den Ärzten des modernen Kapitalismus, die sich in Entwicklungsländern mit der Krankheit chronischer Arbeitslosigkeit konfrontiert sahen, ein einfache Verschreibung: Was erforderlich ist, sind flexiblere Arbeitsmärkte, soll heißen: Abschaffung von Mindestlöhnen, niedrigere Löhne, Aufhebung von Kündigungsschutz und Privatisierung der Sozialversicherungssysteme. Soweit möglich, zwingen die Doktoren der internationalen Hochfinanz einem Land diese schmerzhaften Behandlungen in Zeiten der Not auf, nämlich dann, wenn es an die internationalen Finanzinstitutionen mit der Bitte um Unterstützung herantritt.

Wenn das Aufstellen dieser Lehrsätze, die dazu dienten, die Rechte und Positionen der ArbeitnehmerInnen zu verstümmeln, als eines der großen Verdienste der ökonomischen Wissenschaft während des Jahrhunderts von 1850 bis 1950 angesehen werden kann, so war es eines der bedeutenden Verdienste der ökonomischen Wissenschaft in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts, aufzuzeigen, auf welch tönernen Füßen jeder dieser Lehrsätze steht. Tatsächlich kann man argumentieren, dass der eigentliche Erfolg der neoklassischen Theoretiker darin bestand,

einen einfachen Satz von Annahmen zu finden (wie perfekte Märkte, vollkommene Information etc.), unter denen diese Lehrsätze zutreffen, und anschließend diese hoch restriktiven Annahmen in die elegante Form allgemeiner mathematischer Formulierungen zu gießen. Die fundamentalen Schwächen dieses Theoriegebäudes – die Annahmen, welche die *Ökonomik*, also Information und Märkte, betreffen – wurden von Debreu nicht einmal unter die Annahmen aufgenommen. Was als Annahmen formuliert wurde, waren *mathematische Eigenschaften der relevanten Funktionen*. Theoretiker des allgemeinen Gleichgewichts investierten in den folgenden Jahrzehnten viel Energie, um zu zeigen, dass die Lehrsätze auch bei weniger restriktiven mathematischen Annahmen gelten, ohne sich viel um die zugrunde liegenden ökonomischen Fragestellungen zu kümmern. Erst mit der Entwicklung der Informationsökonomik und der umfassenderen Sichtweise von Transaktionskosten<sup>7</sup> wurde der Mangel an genereller Anwendbarkeit der allgemeinen Gleichgewichtstheorie offensichtlich.

- Arbeitskraft ist nicht bloß ein weiterer Produktionsfaktor. Arbeitskräfte müssen motiviert werden, um Leistungen zu erbringen. Auch wenn es manchmal schwierig ist, eine Maschine dazu zu bringen, sich in gewünschter Weise zu verhalten (z.B. einen Computer vor dem Absturz zu bewahren), so ist es doch etwas fundamental anderes, eine Person zu überzeugen, sich in gewünschter Weise zu verhalten.
- Einige würden sogar noch weiter gehen und argumentieren, dass das zentrale Problem (oder zumindest ein zentrales Problem) der Arbeitsökonomie darin besteht, eine angemessene Kombination von Anreiz- und Überwachungsmechanismen zu finden, und dass einige der wichtigsten (sozialen und technischen) Innovationen jene waren, welche die Überwachungskosten vermindert und neue Anreizsysteme beinhaltet haben.
- Aber wenn Information unvollkommen ist – und das ist so gut wie immer der Fall –, gelten die Hauptsätze der Wohlfahrtstheorie nicht. Die Wirtschaft ist im Allgemeinen nicht (auch nicht beschränkt<sup>8</sup>) Paretoeffizient, und Fragen der Effizienz können nicht von Fragen der Verteilung getrennt werden.<sup>9</sup> Ob eine Volkswirtschaft effizient ist, kann von der Einkommensverteilung abhängen. Eine Wirtschaft, in der die Arbeiter ihr Land selbst besitzen, kann effizient sein, denn es gibt keine Vertretungskosten. Und eine Ökonomie, in der nur einige wenige den ganzen Reichtum besitzen, kann nicht nur weniger produktiv sein – etwa weil die Vertretungskosten die Produktivität mindern –, sondern es kann tatsächlich die Notwendigkeit von Staatseingriffen bestehen, um sowohl ArbeitnehmerInnen als auch Kapitalisten besser zu stellen. Es gibt geldwirtschaftliche Effekte, die realwirtschaftliche Auswirkungen haben. Ineffiziente Verzerrungen, die in der statischen Ressourcenverwendung auftreten, können sich mit der Zeit noch verstärken, da die Anreize zu Innovationen verzerrt sind. (Die Verringerungen bei privatwirtschaftlichen Kosten Arbeit sparender Innovationen müssen nicht mit den

gesellschaftlichen Vorteilen übereinstimmen.)<sup>10</sup> Oder allgemeiner formuliert, Anreize für Firmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen können sich signifikant von dem unterscheiden, was aus Sicht der gesamtwirtschaftlichen Effizienz erforderlich wäre.

- Die Tatsache, dass Umverteilung nicht kostenlos möglich ist (es gibt keine Pauschal-Transfers), bedeutet auch, dass man die Verteilungspolitik nicht einfach einer eigenen Umverteilungsabteilung innerhalb der Regierung zuweisen kann. Die Fragen der Verteilung sollten (und sie tun das auch tatsächlich) jeden Aspekt der Politik betreffen, von der Gestaltung der Ausgabenprogramme bis zum Arbeitsrecht. Die Form der Umverteilung, die durch die veränderte Verhandlungsmacht im Rahmen von kollektivvertraglichen Lohnverhandlungen entsteht, kann durchaus zu Ergebnissen führen, die durch das Steuer- und Transfersystem nicht erreichbar wären, oder nur zu wesentlich höheren Kosten. Es ist sogar möglich, dass durch die Behebung der Ungleichheiten im Verhandlungsprozess, die sich aus den Kosten der Suche ergeben, die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöht wird.
- Diese Art der Informationskosten untergräbt den oben erwähnten Versuch von Coase, Marktversagen durch private Verhandlungen zu überwinden.<sup>11</sup>
- Bei unvollständigen Verträgen und unvollkommenen Versicherungsmärkten macht es einen Unterschied, ob sich die Arbeiter Kapital ausleihen oder die Kapitalisten Arbeiter anstellen. Damit wird nämlich nicht nur festgelegt, wer letztendlich das Risiko trägt, sondern auch, wer das Recht hat zu bestimmen, was in jenen Fällen zu tun ist, die nicht genau im Vertrag festgelegt sind.
- Jüngere Ergebnisse der makroökonomischen Forschung legen nahe, dass eine erhöhte Flexibilität der Arbeitsmärkte letztendlich die wirtschaftlichen Schwankungen verstärken kann.<sup>12</sup>

Vor einer ausführlicheren Befassung mit jenen Eigenheiten der Arbeitsmärkte, die nahe legen, dass diese Märkte nicht der Arrow-Debreu-Idealisierung entsprechen und wohl eher vom Marktversagen geprägt sind, soll noch auf einen Aspekt hingewiesen werden, der den Unterschied zwischen Arbeit und andern Gütern aufzeigt.

### 3. Jenseits des Marktes

Nach einem alten Spruch sieht ein Kind mit einem Hammer in allen Dingen einen Nagel. Ein Ökonom mit seinem neoklassischen Werkzeugkasten betrachtet jedes soziale Problem als einen ‚Markt‘, der nur darauf wartet, entwickelt und perfektioniert zu werden. Hier und da ein wenig zurechtgeklopft, kann ein Markt jedes soziale Problem lösen. Während in neoklassischer Sichtweise überhaupt nur dann eine Staatsaufgabe besteht, wenn Märkte versagen, stellt sich eigentlich die grundlegendere Frage, was überhaupt ‚auf Märkten‘ gehandelt werden soll.<sup>13</sup> Einige Märkte *sollen* ja versagen, und die Rolle des Staates besteht darin, dafür zu

sorgen, dass es auch beim Versagen dieser Märkte *bleibt*. Wir sind etwa überzeugt, dass Wählerstimmen nicht gekauft oder verkauft werden sollen, unabhängig davon, ob das Ergebnis des Stimmenkaufs oder -verkaufs eine Pareto-Verbesserung bringt oder nicht.

Dieser Punkt ist am Arbeitsmarkt noch wichtiger, und diese Erkenntnis hilft auch, die Grenzen der Vorstellung vollkommenen Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt, wie er in der allgemeinen Gleichgewichtstheorie (z.B. im Arrow-Debreu-Modell) vorausgesetzt wird, zu erkennen.

Bei Kapitalgütern oder Boden kann man überlegen, ob man sie kaufen oder mieten möchte. Man kann ein dauerhaftes Gut für eine gewisse Zeitperiode mieten (etwa die mehrtägige Nutzung eines Autos von einer Mietwagenagentur kaufen), oder man kann das Gut selbst kaufen (also den gesamten Nutzen, den dieses Gut während seiner Lebenszeit bietet, plus den Restwert nach der Nutzung). Eine derartige Entscheidung zwischen Miete und Kauf existiert nicht, wenn es um Menschen geht! Alfred Marshall<sup>14</sup> hielt diese Tatsache als erste von mehreren Besonderheiten des Gutes Arbeitskraft fest. Auch Paul Samuelson betonte diese Besonderheit:

„Since slavery was abolished, human earning power is forbidden by law to be capitalized. A man is not even free to sell himself; he must *rent* himself at a wage.“<sup>15</sup>

Ein freiwilliger Versklavungsvertrag wäre ein Vertrag, mit dem alle gegenwärtigen und künftigen Arbeitsleistungen verkauft würden. Obwohl derartige Verträge heute verboten sind, ist ihr Konzept nicht nur von historischem Interesse. Für die Bürger eines Staates entspräche dieser Vertrag dem Hobbes'schen Unterwerfungsvertrag, in welchem die Bürger ihr Recht auf Selbstbestimmung an einen absoluten Herrscher abtreten. Der zeitgenössische Philosoph Robert Nozick,<sup>16</sup> der in Harvard lehrt, würde Hobbes'sche Verträge zwischen Individuen und einer „*dominant protective association*“ zulassen. Nozick geht sogar noch weiter:

„The comparable question about an individual is whether a free system will allow him to sell himself into slavery. I believe that it would.“<sup>17</sup>

Diese ‚verfeinerte‘ Form des Wahnsinns endet nicht an den Türen des philosophischen Instituts in Havard. Sie verbirgt sich ebenso in den Annahmen des vollkommenen Wettbewerbsmodells. Gerard Debreu drückt es folgendermaßen aus: ein Konsument/Arbeiter „is to choose (and carry out) a consumption plan made now for the whole future, i.e., a specification of the quantities of all his inputs and all his outputs.“<sup>18</sup> Ein Arbeitnehmer könnte also all seine künftigen Arbeitsleistungen auf einmal verkaufen. Sofern diese Arbeitsleistung an einen einzigen Käufer ginge, so wäre dies dem Wesen nach ein Versklavungsvertrag. Wenn vollkommene Zukunftsmärkte für Arbeitskraft aber nicht erlaubt wären, dann könnte es keine „*capitalist acts between consenting adults*“ (Nozicks Formulierung) geben, die eine Pareto-Verbesserung darstellten, und der Fundamentalsatz, dass das Gleichgewicht eines Marktes unter Wettbewerb Pareto-optimal ist, gälte nicht. Demnach verlangen die Hauptsätze der Wohlfahrts-theorie eine Änderung der Verfassung, um freiwillige Versklavung zuzu-

lassen! Es ist unnötig zu erwähnen, dass diese Besonderheit der Arbeitsmärkte in den Standardwerken nicht hervorgehoben und nur gelegentlich darauf hingewiesen worden ist. Der Ökonom Carl Christ von der Johns Hopkins-Universität betonte diesen Punkt vor keinem geringeren Forum als bei einer Anhörung des amerikanischen Kongresses:

„Now is is time to state the conditions under which private property and free contract will lead to an optimal allocation of resources. ... The institution of private property and free contract as we know it is modified to permit individuals to sell or mortgage their persons for present and/or future benefits.“<sup>19</sup>

Die Phantasiewelt der ‚idealisierten‘ Wettbewerbsgleichgewichte ist also nicht nur unrealistisch – ein Punkt, auf den der Autor dieser Zeilen während seiner gesamten Karriere hingewiesen hat; sie steht darüber hinaus seit der Abschaffung der Sklaverei (freiwillig oder unfreiwillig) im Widerspruch zum Gesetz. Diejenigen, die gelernte neoklassische Ökonomen sind, sollten also nicht allzu viele Schuldgefühle haben, wenn sie versuchen, institutionelle Lösungen zu finden, die nicht so ganz in die idealisierte Welt der allgemeinen Gleichgewichtsmodelle aus den Lehrbüchern passen.<sup>20</sup>

Diese Ergebnisse stehen in fundamentalem Gegensatz zur bisher herrschenden Lehre. Im Folgenden sollen Fragen des Marktversagens, die Rolle der Beschäftigten bei der Unternehmensführung und im System der Arbeitsbeziehungen behandelt werden.

## **4. Marktversagen: Suchkosten und makroökonomische Rigiditäten**

### **4.1 Suchkosten und asymmetrische Verhandlungsmacht**

Im neoklassischen Standardmodell hat kein Arbeitnehmer und keine Unternehmung irgendeine Verhandlungsmacht. Es gibt unendlich viele Unternehmungen, die alle identische Arbeitsplätze anbieten, und jede Unternehmung, die versucht, die Löhne unter das herrschende Lohnniveau zu senken, würde sofort alle ihre Beschäftigten verlieren. Ebenso würde jeder Beschäftigte, der versucht, seinen Lohn über dieses Niveau hinaus zu erhöhen, sofort seine Stelle verlieren und keine andere finden. Im wirklichen Leben gibt es allerdings Suchkosten: Kosten der Beschaffung von Information über die Lohnbedingungen in anderen Unternehmen und noch höhere Kosten des Wechsels von einem Unternehmen zum anderen. Dabei können selbst sehr geringe Kosten große Auswirkungen haben.<sup>21</sup> Z.B. entspricht bei  $\epsilon$  Suchkosten der Gleichgewichtslohn dem Monopsonlohn. Selbst wenn es mehrere Arbeitgeber gibt, hat jede Unternehmung eine bedeutende Verhandlungsmacht – um genau zu sein, dieselbe Verhandlungsmacht, die sie hätte, wenn sie der *einzige* Arbeitgeber wäre. Nehmen wir an, alle Unternehmungen würden einen Lohn zahlen, der höher liegt als der Monopsonlohn. Wenn nun ein Arbeitgeber den Lohnsatz um weniger als  $\epsilon$  senkte, verlöre er keine Beschäftigten. Es zahlt sich also



für alle Unternehmungen aus, dies ebenfalls zu tun. Dieser Prozess geht dann so lange weiter, bis der Monopsonlohn erreicht ist.<sup>22</sup>

Sofern also Such- und Mobilitätskosten existieren, gibt es Gründe für bilaterale Verhandlungen. Die Ergebnisse dieser bilateralen Verhandlungen können sich, selbst wenn der Verhandlungsbereich sehr begrenzt ist, erheblich von jenen in einem Modell des vollkommenen Wettbewerbs unterscheiden, insbesondere wenn es firmenspezifische versunkene Kosten und unvollständige Verträge gibt. Wenn eine Unternehmung ihren Lohnsatz erhöht, um zusätzliche ArbeitnehmerInnen zu attrahieren, kann sie damit Beschäftigte dazu bewegen, ihr Arbeitsverhältnis bei einer anderen Firma zu kündigen (das war ja auch die Absicht), womit sie gleichzeitig der betreffenden Firma Kosten für die Neueinschulung eines Mitarbeiters aufbürdet.<sup>23</sup>

## 4.2 Das makroökonomische Gleichgewicht

Die traditionelle keynesianische Analyse konzentrierte sich auf eine einzige Form des Marktversagens, nämlich die Lohnrigidität, und ignorierte wesentliche Elemente der Anpassungsdynamik. Wenn in einer Volkswirtschaft mit rigiden Nominalzinssätzen (nominale Zinssätze können nicht unter null sinken – ein Problem, das Japan hat) Löhne und Preise zu fallen beginnen, dann führen flexible Preise und Löhne zu steigenden Realzinsen, damit zu sinkenden Investitionen und fallender gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, und verschärfen auf diese Weise möglicherweise die Rezession.

Darüber hinaus verursacht ein unerwartender Rückgang von Löhnen (und Preisen) bei unvollständigen Verträgen massive Umverteilungen. Greenwald, Stiglitz (1993) argumentierten, dass diese Umverteilungen wegen sich verstärkenden Unvollkommenheiten der Kapitalmärkte zu substantiellen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageeffekten führen können. Ein unerwarteter Rückgang von Preisen und Löhnen führt dazu, dass Unternehmungen real gesehen mehr zurückzahlen müssen, als sie erwartet hatten – eine Umverteilung also von den Kreditnehmern zu den Kreditgebern. In Reaktion auf diese Umverteilung reduzieren die Schuldner (Unternehmen) ihre Investitionen und ihren Konsum stärker, als die Kreditgeber ihren Konsum und ihre Investitionen erhöhen. Der Nettoeffekt besteht in einem massiven Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und möglicherweise auch des gesamtwirtschaftlichen Angebots, da die Verringerung der Realkapitalausstattung der Unternehmungen nicht durch zusätzliche Kreditaufnahmen oder Aktienausgaben aufgefangen werden kann (schon gar nicht während einer Rezession).

A priori lässt sich nicht feststellen, ob der üblicherweise betonte Effekt der Lohnrigidität oder der oben beschriebene Realzins-/Umverteilungseffekt stärker wirkt. Es ist zumindest theoretisch denkbar, dass eine höhere Lohn- und Preisflexibilität nicht nur zu einer Verminderung der Wohlfahrt (so wie im obigen Beispiel der Effizienzlöhne), sondern auch der gesamtwirt-

schaftlichen Produktion führt. Jüngere Studien, welche die Variabilität des Outputs und die Wahrscheinlichkeit von Rezessionen im Ländervergleich untersuchen, zeigen, dass höhere Reallohnflexibilität entweder keinen Einfluss auf diese Variablen hat oder zu einer höheren Rezessionswahrscheinlichkeit führt.<sup>24</sup>

## 5. Die Beschäftigten als Stakeholder an der Unternehmensführung

In den letzten sieben Jahrzehnten – und vor allem in den letzten fünfzehn Jahren – wurde viel über die Folgen der Trennung von Eigentums- und Kontrollrechten geschrieben.<sup>25</sup> Modern ausgedrückt spricht man von Prinzipal-Agent-Problemen. Ein Anteilseigner hat nur beschränkte Möglichkeiten und Anreize, um als Einzeller die Aktivitäten der Manager vollständig zu kontrollieren. Die Manager wiederum haben einen Anreiz, es den Anteilseignern möglichst schwer zu machen, sie zu kontrollieren.<sup>26</sup>

Die Konflikte zwischen den einzelnen Interessengruppen innerhalb der Unternehmung stellen ein zentrales Thema in der Literatur zum Thema der Überwachung und Durchsetzung in Kapitalgesellschaften (*corporate governance*) dar. Eine Strömung in dieser Literatur betont die unterschiedlichen Möglichkeiten, zu einer stärkeren Übereinstimmung zwischen diesen Interessen zu gelangen, z.B. durch Beteiligung der Beschäftigten am Aktienkapital oder dadurch, dass die kreditgebenden Banken auch zu Anteilseignern werden. Unglücklicherweise führen diese Praktiken aber wieder zu anderen Interessenkonflikten. So könnte eine Bank, die am Unternehmen beteiligt ist, einen Anreiz haben, zu riskante Projekte in dieser Firma zu finanzieren, was zum Teil auf Kosten der Allgemeinheit gehen könnte, da Bankeinlagen ja bis zu einem gewissen Grad öffentlich besichert sind.

Die Beschäftigten stärker an der Unternehmensführung zu beteiligen, bringt Vorteile über den Effekt der reinen Milderung der Interessenkonflikte hinaus. Anzuführen wäre hier zunächst der bessere Informationsfluss, der zur Konfliktvermeidung beitragen kann. Einige Theorien sehen Streik als Resultat unvollständiger Information und als eine relativ teure Methode, um zwischen den Streitparteien Informationen auszutauschen. Wenn nun Unternehmungen von vornherein all jene Informationen, die sie an die Kapitalvertreter im Aufsichtsrat leiten, auch den Beschäftigten zur Verfügung stellen, so wird damit die Glaubwürdigkeit dieser Informationen erhöht. Unter diesen Umständen sind die Beschäftigten eher bereit, Behauptungen der Unternehmensleitung zu akzeptieren, dass sich das Unternehmen gewisse Lohnerhöhungen ohne Gefährdung der Arbeitsplätze nicht leisten kann.

Weiters gibt es Argumente, dass die Beteiligung von Beschäftigten oder ihren Vertretern am Entscheidungsprozess die getroffenen Entscheidungen eher als gerechtfertigt oder fair erscheinen lässt, und die Wahrnehmung von ‚Fairness‘ wiederum kann die Arbeitsmoral und die Produktivität beeinflussen.<sup>27</sup>

Darüber hinaus haben die Beschäftigten oft bessere Möglichkeiten als beispielsweise Kreditgeber, das Management zu überwachen. Schließlich sind die Beschäftigten ständig vor Ort. Es ist ihnen daher leichter möglich, die Behauptungen des Managements über die tatsächlichen Vorgänge innerhalb des Unternehmens zu überprüfen. Genau dies kann auch der Grund sein, warum sich das Management gegen eine Mitbestimmung der Beschäftigten im Betrieb wehrt. Diese Mitbestimmung könnte die Informationsasymmetrie mildern, auf der nicht zuletzt die Macht (und die Renten) des Managements beruht.

## **6. Über die Wichtigkeit von Gestaltungsrechten: Lehren aus der Krise in Ostasien**

Die Themen, die im Folgenden behandelt werden, sind nicht nur akademische Spielwiesen, sondern können größte Bedeutung erlangen, und zwar nicht nur durch die Beeinflussung der Zukunftsaussichten bestimmter Personen in bestimmten Unternehmen, sondern auch durch die Bestimmung der Charakteristika des Marktgleichgewichts. Die jüngste Krise in Ostasien zeigte dies mit aller Deutlichkeit. Die bestehenden ortsüblichen Verträge überließen alle (oder zumindest den Großteil der) residualen Gestaltungsrechte den Anteilseignern. Man betrachte zunächst die Situation vor der Krise. Begannen ArbeitnehmerInnen in einem Unternehmen zu arbeiten, kannten sie in der Regel nicht alle Risiken, welche diese Firma in ökonomischer Hinsicht eingegangen war, insbesondere nicht deren offene Devisenpositionen. Den potentiellen Kosten, die mit diesen Risiken für die Beschäftigten verbunden waren, standen nur geringe oder gar keine potentiellen Vorteile gegenüber. Hätten die Beschäftigten ein signifikantes Mitspracherecht an der Unternehmensführung gehabt, hätten sie vehement gegen das Eingehen eines derartigen Risikos durch die Firma argumentiert, es sei denn, das Unternehmen hätte entsprechende Vorkehrungen zugunsten der Absicherung der Beschäftigten getroffen (Zusage von Abfertigungszahlungen). Tatsächlich hatten die Beschäftigten jedoch keine Mitspracherechte.

Nun sei dargelegt, wie die Unternehmen auf die unerwarteten makroökonomischen Entwicklungen (die stark steigenden Zinssätze, die fallenden Wechselkurse und die sinkende Nachfrage) reagierten. Für die Beschäftigten wäre es wahrscheinlich am besten gewesen, wenn rasch ein Insolvenzverfahren eingeleitet worden wäre; aber das hätte den Gläubigern geschadet und noch mehr den Anteilseignern (also jenen, die vermutlich die Entscheidungen trafen). In dieser Situation gab es ein nahe liegendes Bündnis zwischen den internationalen Kreditgebern und den Anteilseignern (unterstützt durch eine der internationalen Finanzinstitutionen, deren Vertreter – im Bestreben, derartige Konkurse zu verhindern – wiederholt von der Unantastbarkeit von Verträgen sprachen, dabei aber kaum den Tatsachen Beachtung schenkten, dass Insolvenzverfahren ein wesentlicher Bestandteil kapitalistischer Wirtschaftsordnungen sind und dass die

zumindest impliziten Verträge zwischen den Unternehmen und ihren Beschäftigten ignoriert wurden, und dies im Namen des Gläubigerschutzes). Entscheidend ist Folgendes: Weil die Beschäftigten kein Recht zur Mitwirkung an der Entscheidungsfindung hatten – weder in den betreffenden Unternehmen noch in den internationalen Finanzinstitutionen, welche die Krise zu bewältigen suchten –, waren die Ergebnisse eindeutig nicht in ihrem Interesse und vermutlich nicht einmal effizient. Die Lasten, die den ArbeitnehmerInnen aufgebürdet wurden, standen in keinem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen der Gläubiger und der Anteilseigner.

## 7. Vertretungsprobleme und Mitbestimmung der Beschäftigten

Das Problem von Überwachung und Durchsetzung in Kapitalgesellschaften (*corporate governance*) ist selbstverständlich nichts anderes als ein Sonderfall des allgemeinen Problems der Vertretung (Prinzipal-Agent-Problem). Dieser Abschnitt befasst sich mit Vertretungsproblemen in Arbeitsbeziehungssystemen. Das Wettbewerbsmodell besitzt gewisse Plausibilität für einen Markt mit ausschließlich kleinen Anbietern. Die in der Tradition Jeffersons stehenden Amerikaner feiern den Bauern, der seinen Hof mit der eigenen Familie bewirtschaftet, den Einzelhändler, der im eigenen Laden steht, und den kleinen, eigenständigen Handwerker. In Bezug auf das Verhältnis zwischen Prinzipal und Agent zeichnen sich all diese Fälle durch die Einheit von Auftraggeber und -nehmer aus, d.h. es handelt sich um selbstständig Erwerbstätige. (Es gibt somit keine Vertretungskosten.) Hier ist die Annahme, dass Wissen und Anreize des Auftraggebers und seines Vertreters übereinstimmen, offensichtlich erfüllt, aber wie steht es um die Verallgemeinerung dieser Annahme? Für größere Unternehmen ist die Annahme, dass Prinzipale (z.B. weit verstreute Aktionäre) ihre Ziele gegenüber den Agenten (den leitenden Angestellten und den übrigen Beschäftigten des Unternehmens) durchsetzen und das Verhalten letzterer vollständig überwachen, ziemlich heroisch. Trifft diese Annahme aber nicht zu, so sind die Voraussetzungen der Hauptsätze der Wohlfahrtstheorie nicht erfüllt.<sup>28</sup> Es stellt sich daher die Frage, wie die Vorzüge des Sonderfalles selbstständig Erwerbstätiger in der realen Welt am besten auf Unternehmen mit mehreren Beschäftigten übertragen werden können.

Befassen wir uns mit einigen der Informations- und Anreizprobleme, die dem Beschäftigungsverhältnis und anderen Vertretungsbeziehungen innewohnen. Die Anteilseigner sind Prinzipale gegenüber den leitenden Angestellten als ihren Agenten, und diese wiederum sind Auftraggeber gegenüber den Beschäftigten. In solch hierarchischen Prinzipal-Agent-Beziehungen ist weder die Übereinstimmung der Anreize von Anteilseignern und Beschäftigten vollständig noch die Überwachung lückenlos: Die leitenden Angestellten haben nur eingeschränkte Anreize, dies sicherzustellen.<sup>29</sup>

Ein Zugang zur Frage der Leistungsintensität wurde in der Effizienzlohntheorie entwickelt. Diese versucht eine Erklärung für das Auftreten

unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in ansonsten flexiblen Arbeitsmärkten zu geben.<sup>30</sup> Im Rahmen dieser Modelle wird angenommen, dass Arbeitgeber jene Beschäftigten entlassen, die sie beim ‚Bummeln‘ (d.h. beim Arbeiten mit andauernd geringer Leistungsintensität) ertappen; sofern allerdings der Arbeitsmarkt beim bestehenden Lohnsatz geräumt wird, werden die betreffenden ArbeitnehmerInnen zu diesem Lohnsatz sofort wieder Beschäftigung finden. Wenn man ferner davon ausgeht, dass einerseits die Erbringung der geforderten Leistungsintensität mit Anstrengung (=Kosten) verbunden ist und andererseits die Wahrscheinlichkeit, beim ‚Bummeln‘ ertappt zu werden, gering ist, dann werden die Beschäftigten dazu neigen, mit geringer Leistungsintensität zu arbeiten. Arbeitgeber haben unter diesen Bedingungen einen Anreiz, einen Effizienzlohn zu zahlen, der etwas über dem markträumenden Lohnsatz liegt, um den Verlust zu erhöhen, den ArbeitnehmerInnen erlitten, die wegen ‚Bummelns‘ entlassen würden. Käme überall dieser Effizienzlohn zur Auszahlung, gäbe es mehr Arbeitssuchende als offene Stellen und damit unfreiwillige Arbeitslosigkeit. Eine höhere Arbeitslosenrate würde Entlassungen für die Betroffenen kostspieliger machen. Da die entlassenen ArbeitnehmerInnen nicht sofort wieder Beschäftigung finden könnten, bestünde ein Anreiz, mit höherer Leistungsintensität zu arbeiten, um das Risiko zu vermeiden, beim ‚Bummeln‘ ertappt und entlassen zu werden.

Im Rahmen dieses Beitrags sind drei Bemerkungen bezüglich der Effizienzlohntheorien relevant:

- Das Ausmaß des Vertretungsproblems hängt von der jeweiligen Vermögensverteilung ab. Vertretungsprobleme sind weniger bedeutsam in Gesellschaften mit eher ausgeglichener Vermögensverteilung.
- Bestehen Vertretungsprobleme, dann ist der Markt im Allgemeinen nicht annähernd Pareto-effizient. Die Kosten der Überwachung führen dazu, dass die Überwachung der Beschäftigten nicht vollständig ist. Die Entdeckung einer unzureichenden Leistung hat die Entlassung der betreffenden Person zur Folge. Soll eine Entlassung kostspielig sein, müssen mit Beschäftigungsverhältnissen zusätzliche Vorteile einhergehen. Selbst im Gleichgewicht kann Arbeitslosigkeit bestehen. Unter diesen Bedingungen haben Unternehmen keinen Anreiz, Arbeitsverträge abzuschließen, die Bestimmungen enthalten, welche die Kosten einer etwaigen Beendigung des Arbeitsverhältnisses für die betreffenden Beschäftigten senken (Abfertigungszahlungen, Streitschlichtungsmechanismen) – selbst wenn diese Regelungen die allgemeine Wohlfahrt erhöhten. Im Gegenteil, für die Firmen besteht ein Anreiz, Regelungen zu treffen, welche die Kosten der Beendigung eines Arbeitsverhältnisses für die Beschäftigten anheben, denn solche Regelungen würden es ihnen erlauben, die Löhne zu senken.
- Die Verwendung eines Effizienzlohnes zur Erzielung hoher Leistungsintensität ist am besten geeignet für qualitativ anspruchslose Arbeitsplätze,<sup>31</sup> da sie von den Annahmen einer glaubhaften Entlassungsdrohung für ‚bummelnde‘ ArbeitnehmerInnen und keiner anderen Motivation für hohen Arbeitseinsatz ausgeht.

Firmen mit anspruchsvollen Arbeitsplätzen verwenden ganz andere Methoden, um die Beschäftigten zu hoher Leistungsintensität zu motivieren. Mitwirkungsorientierte Ansätze der Personalführung befassen sich nicht nur mit ökonomischen Variablen wie dem Lohnsatz (eventuell ergebnisbezogen) und anderen Leistungen, sondern mit einer breiten Palette anderer Maßnahmen wie der Mitwirkung von Beschäftigtengruppen an der Entscheidungsfindung und der Überwachung. Unter Inkaufnahme des Risikos, die dahinter liegende Psychologie zu stark zu vereinfachen, besteht die Idee darin, die Mitwirkung aller Beschäftigten und ihre Identifikation mit der Firma zu erhöhen, sodass Prinzipal und Agent in stärkerem Maße übereinstimmen und eine allgemein höhere Leistungsintensität resultiert. Der mitwirkungsintensive, anspruchsvolle Arbeitsplatz bietet durch die stärkere (wenngleich nicht vollständige) Deckung zwischen Auftraggeber- und Auftragnehmerinteressen eine ganz andere Methode, hohe Leistungsintensität zu erzielen, als anspruchslose Arbeitsplätze mit der dort dominierenden Motivation durch Angst vor Arbeitslosigkeit.

Laura Tyson und David Levine (1990) fassten 43 empirische Studien über den Zusammenhang zwischen Mitbestimmung der Beschäftigten und Produktivität zusammen. Sie fanden heraus, dass der Effekt von Beschäftigtenmitbestimmung auf die Produktivität meist positiv war, wenngleich manchmal gering oder statistisch insignifikant – aber fast niemals negativ. Die produktivitätssteigernde Wirkung der Mitbestimmung erwies sich als umso größer, je näher an den Arbeitsplätzen die Mitbestimmung institutionalisiert war.

Seither ist eine Vielzahl neuer Studien durchgeführt worden, wovon sich mehrere durch besonders ausgefeilte Forschungsmethoden und sehr gute Datenqualität auszeichnen. Ihre Schlussfolgerungen bestätigen die früheren Ergebnisse: Bereits geringfügige Mitwirkung der Beschäftigten, ein geringes Ausmaß an Aus- und Weiterbildung oder moderate Änderungen der Entlohnungssysteme können – insbesondere kurzfristig – positive Produktivitätseffekte zeitigen. Und ein System mit umfassender Einbindung der Beschäftigten, bedeutenden Prämien, hohem Qualifikationsniveau und breiten Informationsflüssen, das eingebettet ist in eine Unternehmenskultur, welche auf die Vorschläge und die Kreativität der produktivsten MitarbeiterInnen setzt, kann eindrucksvolle Verbesserungen der Leistungsfähigkeit der Gesamtorganisation bewirken.<sup>32</sup>

Die Literatur zur Beteiligung von Beschäftigten am Aktienkapital sowie zu anderen Formen der Eigentumsbeteiligung von MitarbeiterInnen zeigt im Allgemeinen, wenngleich nicht immer, einen positiven Zusammenhang zwischen Eigentumsbeteiligung und Firmenleistung. Wenn die Eigentumsbeteiligung allerdings verbunden wird mit tatsächlicher Mitbestimmung, sind die positiven Effekte relativ klar.<sup>33</sup>

## 8. Zwei Arbeitsbeziehungssysteme: *low road* und *high road*

Die Unterschiede zwischen Arbeitsplätzen mit geringer (*low road*) und solchen mit starker Beschäftigtenmitwirkung (*high road*) bilden einen Teilaspekt der umfassenden Thematik interdependenter Wesensmerkmale verschiedener Typen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Systeme.<sup>34</sup> So kann man die ostasiatische Krise durchaus als Turbulenzen sehen, die aus dem Aufeinanderprallen zweier Systeme hervorgehen, gerade so wie ein Erdbeben aus der Kollision und der Reibung tektonischer Platten entsteht. In einem System, das auf stabilen und vertraulichen Beziehungen zwischen Firmen und Finanzieren beruht und das hohe Fremdkapitalquoten aufweist, werden Krisen üblicherweise mit Verständnis und Geduld von Seiten der Kapitalgeber gehandhabt. Die große Bedeutung von Fremdkapital und ausgeprägtes gegenseitiges Vertrauen im Verhältnis zwischen Unternehmen und Kapitalgebern gehen Hand in Hand und bilden Wesensmerkmale eines funktionsfähigen Systems.

Wenn aber in diesem System ein Unternehmen bei verschiedenen Kapitalgebern, zu denen es lediglich distanzierte Beziehungen unterhält, kurzfristige Schulden eingeht, so wird es im Falle einer Krise nicht über einen ausreichenden Sicherheitspolster verfügen, und der hohe Fremdkapitalanteil kann zum Problem werden. Lose, nicht langfristig angelegte und nicht von hohem Vertrauen gekennzeichnete Finanzierungsbeziehungen müssen mit höheren Eigenkapitalquoten verbunden sein, um im Falle einer Krise ausreichend flexibel zu sein. Worum es hier geht, ist nicht, ob das eine oder das andere System ‚besser‘ ist, sondern dass eine schlechte Mischung von Elementen beider Systeme sehr krisenanfällig sein kann.

Die Welt ändert sich, und damit auch die Herausforderungen für Finanzierungssysteme. Jedes System muss Wege finden, seine strukturellen Merkmale neuen Bedingungen anzupassen, ohne dabei instabile, krisenanfällige Mischungen aus Systemelementen hervorzubringen. Um Einseitigkeit zu vermeiden, sollen hier auch die Probleme erwähnt werden, die auftreten, wenn ein auf lose und kurzfristige Beziehungen angelegtes Finanzierungssystem ein Element aus einem Finanzierungssystem übernimmt, welches auf ausgeprägtem gegenseitigen Vertrauen beruht. Viele Unternehmen in den Vereinigten Staaten und in Europa sind bestrebt gewesen, die Lagerkosten zu verringern, und haben das *Just-in-time*-Lagersystem übernommen. Dieses erfordert allerdings eher kooperative Arbeitsbeziehungen sowohl im betreffenden Unternehmen als auch bei den Zuliefer- und Speditionsfirmen, welche die benötigten Güter zeitgerecht zustellen. Unter den Bedingungen eher konfliktreicher Arbeitsbeziehungen erweist sich das *Just-in-time*-Lagersystem als ziemlich unbrauchbar.

In der Folge sollen die beiden angeführten Arbeitsbeziehungssysteme dargelegt werden als zwei Möglichkeiten, mit dem Problem der Leistungsintensität in Vertretungsbeziehungen und ganz allgemein dem Problem opportunistischen Verhaltens in Vertragsbeziehungen umzugehen. Die

beiden vereinfacht dargestellten Arbeitsbeziehungssysteme werden anhand ihrer Wesensmerkmale charakterisiert (z.B. geringes Vertrauen und wenig Mitwirkung – *low road* – versus starkes gegenseitiges Vertrauen und intensive Mitbestimmung – *high road*) und nicht anhand ihrer geographischen Verbreitung – obwohl das erstgenannte System zumeist als das anglo-amerikanische und das letztgenannte als das japanische und deutsche System bezeichnet wird.

Zieht man die Unterscheidung Hirschmans (1970) zwischen Abwanderung (*exit*) und Widerspruch (*voice*) heran, führt Unzufriedenheit in einem System mit geringem Vertrauen und wenig Mitwirkung zum Austritt und zur Suche nach einem besseren Partner. In einem System mit ausgeprägtem gegenseitigen Vertrauen und intensiver Mitwirkung sind vertragliche Beziehungen stabiler und längerfristig angelegt. Die Partner erwarten voneinander hohe Bereitschaft, für die Beziehung zu wirken, und vertrauen darauf, dass der Partner nicht opportunistisch handelt.<sup>35</sup> In derartigen Arbeitsbeziehungen wird auf Unzufriedenheit mittels verschiedener Informations- und Verhandlungsmechanismen (z.B. Kollektivvertragsverhandlungen, Schlichtungsmechanismen, betriebliche Verhandlungskomitees) reagiert und nicht mittels Beendigung des Vertragsverhältnisses und Abwanderung. Um einen alten Werbespruch zu zitieren: Die Partner würden eher streiten (um eine Konfliktlösung) als wechseln.

Hohes Vertrauen zwischen Beschäftigten und Betriebsleitung wird dadurch erreicht, dass die leitenden Angestellten darauf verzichten, sich auf Kosten der Beschäftigten zu bereichern und diese zu übervorteilen. Die Beschäftigten wiederum entscheiden sich für kooperatives Verhalten, ohne das Gefühl haben zu müssen, dadurch von selbstsüchtigen Managern in opportunistischer Weise ausgebeutet zu werden. Kooperatives Verhalten beider Seiten in vertrauensbasierten Arbeitsbeziehungen bildet die Grundlage hoher ‚X-Effizienz‘.<sup>36</sup> In Arbeitsbeziehungen mit hohem gegenseitigen Vertrauen und Mitbestimmung führt die Einbeziehung der Beschäftigten zu ihrer stärkeren Identifikation mit den Zielen der betreffenden Arbeitsgruppe, wenn nicht sogar mit einigen Unternehmenszielen. Als Ergebnis dieser Sozialisation im Unternehmen identifizieren sich somit die Beschäftigten in höherem Maße mit den übergeordneten Zielen und gestalten diese auch mit. Um opportunistisches Verhalten in der Vertretungsbeziehung zu verringern, setzen vertrauensbasierte und mitwirkungsintensive Arbeitsbeziehungen statt auf Drohungen und intensivere Überwachung auf die Identifikation der Auftragnehmer mit den Gesamtzielen.<sup>37</sup> 1991 betonte Herbert Simon im Rahmen eines Symposiums zum Thema ‚Organizations and Economics‘ die Bedeutung von Identifikation:

„Although economic rewards play an important part in securing adherence to organizational goals and management authority, they are limited in their effectiveness. Organizations would be far less effective systems than they actually are if such rewards were the only means, or even the principal means, of motivation available. In fact, observation of behavior in organizations reveal other powerful motivations that induce



employees to accept organizational goals and authority as bases for their actions. (The) most important of these mechanisms ... (is) organizational identification."<sup>38</sup>

Darüber hinaus kann eine bessere Übereinstimmung von Zielen der Beschäftigten mit jenen der Unternehmensleitung erreicht werden, wenn beide adjustiert werden und nicht nur erstere.<sup>39</sup>

„The body of employees is, together with the body of shareholders, explicitly or implicitly recognized as a constituent of the firm, and its interests are considered in the formation of managerial policy.“<sup>40</sup>

Wir haben also den Versuch eines marktwirtschaftlichen Systems gesehen, die Vorteile von kleinen, eigentümergeführten Unternehmen wie landwirtschaftlichen Familienbetrieben, Kleinproduzenten oder Einzelhandelsgeschäften auf große zu übertragen. Dabei sind wir auf verschiedene Ebenen der Analyse gestoßen:

- Implizite Verträge – auf Reputation beruhende Beziehungen mit unvollkommenen Verträgen, bei denen Anpassungen an sich ändernde Umstände auf der Grundlage von gegenseitigem Vertrauen und Verhandlungen erfolgen – können wirksamer sein als explizite Verträge, bei denen einer Seite alle Gestaltungsmöglichkeiten und alle Residualeinkommen zukommen.
- Anpassungen der Präferenzen der Beschäftigten – also Identifikation mit dem Unternehmen – können zur Erreichung eines gewünschten Verhaltens der Beschäftigten wesentlich wirksamer sein als anreizorientierte Verträge. Die Herbeiführung dieser Identifikation stellt eine der großen Herausforderungen für das Management eines Unternehmens dar. Auch die Gewinnbeteiligung, die in den Standardtheorien über Anreize als eher unwirksam eingestuft wird, kann wegen ihrer identifikationsstiftenden Wirkungen trotzdem effektiv sein.
- Eine weitere Möglichkeit zur Stärkung der Identifikation liegt darin, dass die Unternehmen ihre Ziele über die simple Maximierung der Gewinne hinaus erweitern und das Wohlergehen der Beschäftigten nicht nur als Mittel zum Zweck, sondern auch als eigenständiges Ziel verfolgen.

Die folgende Tabelle 1 versucht einen Überblick über die beiden Systeme zu geben und erläutert, wie deren Wesensmerkmale auf unterschiedlichen Märkten zur Geltung kommen.<sup>41</sup>

## **9. Entwicklungsstrategien für die Arbeitsbeziehungen: von der *low road* zur *high road***

In den Entwicklungsländern basieren Vorstellungen von der kapitalistischen Marktwirtschaft oft auf den Bildern der ‚finsternen, höllischen Fabriken‘ im England des 18. und 19. Jahrhunderts. Marktorientierte Entwicklung wurde als das begriffen, was wir als ‚*low road*‘ der Arbeitsbeziehungen bezeichnet haben. Die neuen Erfahrungen in Japan und anderen ostasiatischen Ländern zeigen, dass es auch ein anderes Modell gibt, das eher dem oben skizzierten ‚*high road*‘-System entspricht. Bis zur

**Tabelle 1: Charakteristika von *low road*- und *high road*-Unternehmen**

| Charakteristika des Unternehmens | „Low Road“                                                                            | „High Road“                                                                                                                                                       |
|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Motivation der Beschäftigten     | Hohe Arbeitslosigkeit und Effizienzlöhne                                              | Starke Einbindung der Beschäftigten bewirkt hohe Motivation auch bei niedriger Arbeitslosigkeit                                                                   |
| Entlohnung                       | Vertragliche Löhne                                                                    | Löhne plus Gewinnbeteiligung                                                                                                                                      |
| Lohnunterschiede                 | Hohe Lohnspreizung als Anreiz für den individuellen Aufstieg                          | Geringe Lohnspreizung, um höhere Gruppensolidarität und Zusammenhalt zu gewährleisten                                                                             |
| Arbeitsplatzsicherheit           | Niedrig: Kündigung ist eine glaubwürdige Drohung zur Erhaltung der Arbeitsdisziplin   | Hoch: um die Identifikation mit dem Unternehmen zu fördern                                                                                                        |
| Ausbildungskosten                | Werden vom einzelnen zur Erhöhung seines Marktwerts getragen                          | Werden von den Firmen als langfristige Investition in das Humankapital getragen                                                                                   |
| Makroökonomisches Umfeld         | Anpassung an (und Verstärkung von) Rezessionen durch Kündigungen                      | Funktioniert besser bei weniger Kündigungen und trägt zur geringeren Volatilität bei                                                                              |
| <b>Produkt- und Faktormärkte</b> |                                                                                       |                                                                                                                                                                   |
| Kundenbeziehungen                | Distanziert, marktorientiert und kompetitiv                                           | Langfristig, basierend auf Engagement, Vertrauen und Loyalität                                                                                                    |
| Produkte                         | Standardisiert (um den Wettbewerb zu fördern)                                         | Zugeschnitten auf Käufer oder Verkäufer                                                                                                                           |
| Verhinderung von Opportunismus   | Ausstieg und Wettbewerb                                                               | Verhandlungen, Engagement und Vertrauen                                                                                                                           |
| <b>Kapitalmarkt</b>              |                                                                                       |                                                                                                                                                                   |
| Beziehungen                      | Kurzfristige, distanzierte und finanzmarktorientierte Finanzierung                    | Langfristige Beziehungen in der Finanzierung                                                                                                                      |
| Zeithorizont                     | Kurzfristig, weil schwer überwachbar, Humankapitalinvestitionen spielen geringe Rolle | Langfristig, um die Erträge von Humankapitalinvestitionen lukrieren zu können                                                                                     |
| Eigenkapitalquote                | Benötigt hohe Eigenkapitalquote, um Marktturbulenzen bewältigen zu können             | Kommt mit niedrigerer Eigenkapitalquote aus, da die Gläubiger aufgrund langfristiger Beziehungen mehr Geduld haben und die Beschäftigten stärker eingebunden sind |
| Niedrige Eigenkapitalkosten      | Werden erzielt, da es keine Gewinnbeteiligung und keine Mitbestimmung gibt            | Werden erzielt, da die Beschäftigten einen Teil des Risikos mittragen (Mitarbeiterbeteiligung) und auch einige Mitbestimmungsrechte haben                         |

Krise in Ostasien herrschte zumindest in einigen Kreisen die Ansicht, dass ein ‚*high road*‘-System besondere Vorzüge gegenüber einem ‚*low road*‘-System aufweise: Es sei makroökonomisch stabiler, die Arbeitsproduktivität höher und die Arbeitsmoral stärker. Es steht zu befürchten, dass eine der nachteiligeren Konsequenzen der Krise in Ostasien in der Abkehr vom ‚*high road*‘-System bestehen könnte, da die Unternehmen nunmehr ermutigt werden, langfristige implizite Verträge mit den Beschäftigten zu brechen und als Reaktion auf die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten die Belegschaft zu reduzieren – selbst wenn dies bedeutet, langjährig Beschäftigte zu entlassen. Die langfristigen Beziehungen werden als eine der Ursachen rigider Märkte gesehen, die eine rasche Anpassung an die Erfordernisse der globalisierten Wirtschaft erschweren.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, sei angemerkt, dass *exzessive Arbeitsmarktrigiditäten* (fast schon tautologisch) negative Effekte haben können. Andererseits können langfristige soziale Verträge zwischen den Unternehmen und ihren Beschäftigten diese eher dazu bewegen, Veränderungen und Fortschritte zu akzeptieren und zu fördern. Tatsächlich wird der Bruch des Gesellschaftsvertrags und das Untergraben des sozialen Kapitals mehr und mehr als eine der Ursachen für den Verfall der Produktivität in der ehemaligen Sowjetunion gesehen.<sup>42</sup> Unter der Annahme unvollständiger Information – wie z.B. zwischen Beschäftigten und Unternehmen – führen kurzfristige marktbasierende Beziehungen zu Unterinvestitionen in firmenspezifisches Humankapital (relativ zur Bestlösung) und zu einem höheren Beschäftigtenumschlag.<sup>43</sup>

### 9.1 Die Notwendigkeit kollektiver Maßnahmen – und ihre Grenzen

Diese Formen des Marktversagens, die oft implizit in den Diskussionen über Arbeitsbeziehungen auftauchen, wurden aus einem bestimmten Grund betont. Ohne die oben erwähnten Unvollkommenheiten hätten Unternehmen von sich aus einen Anreiz, das optimale Ausmaß an Mitbestimmung zu gewähren – es gäbe dann keinen Grund für staatliche Eingriffe in die Unternehmensführung. Wenn die Fakten für das ‚*high road*‘-System so überzeugend sind, wie von vielen angenommen wird, dann werden es die Unternehmen von sich aus übernehmen.

Aber die dargestellten Formen des Marktversagens erklären, warum diese Anpassungen nicht so weitgehend und schnell erfolgen, wie es gesellschaftlich wünschenswert wäre, und nicht eine überzeugende Begründung für kollektive Maßnahmen liefern. Es besteht also zumindest die Möglichkeit, dass staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt Umverteilungen herbeiführen können, die sonst nicht erreichbar wären – etwa durch Maßnahmen, welche die Arbeitsbedingungen, kollektive Verhandlungen oder allgemeiner die Rechte der Beschäftigten beeinflussen. Solche Eingriffe können unter bestimmten Umständen tatsächlich Pareto-verbessernd wirken.

Es muss allerdings betont werden, dass es sich hier um einen sensiblen Balanceakt handelt. Übermäßig starke Gewerkschaften können durch kol-

lektive Maßnahmen die gesamte Wirtschaft blockieren, den Wettbewerb auf den Gütermärkten einschränken und in vielfältiger Weise die Effizienz einer Marktwirtschaft beeinträchtigen. Besonders problematisch ist das in Bereichen mit natürlichem Monopol, staatlich geschaffenem Monopol oder Quasi-Monopol. Lohnerhöhungen können dann an die Konsumenten weitergegeben werden, und die Beschäftigten in diesen Sektoren haben in vielen Ländern ihre Marktmacht dazu benutzt, Löhne weit über jenen bei vollständiger Konkurrenz durchzusetzen. Im Falle öffentlicher Leistungserbringung – etwa im Bildungswesen – kann die disziplinierende Funktion des Wettbewerbs überhaupt fehlen. Zwar können letztlich die WählerInnen Bedenken dagegen anmelden, dass im öffentlichen Sektor zu hohe Löhne gezahlt werden, aber dieser Prozess geht langsam vor sich, und bis die Politik darauf reagiert, können beträchtliche Renten auf Kosten der Öffentlichkeit abgeschöpft werden. Besonders bedenklich sind in diesem Zusammenhang Fälle, in denen die Gewerkschaften zur Aufrechterhaltung ihrer hohen Einkommen versuchen, den Wettbewerb zu behindern. Vielfach wurde argumentiert, dass sich die Lehrgewerkschaften in den USA aus diesem Grund vehement gegen die Einführung von Bildungsgutscheinen zur Wehr setzten.

## **9.2 Sind kollektive Verhandlungen auch im öffentlichen Sektor sinnvoll?**

Allgemeiner stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung von Gewerkschaften im öffentlichen Sektor. Die oben angeführten Argumente deuteten darauf hin, dass gewinnmaximierende Unternehmen ihre Monopsonmacht gegenüber den Beschäftigten ausnützen oder sonst eine Lohnpolitik wählen würden, welche die damit verbundenen negativen Externalitäten ignorierte. Für die Regierung besteht jedoch keine Notwendigkeit, sich so zu verhalten. Mit guten wirtschaftlichen Beratern wäre sie vor der Versuchung gefeit, ihre Monopsonmacht auszunutzen, und sie könnte negative externe Effekte vermeiden. Die Korrektur von negativen externen Effekten stellt jedenfalls eines der wichtigsten Motive für kollektive Verhandlungen dar. Diese Überlegungen würden somit nahe legen, dass zwar im privaten Sektor staatliche Eingriffe zur Gewährleistung kollektiver Verhandlungsrechte notwendig sind, derartige Verhandlungsrechte aber nicht für den öffentlichen Sektor gelten sollten.

Für diese Argumentation gibt es jedoch eine starke Einschränkung. Delegationsprobleme treten im öffentlichen Sektor ebenso auf wie im privaten. Es kann sein, dass sich der Leiter einer öffentlichen Schule nicht völlig dem öffentlichen Interesse entsprechend verhält. Er wird – so wie ein Manager einer Privatschule – seine Aufgabe darin sehen, qualitativ hochstehende Ausbildungsleistungen zu möglichst geringen Kosten zu erstellen. Daher unterliegt er – sofern es keine kollektiven Verhandlungen gibt – starken Anreizen, die Löhne so niedrig wie möglich zu halten. Allgemeiner formuliert: politische Kontrollmechanismen sind weit davon entfernt, perfekt zu funktionieren, ja sie sind sogar wesentlich weniger wirksam als markt-

wirtschaftliche Kontrollmechanismen. In solchen Fällen kann die Gewährleistung von Einspruchsrechten – für Gewerkschaften – besonders bedeutsam sein.<sup>44</sup>

### 9.3 Systemische Probleme

Die Behebung des Ungleichgewichts in der Verhandlungsmacht scheint gerechtfertigt zu sein, sie bietet jedoch nur eine der Begründungen für die Rolle des Staates in der Regulierung der Unternehmensführung (*corporate governance*), insbesondere wenn man den weitgehenden Gestaltungsspielraum des Managements bei der Festlegung der unternehmensinternen Regeln bedenkt. Das Bestehen sehr unterschiedlicher Systeme der Unternehmensführung (solcher mit geringer und solcher mit weitreichender Mitbestimmung der Beschäftigten) legt die Vermutung nahe,<sup>45</sup> dass es multiple Gleichgewichte gibt. In diesem Fall könnte die Rolle der Regierung darin bestehen, zwischen diesen Gleichgewichten zu wählen.<sup>46</sup> Es werden Gesetze erlassen, die das ‚angemessene‘ Verhalten nicht nur hinsichtlich der Einbeziehung der Beschäftigten, sondern auch hinsichtlich der angemessenen Lohnunterschiede zwischen dem Management und den Beschäftigten bestimmen. (Oder glaubt jemand ernsthaft, dass sich die Produktivitätsunterschiede zwischen dem Management und den Beschäftigten in den einzelnen Ländern derart voneinander unterscheiden?) In einer Gesellschaft, in der die Beschäftigten regelmäßig in die unternehmerische Entscheidungsfindung eingebunden sind, würde jedes Unternehmen, das diese Rechte beschneidet, scharf kritisiert werden. In einer Gesellschaft aber, in der die Beschäftigten nicht regelmäßig an der Entscheidungsfindung mitwirken, erhöhte die Gewährung dieser Rechte nicht unbedingt die Attraktivität dieses Unternehmens. Es könnte sogar passieren, dass ein Selektionsprozess einsetzt, in dem jene Beschäftigten, die den größten Wert auf Mitbestimmung legen – und die in anderer Hinsicht die militantesten sind –, sich vorzugsweise bei diesem Unternehmen bewerben. Ebenso hat das Ausscheiden aus einem Unternehmen in einer Gesellschaft, die auf langfristigen Verträgen aufbaut, eine grundlegend andere Signalwirkung als in einem Wirtschaftssystem wie dem US-amerikanischen.<sup>47</sup>

## 10. Entwicklung als demokratische Transformation

Abschließend möchte ich diese Entwicklungsstrategie für Arbeitsbeziehungen im größeren Gesamtzusammenhang eines allgemeineren Entwicklungsbegriffes betrachten. In meiner ‚Prebisch Lecture‘<sup>48</sup> betonte ich das Konzept des Entwicklungsprozesses als einer Transformation der Gesellschaft:

„Entwicklungsprozesse sind Transformationen der Gesellschaft, eine Bewegung weg von traditionellen Beziehungen, traditionellen Denkweisen, traditionellem Umgang mit Gesundheitswesen und Erziehung, traditionellen Produktionsmethoden, hin zu ‚modernen‘ Verfahren. So ist es z.B.

charakteristisch für traditionelle Gesellschaften, die Welt so zu nehmen, wie sie ist; die moderne Sichtweise hingegen betont den Wandel, sie betont, dass wir als Individuen und Gesellschaften Maßnahmen ergreifen können, um etwa die Kindersterblichkeit zu senken, die Lebenserwartung zu erhöhen und die Produktivität zu steigern.“

Wenn also die Änderung der grundlegenden Denkweisen den Kern des Entwicklungsprozesses ausmacht, dann ist es klar, dass sich die Aufmerksamkeit vor allem auf die Frage zu richten hat, wie eine solche Änderung zu erreichen ist.<sup>49</sup> Derartige Änderungen können nicht befohlen oder von außen erzwungen werden, auch wenn die Außenstehenden dabei die besten Absichten hegen. Die Veränderung muss von innen kommen. M.E. ist der Verdacht berechtigt, dass genau jene offenen und ausführlichen Diskussionsprozesse, welche einen demokratischen Prozess ausmachen, der wirkungsvollste Weg sind, um diese Änderungen der Denkmuster herbeizuführen, und zwar nicht nur bei kleinen Eliten, sondern bis tief hinein in die Gesellschaft.

Veränderungen wirken auch oft bedrohlich; entsprechend risikoscheue Menschen sind durchaus bereit, auf Gewinnchancen zu verzichten, um Risiken der Verschlechterung zu vermeiden. Demokratische und partizipatorische Prozesse, welche Gewerkschaften und andere soziale Organisationen einbeziehen, stellen sicher, dass diese Bedenken nicht nur gehört, sondern auch ernst genommen werden. Letztendlich führen diese Prozesse dazu, dass viele der Widerstände gegen Veränderungen aufgelöst werden. Nehmen wir ein Beispiel, welches gerade im Zeitalter der Globalisierung besonders relevant ist. Der Autor dieser Zeilen, der die Verringerung von Handelsbarrieren unterstützt, ist dennoch entsetzt darüber, dass viel zu häufig überzeugte Freihandelsapostel leichtfertig die Gegner der Handelsliberalisierung abkanzeln, einschließlich derjenigen, die durch den Freihandel zu verlieren drohen, indem diese als Vertreter von ‚Sonderinteressen‘ bezeichnet werden, welche ihre derzeitigen Renten bewahren wollen. Doch von denjenigen, die von Reformen des Handels betroffen sind, werden viele ihren Arbeitsplatz verlieren. Und wenn die Gesellschaft keine ausreichenden Sicherheitsnetze zur Verfügung stellt, dann drohen diese entlassenen Arbeitskräfte tatsächlich zu verarmen, mit desaströsen Konsequenzen für alle Familienmitglieder. Hier geht es nicht nur um den Verlust von ‚Renten‘, sondern um den Verlust der Lebensgrundlagen ganzer Familien. Umfassende, demokratische Entscheidungsprozesse, welche Gewerkschaften und andere Organisationen der Zivilgesellschaft mit einbeziehen, erhöhen die Chancen, dass diese legitimen Bedenken adäquat berücksichtigt werden.

Es sollte deutlich gesagt werden: Die ArbeitnehmerInnen in weiten Teilen der Welt haben gute Gründe, misstrauisch zu sein. Die Kapitalmarkliberalisierung in Ostasien brachte, außer für einige wenige Reiche, nicht die versprochenen Vorteile. Sie hat viele in die Armut geführt – sowohl durch niedrigere Löhne als auch durch gestiegene Arbeitslosigkeit. Noch schlimmer ist es, dass die ArbeitnehmerInnen zusehen mussten, wie ihren

Staaten Entscheidungen offensichtlich von außen aufgezwungen wurden, welche ihr Leben massiv beeinflussten, ohne den Bedenken der ArbeitnehmerInnen auch nur die geringste Beachtung zu schenken, abgesehen von Predigten über die Tugend, Leid zu ertragen. M.E. ist es durchaus wahrscheinlich, dass einige der desaströsen wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die im Zuge der Ostasienkrise gefällt wurden, nicht zustande gekommen wären, wenn die Beschäftigten Mitbestimmungsrechte gehabt hätten (ganz abgesehen von Mitbestimmung entsprechend dem Anteil an den Konsequenzen, den sie zu tragen haben).<sup>50</sup> Und auch wenn dabei ähnliche Entscheidungen getroffen worden wären, so hätten die ArbeitnehmerInnen zumindest das Gefühl gehabt, gehört worden zu sein.

Daher würde ich behaupten, daß Wirtschaftsdemokratie essentiell ist, um die systematische Veränderung der Denkweisen herbeizuführen, welche mit einer demokratischen Transformation verbunden ist, und dass sie notwendig ist, um diese Veränderung der Politik, die ja den Kern der Entwicklung darstellt, akzeptabel zu machen. Wenn die ArbeitnehmerInnen und andere betroffene soziale Gruppen in diesem Veränderungsprozess mitbestimmen können, um ihn für die Menschen akzeptabler zu machen, so steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass diese Veränderungen akzeptiert oder sogar begrüßt und nicht bei nächster Gelegenheit wieder rückgängig gemacht werden.

Demokratie am Arbeitsplatz hat allerdings – wie bereits oben ausgeführt wurde – wirtschaftliche Vorteile, welche über die bloße Akzeptanz von Veränderungen hinausgehen. Es gibt in zunehmendem Maße Literatur, welche auf die effizienzsteigernde Wirkung der Mitbestimmung hinweist.<sup>51</sup> Änderungen der Technologie lassen Änderungen im Ausmaß und in der Art der Mitbestimmung der Beschäftigten erwarten, da die Effizienz steigt und sich die Kosten der Mitbestimmung ändern. Die neuen Kommunikationstechnologien und Produktionsmethoden versprechen durchaus einen Zuwachs an Mitbestimmung in den Betrieben, gerade so wie sie in der allgemeinen Politik eine stärkere Einbeziehung der Bürger versprechen.<sup>52</sup>

## 11. Der Weg zur Wirtschaftsdemokratie

Bisher erfolgte die Analyse im Großen und Ganzen gemäß traditionellen ökonomischen Betrachtungsweisen. Es ist folgendermaßen argumentiert worden: Bei gegebenen traditionellen Zielen (Pareto-Effizienz) und traditionellen Annahmen über individuelles Verhalten existieren bereits dann gute Gründe für politische Eingriffe in die Arbeitsbeziehungen, wenn Unvollkommenheiten und Informationskosten einbezogen werden, welche zu Mobilitätsbeschränkungen und asymmetrischen Verhandlungssituationen führen.

Aber hier soll eine Hypothese dargelegt werden, die darüber hinausgeht. Es ist uns nicht gleichgültig, in welcher Art von Gesellschaft wir leben. Wir glauben an Demokratie, unabhängig davon, ob sie wirtschaftliche Effizienz erhöht oder nicht.<sup>53</sup>

Demokratie geht weit über Wahlen mit Mehrheitsentscheidungen hinaus.<sup>54</sup> Tatsächlich existiert eine reiche Tradition, welche ‚Regieren durch Diskussion‘ als Schlüssel zur Demokratie identifiziert.<sup>55</sup> Demokratische Prozesse müssen offene Dialoge und breites aktives Engagement der Bürger beinhalten, und dies erfordert ein Mitspracherecht der Bürger bei Entscheidungen, welche sie betreffen, auch bei wirtschaftlichen Entscheidungen. Deshalb können wir von Industrie- oder Wirtschaftsdemokratie am Arbeitsplatz sprechen, wo Gewerkschaften eine Schlüsselrolle spielen, und von lokaler Demokratie auf kommunaler Ebene sowie von Demokratie auf nationaler Ebene.

Eine Gesellschaft, die von Klassenkonflikten zwischen ArbeitnehmerInnen und Kapitalisten geprägt ist, unterscheidet sich fundamental – und funktioniert grundlegend unterschiedlich – von einer Gesellschaft, in der es eine stärkere Übereinstimmung der Interessen gibt. Eine Gesellschaft, in welcher ein Großteil der ArbeitnehmerInnen marginalisiert ist, die behandelt werden, als ob ihre Stimme nicht zählte, und deren Aufstiegschancen überaus begrenzt sind, wird grundlegend anders funktionieren als eine Gesellschaft, die von größerem Respekt für den Einzelnen und von stärkeren Versuchen einer umfassenden Einbindung geprägt ist.

Die Wirtschaftsdemokratie ist deshalb ein zentraler Teil einer demokratischen Gesellschaft. Die Grenzen und Einschränkungen der Wirtschaftsdemokratie verändern sich, wie sich die Demokratie selbst ändert. Obwohl Demokratie eine lange Tradition aufweist – im Westen reicht diese zumindest bis zu den griechischen Stadtstaaten zurück –, entwickelte sich sogar die politische Demokratie langsam. Das allgemeine Wahlrecht wurde erst im 20. Jahrhundert zur Norm. Viele Länder waren sehr langsam bei der Gewährung der Grundrechte – der Pressefreiheit, der Redefreiheit, der Koalitionsfreiheit, um gemeinsame Ziele zu verfolgen (sowohl allgemein als auch insbesondere für ArbeitnehmerInnen), – welche absolut notwendig für eine effektive Demokratie sind. Viele Regierungen weigern sich nach wie vor, das Recht der Bürger auf Information anzuerkennen, indem sie Geheimhaltung weit über das für die nationale Sicherheit notwendige Ausmaß hinaus bewahren.

Es gab vergleichsweise große Fortschritte im Bereich der Wirtschaftsdemokratie. Heute ist das Management eher bereit, die Anliegen der Beschäftigten zu hören – dies wird nicht mehr als ungehörige Einmischung in die Leitungsbefugnisse des Managements gesehen. Auch die Sprache ändert sich, man spricht von Partnerschaften, Teams, Gemeinschaft. Es bedarf keines unrealistisch optimistischen Glaubens an eine völlige Übereinstimmung der Interessen, um zur Einschätzung zu gelangen, dass solch ein Wandel der Sprache eine fundamentale Änderung der Denkweisen repräsentiert, und zwar in Richtung größerer Offenheit, in Richtung deutlicherer Herausarbeitung der Ursachen von Konflikten und Klarstellung der Asymmetrien der Verhandlungsmacht, welche durch die Kosten der Arbeitskräftemobilität, durch beschränkte Ressourcen der ArbeitnehmerInnen und durch Asymmetrien von Information entstehen.

Demokratie ist auch zerbrechlich. Wiederholt haben wir erlebt, dass starke soziale Unruhen zum Ruf nach einer starken (im Klartext: un-



demokratischen) Regierung führen, um die Grundlagen von Recht und Ordnung wieder herzustellen, ohne welche ein Zusammenleben und -arbeiten nicht möglich ist. Wir haben gesehen, wie Wirtschaftspolitik, und die Art wie sie angewendet wird, entweder die soziale Kohäsion fördern oder aber zu sozialer Desintegration führen kann. Die Welt erlebte Wirtschaftskrisen in zunehmender Häufigkeit und Schärfe. Es besteht mehr und mehr Konsens bezüglich der Ursachen der Krisen und bezüglich der notwendigen politischen Reaktionen, um ihre Häufigkeit und Schärfe zu mildern und um die Konsequenzen abzufedern, etwa durch die Entwicklung stärkerer Sicherheitsnetze. Allerdings existiert kein Sicherheitsnetz, das in vollem Umfang diejenige Sicherheit bieten kann wie eine Wirtschaft bei Vollbeschäftigung. Kein Wohlfahrtssystem kann jemals die Würde wieder herstellen, die mit Arbeit verbunden ist. Es ist unumgänglich, dass sich die Staaten nicht nur um Politiken bemühen, die Krisen verhindern sowie deren Schärfe und negative Auswirkungen minimieren, sondern auch auf diese Krisen in einer Art und Weise reagieren, womit ein höchstmögliches Beschäftigungsniveau aufrechterhalten wird. Viel zu oft war der Fokus der Politikberatung in diesen Ländern zu klein. Während die Effizienzvorteile gewisser Maßnahmen betont wurden, kam die Behandlung der Gefahren zu kurz; noch schlimmer ist, dass der Reihenfolge der Maßnahmen wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde – der Sicherstellung, dass die Länder über die entsprechenden Institutionen verfügen, welche sie (und v.a. die besonders verwundbare Gruppe von ArbeitnehmerInnen) in die Lage versetzen, diese Risiken zu tragen.<sup>56</sup> Indem man die Länder und die ArbeitnehmerInnen diesen Risiken aussetzt, gefährdet man nicht nur das Leben und die Lebensgrundlagen der Letzteren, sondern grundsätzlich das System der wirtschaftlichen und politischen Demokratie.

## 12. Abschließende Bemerkungen

Nun, am Ende eines Millenniums und am Beginn eines neuen, ist es an der Zeit, die Arbeitsbeziehungen in einem neuen Licht zu betrachten und mit einer Änderung der herrschenden Paradigmen zu beginnen. Kaum jemand, der eine Geschichte des Kapitalismus in den USA schreibt, würde die bedeutende Rolle der organisierten Arbeiterbewegung leugnen. Deren Rolle beschränkte sich nicht nur auf die Umgestaltung der Beziehungen zwischen Beschäftigten und Unternehmen sowie auf die teilweise Behebung des Machtungleichgewichts, vielmehr leisteten sie auch einen Beitrag zur Verbesserung des Lebensstandards. Kritiker, die behaupten, dass diese Änderungen ohnehin als Resultat des Wirtschaftswachstums erfolgt wären, sind schlicht nicht ernst zu nehmen.

Die Welt ist heute jedoch eine andere als noch vor 75 oder vor 50 Jahren. Statistiken zeigen, dass Gewerkschaften im privaten Sektor heute eine wesentlich geringere Rolle spielen als noch in den Jahren unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg. Das bedeutet allerdings nicht, dass Fragen der Arbeitsbeziehungen verschwunden wären. Vielmehr haben sich die

Standpunkte geändert, beispielsweise im Hinblick auf Fragen der Partizipation der Beschäftigten am Eigentum und deren Einfluss auf die Unternehmensführung. Es könnte sich als notwendig erweisen, dass der Staat diese Änderungen in der ökonomischen Organisation erleichtert, wie er dies früher im 20. Jahrhundert tat, als er das Wachstum der Gewerkschaften ermöglichte. Viele der Entwicklungsländer, von denen einige erst dabei sind, feudale Strukturen zu überwinden, stehen aber noch traditionelleren Problemen der Behebung grundsätzlicher Machtungleichgewichte gegenüber. Diejenigen, die im Geschäft der Beratung von Entwicklungsländern tätig sind, müssen sich des sozialen, politischen, ökonomischen und historischen Umfelds bewusst sein, in welchem sie tätig sind: Ländern zu empfehlen, ihre Arbeitsmärkte zu flexibilisieren, kann im Endeffekt bedeuten, sie sollten hart erkämpfte Fortschritte in den Arbeitsbedingungen aufgeben. Selbst Wohlfahrtsgewinne können sich als problematisch erweisen, wenn man die sozialen Kosten der auferlegten Risiken und die oben beschriebenen negativen makroökonomischen Effekte mit berücksichtigt. Die Straßen von Seattle wurden Zeugen der Frustration, die vielfach in den Entwicklungsländern darüber empfunden wird, wie die internationale Gemeinschaft mit ihren Anliegen umgeht.

Noch fundamentaler als Fragen der ökonomischen Effizienz sind jene, welche die wirtschaftliche Demokratie betreffen, jene nach der Art der Gesellschaft, die aufgebaut werden soll. Wir können mehr tun, als bloß dem Gebot ‚Nur keinen Schaden anrichten‘ zu folgen – auch wenn einige behaupten würden, schon alleine damit wäre viel gewonnen. Während die Globalisierung neue Herausforderungen für eine nachhaltige demokratische Entwicklung bringt, bietet sie auch neue Gelegenheiten, die Fesseln der Vergangenheit zu lockern und diejenigen demokratischen Prozesse zu fördern, die für den langfristigen Erfolg notwendig sind. Indem wir zu Anwälten von mehr Rechten und besserer Vertretung der ArbeitnehmerInnen auf allen Ebenen – vom Arbeitsplatz über die lokale, regionale und nationale bis hin zur internationalen Ebene – werden, können wir m.E. viel mehr als nur Effizienzverbesserungen erreichen. Gewerkschaften und andere Formen der Selbstorganisation der BürgerInnen sind ein Schlüssel zur demokratischen Wirtschaftsentwicklung. Deshalb unterstützt die Weltbank heute die Arbeitsnormen der ILO, einschließlich des Koalitions- und des Kollektivverhandlungsrechts.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Vgl. Stiglitz (1998).

<sup>2</sup> Die ‚Core Labor Standards‘ sind fundamentale Rechte von ArbeitnehmerInnen, die im Rahmen der ILO festgelegt wurden: 1.) das Recht, Zusammenschlüsse zu bilden und Kollektivverträge auszuhandeln (Koalitionsfreiheit); 2.) das Verbot von Zwangsarbeit; 3.) die Abschaffung der Kinderarbeit; 4.) das Verbot von Diskriminierungen am Arbeitsplatz (Anm. d. Übers.).

<sup>3</sup> Vgl. Freeman, Medoff (1984) und Kochan, Osterman (1994).

<sup>4</sup> „Industrialism has, wherever it has appeared, produced some form of trade unionism and some kind of exclusive organization of the working class. In all industrialized countries of

Europe, trade unions and the working class movement connected with them have formed the most lively defenders of democracy. Even in Eastern countries like Japan and India industrialism has produced the need for trade unions and trade unions are the beginning of democracy." (Lindsay (1943) 192).

<sup>5</sup> Musgrave (1959).

<sup>6</sup> Wobei rigide Löhne nicht nur über den Arbeitsmarkt wirksam werden, wie in der klassischen Ökonomie, sondern auch über den Produktmarkt.

<sup>7</sup> Williamson (1975, 1979, 1981).

<sup>8</sup> D.h. unter Berücksichtigung der Kosten der Informationsbeschaffung oder der Marktschaffung; siehe Greenwald, Stiglitz (1986).

<sup>9</sup> Shapiro, Stiglitz (1984).

<sup>10</sup> Siehe Braverman, Stiglitz (1986).

<sup>11</sup> Siehe u.a. Farrell (1987).

<sup>12</sup> Siehe Easterly, Islam, Stiglitz (1999).

<sup>13</sup> Siehe Kuttner (1999) für eine ausführlichere Diskussion.

<sup>14</sup> Marshall (1920) Kap. IV und V in Bd. VI.

<sup>15</sup> Samuelson (1976) 52, Hervorhebung im Original.

<sup>16</sup> Siehe Philmore (1982) für eine eingehendere Behandlung.

<sup>17</sup> Nozick (1974) 331.

<sup>18</sup> Debreu (1959) 50.

<sup>19</sup> Christ (1975) 334, zitiert in Philmore (1982) 52.

<sup>20</sup> Robert Solow (1990) 30 versucht auf seine eigene Weise den treuen Neoklassikern zu Hilfe zu kommen: „I want to emphasize to economists that it is not a betrayal of the structure of economic theory generally to admit the likelihood that labor is a peculiar sort of commodity and the labor market correspondingly a peculiar sort of market.“

<sup>21</sup> Eine wichtige Erkenntnis aus der Informationsökonomie ist, dass es im ökonomischen System viele Konvexitäten gibt, die dazu führen, dass geringe Kosten (oder allgemeiner: kleine Abweichungen) bedeutende Auswirkungen haben können; siehe Stiglitz (2000).

<sup>22</sup> Vgl. Diamond (1971). Unter bestimmten Umständen kann der Lohnsatz etwas über dem Monopsonlohn liegen, oder das Gleichgewicht kann durch eine Lohnverteilung gekennzeichnet sein. Siehe dazu Stiglitz (1985a, 1987).

<sup>23</sup> Frühere Diskussionen zu den Ineffizienzen aufgrund von Arbeitsplatzwechseln werden in Stiglitz (1972) zusammengefasst. Das Problem besteht darin, dass es wegen unvollständiger Information und unvollständigen Verträgen nicht möglich ist, zwischen effizientem und ineffizientem Arbeitsplatzwechsel zu unterscheiden, also zwischen Kündigungen von Beschäftigten, die wegen grundlegender Differenzen in den jeweiligen Vorstellungen oder Zielen nicht zur betreffenden Firma oder dem betreffenden Arbeitsplatz passen, und ineffizienten Kündigungen. Vgl. Amott, Stiglitz (1985).

<sup>24</sup> Vgl. Easterly, Islam, Stiglitz (1999).

<sup>25</sup> Siehe Berle, Means (1932) und Stiglitz (1985b).

<sup>26</sup> Edlin, Stiglitz (1995).

<sup>27</sup> Vgl. Akerlof, Yellen (1988).

<sup>28</sup> Greenwald, Stiglitz (1986).

<sup>29</sup> Diese Vertretungsbeziehungen sind ein Hauptthema der Informationsökonomie, da viele Aspekte des Verhaltens der Auftragnehmer nicht beobachtet werden können. Viele der nicht beobachtbaren Faktoren, welche die Arbeitsproduktivität beeinflussen, werden unter der Bezeichnung „Leistungsintensität“ (effort) zusammengefasst. Leitende Angestellte können die Leistungsintensität der Beschäftigten nicht unmittelbar beobachten, und doch kann die Leistungsintensität eine erhebliche Wirkung auf Produktivität und Profite haben.

<sup>30</sup> Siehe Shapiro, Stiglitz (1984) und die anderen Beiträge in Akerlof, Yellen (1986).

<sup>31</sup> In Shapiro, Stiglitz (1984) wurden diese beschrieben als eher schlecht bezahlte, eher geringe Qualifikation erfordernde, auf manuelle Tätigkeiten ausgerichtete Beschäftigten.

<sup>32</sup> Levine (1995) 81.

<sup>33</sup> Siehe dazu Blinder (1990), Gates (1998) und die aktualisierten Berichte in [www.nceo.org/library](http://www.nceo.org/library) des National Center for Employee Ownership in Oakland, California.

<sup>34</sup> Siehe Aoki (1994).

<sup>35</sup> Siehe Goldberg (1980) zum Unterschied zwischen *relational contracting* und *arm's length contracting*.

<sup>36</sup> Wobei X für Leistungsintensität stehen könnte. Siehe Leibenstein (1984, 1987).

<sup>37</sup> Diese Überlegungen werfen eine Vielzahl wichtiger Fragen auf, die hier nicht behandelt werden können. Siehe McGregor's klassisches Werk zur „Theorie Y“ (1960) und die rezentere Literatur zur intrinsischen Motivation, v.a. Lane (1991), Frey (1997) und Krepes (1997).

<sup>38</sup> Simon (1991) 34.

<sup>39</sup> Aus dieser Formulierung geht nicht klar hervor, ob ein Verzicht des Unternehmens auf das Ziel der Gewinnmaximierung angenommen wird oder ob es zur Erreichung der Gewinnmaximierung lediglich so handeln muss, als würden die Interessen der Beschäftigten in die eigenen Zielsetzungen eingeschlossen. Siehe Akerlof und Kranton (1999).

<sup>40</sup> Aoki (1997) 283-4.

<sup>41</sup> Siehe Levine, Tyson (1990), Levine (1995), Clark (1979) und Dore (1987) für ähnliche Vergleiche von Unternehmen des anglo-amerikanischen und japanischen Typs.

<sup>42</sup> Siehe Stiglitz (1999a, 1999b) und Hussain, Stern, Stiglitz (1999).

<sup>43</sup> Siehe Arnott, Stiglitz (1985). Ähnliche Argumente wurden auch im Zusammenhang mit kurzfristigen Finanzierungsbeziehungen vorgetragen. Die Finanzbeziehungen über Wertpapieremissionen könnten weniger effizient sein als Finanzierungen über Banken. Siehe z.B. Stiglitz (1992) und die dortigen Literaturhinweise.

<sup>44</sup> Siehe Hirschman (1970).

<sup>45</sup> Es kann nur vermutet werden, da die gesetzlichen Rahmen sich auch in anderer Hinsicht unterscheiden können.

<sup>46</sup> Die Rolle der Regierung beim Übergang von einem (Pareto-inferioren) Gleichgewicht zu einem anderen wird von Basu am Beispiel der Kinderarbeit anschaulich illustriert. Er argumentiert, dass es eine ‚*low level equilibrium trap*‘ gibt, in der alle Löhne niedrig sind. Da die Löhne niedrig sind, schicken die Familien ihre Kinder zur Arbeit. Gerade deshalb, weil sie ihre Kinder zur Arbeit schicken, ist der Gleichgewichtslohn niedrig. Es gibt aber auch ein Gleichgewicht mit hohen Löhnen, bei dem die Eltern trotz hoher Löhne ihre Kinder nicht zur Arbeit schicken. Das Verbot von Kinderarbeit garantiert, dass eine Volkswirtschaft diese Gleichgewichtsfalle vermeidet; siehe Basu (1998). Ähnlich zeigen Basu, Genicot, Stiglitz (1999), dass es Gleichgewichte mit hoher Arbeitslosigkeit geben kann, bei denen Familien wegen des Risikos, nicht beschäftigt zu werden, viele Angehörige auf den Arbeitsmarkt schicken. Ein garantiertes Familieneinkommen kann diese Form von nachteiligem Gleichgewicht ausschalten.

<sup>47</sup> Eine entsprechende Argumentation ist verwendet worden, um zu zeigen, dass es für Unternehmen zwar letztlich effizienter sein könnte, mit ihren Beschäftigten umfangreichere Arrangements der Risikoteilung einzugehen (siehe Weitzman (1984, 1985, 1995)), es sich aber für keine Firma auszahlt, ein derartiges Arrangement einzuführen. Die Firmen, die dies am ehesten tun, sind jene, deren Gewinnerwartungen am ungünstigsten sind. In ihrer Wirkung entsprechen Gewinnbeteiligungsarrangements der Ausgabe von Aktien an die Beschäftigten, und daher treffen die Argumente der Negativauslese, warum Aktienmärkte schlecht funktionieren, hier zu; siehe Greenwald, Stiglitz, Weiss (1984). Durch einen Zwang für alle Unternehmen, Arrangements der Risikoteilung mit ihren Beschäftigten einzuführen, werden die Effekte der Negativsignalisierung verwässert, wenn nicht überhaupt ausgeschaltet.

<sup>48</sup> Stiglitz (1998).

<sup>49</sup> „All (vicious development) circles result from the two-way dependence between development and some other factor, be it capital or entrepreneurship, education, public administration, etc. But the circle to which our analysis has led us may perhaps lay claim to a privileged place in the hierarchy of these circles inasmuch as it alone places the difficulties of development back where all difficulties of human action begin and belong: in the mind.“ (Hirschman (1958) 11).

<sup>50</sup> Siehe Stiglitz (1998c).

<sup>51</sup> Siehe Blinder (1990) und Levine (1995).

<sup>52</sup> Siehe Stiglitz (1999c).

<sup>53</sup> In der Literatur über Entwicklung gibt es eine Vielzahl von Werken, die sich mit dem Thema der wechselseitigen Beziehungen zwischen Wachstum und Demokratie befassen und zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen gelangen. Siehe z.B. Knack, Keefer (1997), Weltbank (1997), Stiglitz (1999d).

<sup>54</sup> „In theory, the democratic method is persuasion through public discussion carried on not only in legislative halls but in the press, private conversations and public assemblies. The substitution of ballot for bullets, of the right to vote for the lash, is an expression of the will to substitute the method of discussion for the method of coercion.“ (Dewey (1939) 128).

<sup>55</sup> Siehe z.B. John Stuart Mill. 1859 bzw. 1972), Walter Bagehot (1869 bzw. 1948), James Bryce (1888 bzw. 1959), John Dewey (1929, 1939), Ernest Baker 1942 bzw. 1967), Frank Knight (1947) und Charles Lindblom (1990).

<sup>56</sup> Eine umfangreiche Literatur legt Zeugnis ab zugunsten der Liberalisierung von Kapital- und Finanzmärkten, unabhängig von der Höhe der daraus abgeleiteten Effizienzgewinne (einige rezentere Beiträge haben diese überhaupt in Frage gestellt, siehe Stiglitz (1999e) und Rodrik (1998)), und trägt damit zweifellos zur wirtschaftlichen Volatilität und der erhöhten Häufigkeit von finanziellen und Währungskrisen sowie Rezessionen bei. Siehe Demirgüç-Kunt, Detragiache (1997) und Easterly, Islam, Stiglitz (1999).

## Literatur

Akerlof, George, *An Economic Theorist's Book of Tales* (New York 1984).

Akerlof, George; Kranton, Rachel, *Economics and Identity* (=draft, presented at World Bank Summer Research Workshop, Juli 1999).

Akerlof, George; Yellen, Janet (Hrsg.), *Efficiency Wage Models of the Labor Market* (Cambridge 1986).

Akerlof, George; Yellen, Janet, *Fairness and Unemployment*, in: *American Economic Review* 78/2 (1988) 44-49.

Aoki, Masahiko, *The Japanese Firm in Transition*, in: Yamamura, Kozo; Yasuba, Yasukichi (Hrsg.), *The Political Economy of Japan* (Stanford 1987).

Aoki, Masahiko, *The Japanese Firm as a System of Attributes: A Survey and Research Agenda*, in: ders.; Dore, Ronald (Hrsg.), *The Japanese Firm: Sources of Competitive Strength* (Oxford 1994) 11-40.

Arnott, R.; Stiglitz, Joseph E., *Labor Turnover, Wage Structure and Moral Hazard: The Inefficiency of Competitive Markets*, in: *Journal of Labor Economics* 3/4 (1985) 434-462.

Arrow, K. J.; Debreu, G., *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*, in: *Econometrica* 22 (1954) 265-290.

Arrow, K. J.; Hahn, F. H., *General Competitive Analysis* (San Francisco 1971).

Bagehot, Walter, *Physics and Politics* (New York 1948; Originalausgabe 1869).

Barker, Ernest, *Reflections on Government* (London 1967; Originalausgabe 1942).

Basu, Kaushik, *Child Labor: Cause, Consequence, and Cure, with Remarks on International Labor Standards* (=Policy Research Working Paper No. 2027, World Bank, Washington, D.C., 1998).

Basu, Kaushik; Genicot, Garance; Stiglitz, Joseph E., *Household Labor Supply, Unemployment, and Minimum Wage Legislation* (=Policy Research Working Paper No. 2049, World Bank, Washington, D.C., 1999).

Berle, A.; Means, G., *The Modern Corporation and Private Property* (New York 1932).

Blinder, Alan S. (Hrsg.), *Paying for Productivity* (The Brookings Institution, Washington, D.C., 1990).

Bowles, Samuel, *The Production Process in a Competitive Economy: Walrasian, Neo-Hobbesian, and Marxian Models*, in: *American Economic Review* 75 (1985) 16-36.

Braverman, A.; Stiglitz, Joseph E., *Landlords, Tenants and Technological Innovations*, in: *Journal of Development Economics* 23 (1986) 313-32.

Bryce, James, *The American Commonwealth* (New York 1959; Originalausgabe 1888).

- Christ, Carl F., The Competitive Market and Optimal Allocative Efficiency, in: Elliott, John; Cownie, John (Hrsg.), *Competing Philosophies in American Political Economics* (Pacific Palisades, CA, 1975) 332-338.
- Clark, R., *The Japanese Company* (New Haven 1979).
- Coase, R., The Nature of the Firm, in: *Economica* 4 (1937) 386-405.
- Debreu, G., *Theory of Value* (New York 1959).
- Demirgüç-Kunt, Asli; Detragiache, Enrica, The Determinants of Banking Crises: Evidence from Industrial and Developing Countries (=Policy Research Working Paper No. 1828, World Bank and International Monetary Fund, Washington, D.C., 1997).
- Dewey, John, *The Public and Its Problems* (Chicago 1927).
- Dewey, John, *Freedom and Culture* (New York 1939).
- Diamond, P., A Model of Price Adjustment, in: *Journal of Economic Theory* 3/2 (1971) 156-168.
- Dore, R., *Taking Japan Seriously* (Stanford 1987).
- Easterly, W.; Islam, R.; Stiglitz, Joseph E., Shaken and Stirred: Volatility and Macroeconomic Paradigms for Rich and Poor Countries (=Michael Bruno Memorial Lecture, given at the XII World Congress of the IEA, Buenos Aires 1999).
- Edlin, A.; Stiglitz, Joseph E., Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies, in: *American Economic Review* 85/5 (1995) 1301-12.
- Farrell, J., Information and the Coase Theorem, in: *Journal of Economic Perspectives* 1/2 (1987) 113-129.
- Freeman, Richard; Medoff, James, *What Do Unions Do?* (New York 1984).
- Frey, Bruno, *Not just for the money: An economic theory of personal motivation* (Cheltenham 1997).
- Gates, Jeff, *The Ownership Solution* (Reading 1998).
- Goldberg, V., Relational exchange: economics and complex contracts, in: *American Behavioral Scientist* 23/3 (1980) 337-352.
- Greenwald, Bruce; Stiglitz, Joseph E., Externalities in Economics with Imperfect Information and Incomplete Markets, in: *Quarterly Journal of Economics* 101/2 (1986) 229-264.
- Greenwald, Bruce; Stiglitz, Joseph E., Pareto Inefficiency of Market Economies: Search and Efficiency Wage Models, in: *American Economic Review* 78/2 (1988) 351-5.
- Greenwald, Bruce; Stiglitz, Joseph E., Financial Market Imperfections and Business Cycles, in: *Quarterly Journal of Economics* 108/1 (1993) 77-114.
- Greenwald, Bruce; Stiglitz, Joseph E.; Weiss, Andrew, Informational Imperfections in the Capital Markets and Macroeconomic Fluctuations, in: *American Economic Review* 74/2 (1984) 194-199.
- Hicks, J., Mr. Keynes' Theory of Employment, in: *Economic Journal* 46 (1936) 238-253.
- Hicks, J., Mr. Keynes and the 'Classics': A Suggested Interpretation, in: *Econometrica* 5/2 (1937) 147-159.
- Hirschman, Albert O., *The Strategy of Economic Development* (New Haven 1958).
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States* (Cambridge, MA, 1970).
- Hussain, A.; Stern, N.; Stiglitz, Joseph E., Chinese Reforms from a Comparative Perspective (=unpublished paper, World Bank, Washington, D.C., 1999).
- Knack, S.; Keefer, P., Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, in: *Quarterly Journal of Economics* 112/4 (1997) 1251-1288.
- Knight, Frank, *Freedom and Reform* (New York 1947).
- Kochan, Thomas; Osterman, Paul, *The Mutual Gains Enterprise: Forging a Winning Partnership among Labor, Management, and Government* (Boston 1994).
- Kreps, David, Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives, in: *American Economic Review* 87 (1997) 359-65.
- Kuttner, Robert, *Everything for Sale: The Virtues and Limits of Market* (New York 1997).
- Lane, Robert E., *The Market Experience* (New York 1991).
- Leibenstein, H., The Japanese Management System: An X-Efficiency Game Theory Analysis, in: Aoki, M. (Hrsg.), *The Economic Analysis of the Japanese Firm* (Amsterdam 1984) 331-357.

- Leibenstein, H., *Inside the Firm: The Inefficiencies of Hierarchy* (Cambridge, MA, 1967).
- Levine, David I., *Reinventing the Workplace* (The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995).
- Levine, David I.; D'Andrea Tyson, Laura, Participation, Productivity, and the Firm's Environment, in: Blinder, Alan (Hrsg.), *Paying for Productivity: A Look at the Evidence* (The Brookings Institution, Washington, D.C., 1990) 183-237.
- Lindblom, Charles, *Inquiry and Change* (New Haven 1990).
- Lindsay, A. D., *The Modern Democratic State* (London 1943).
- Marshall, Alfred, *Principles of Economics* (New York 1920).
- McGregor, Douglas, *The Human Side of Enterprise* (New York 1960).
- Mill, John Stuart, On Liberty, in: Acton, H. B. (Hrsg.), J. S. Mill: *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government* (London 1972; Originalausgabe 1859).
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance* (New York 1959).
- Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia* (New York 1974).
- O'Toole, James, *Leading Change: Overcoming the Ideology of Comfort and the Tyranny of Custom* (San Francisco 1995).
- Philmore, J., The Libertarian Case for Slavery: A Note on Nozick, in: *Philosophical Forum* XIV (1982) 43-58.
- Samuelson, P., *Economics* (New York 1976).
- Shapiro, Carl; Stiglitz, Joseph E., Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: *American Economic Review* 74 (1984) 433-44.
- Simon, Herbert, Organizations and Markets, in: *Journal of Economic Perspectives* 5 (1991) 25-44.
- Solow, Robert, *The Labor Market as a Social Institution* (Cambridge, MA, 1990).
- Standing, Guy, *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice* (London 1999).
- Stiglitz, Joseph E., Equilibrium Wage Distribution, in: *Economic Journal* 95 (1985a) 595-618.
- Stiglitz, Joseph E., Credit Markets and the Control of Capital, in: *Journal of Money, Banking, and Credit* 17/2 (1985b) 133-52.
- Stiglitz, Joseph E., Competition and the Number of Firms in a Market: Are Duopolies More Competitive Than Atomistic Markets?, in: *Journal of Political Economy* 95/5 (1987) 1041-1061.
- Stiglitz, Joseph E., Banks versus Markets as Mechanisms for Allocating and Coordinating Investment, in: Roumasset, J. A.; Barr, S. (Hrsg.), *The Economics of Cooperation: East Asian Development and the Case for Pro-Market Intervention* (Boulder 1992) 15-38.
- Stiglitz, Joseph E., More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus (World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Helsinki/Helsingfors 1998a).
- Stiglitz, Joseph E., Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes (=Raul Prebisch Lecture at United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), Genf 1998b; for speeches: <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm>).
- Stiglitz, Joseph E., Responding to Economic Crises: Policy Alternatives for Equitable Recovery and Development (=Paper presented to North-South Institute Seminar, Ottawa 1998c).
- Stiglitz, Joseph E., Whither Reform? Ten Years of the Transition (=keynote address to the 1999 Annual Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., 1999a).
- Stiglitz, Joseph E., Quis Custodiet Ipsos Custodes?, in: *Challenge* 42/6 (1999b) 26-67.
- Stiglitz, Joseph E., Public Policy for a Knowledge Economy (=paper presented to the Department for Trade and Industry and Center for Economic Policy Research, London 1999c).
- Stiglitz, Joseph E., Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm (=paper presented in Seoul 1999d).
- Stiglitz, Joseph E., Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability, in: *World Development* (1999e).
- Stiglitz, Joseph E., Knowledge about Knowledge: Reflections on Economics at the Turn of the Century, in: *Quarterly Journal of Economics* (2000).

- Weitzman, Martin, *The Share Economy: Conquering Stagflation* (Cambridge 1984).
- Weitzman, Martin, *The Simple Macroeconomics of Profit Sharing*, in: *American Economic Review* (1985) 937-953.
- Weitzman, Martin, *Incentive Effects of Profit Sharing*, in: Siebert, Horst (Hrsg.), *Trends in Business Organization: Do Participation and Cooperation Increase Competitiveness?* International workshop (Tübingen 1995) 51-78.
- Williamson, Oliver E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York 1975).
- Williamson, Oliver E., *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, in: *Journal of Law and Economics* 22/2 (1979) 233-261.
- Williamson, Oliver E., *The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes*, in: *Journal of Economic Literature* 19/4 (1981) 1537-1568.
- World Bank, *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean* (=mimeographed, Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean, Washington, D.C., 1997).

## **Zusammenfassung**

Es ist heutzutage weithin akzeptiert, dass das Entwicklungsziel nicht nur im Erhöhen des Bruttoinlandsprodukts bestehen kann: Gefördert werden soll eine demokratische, nachhaltige und gerechte Entwicklung. Wenn dies das Ziel darstellt, so ist es nur natürlich, dass der Frage, wie sich die Lage der arbeitenden Bevölkerung im Zuge des Entwicklungsprozesses ändert, besonderes Augenmerk gilt. Dabei sollen nicht nur die Einkommen betrachtet werden, sondern auch zusätzliche Indikatoren wie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie die demokratische Mitwirkung im Betrieb und in der Gesellschaft. Die Rechte der ArbeitnehmerInnen sollten für eine entwicklungspolitische Institution wie die Weltbank eine zentrale Bedeutung haben.



**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen  
der Arbeiterkammer Wien“  
Reihe Band 5**

## **Kapitalismus im 21. Jahrhundert Ein Survey über aktuelle Literatur**

**Günther Chaloupek, Thomas Delapina (Hrsg.)**

**Werner Teufelsbauer**

Lester Thurows Weg zur Überwindung des konservativen durch einen aufgeklärten Kapitalismus.

**Günther Chaloupek**

Paul Krugman über die Zukunft des Kapitalismus.

**Ewald Walterskirchen**

„Die Herausforderung des Weltkapitalismus“ von Robert Gilpin.

**Felix Butschek**

David Landes' Lehren aus der Vergangenheit.

**Peter Rosner**

„Aufstieg und Niedergang von Nationen“ und „Power and Prosperity“ von Mancur Olson.

**Manfred Prisching**

Robert Heilbroners ungreifbare Visionen.

**Thomas Delapina**

Kapitalismus im 21. Jahrhundert – Versuch eines Resümees.

Wien 2001, 88 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

Bestellungen bei: Verlag ORAC, 1014 Wien, Graben 17,

Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: [verlag@Orac.at](mailto:verlag@Orac.at)

---

# Third Way, New Labour, and the Challenges to Economic and Monetary Union Macropolicies

Philip Arestis, Malcolm Sawyer

---

## 1. Introduction

This paper is concerned with three issues. The first is to seek to decipher the type of economic analysis that underpins the ideas of the 'third way'. The second is to suggest that the ideas surrounding the economic analysis of the Economic and Monetary Union (EMU) theoretical and policy framework are firmly embedded in that of 'third way'. The third is to argue that the challenge to the EMU macropolicies lies in their potential to achieve full employment and low inflation in the eurosystem. On this score, we conclude that these policies as they operate at the moment, are not very promising. Alternatives are suggested.

In the UK, the emergence of 'new Labour' has been closely associated with the development of the notion of the 'third way'. Tony Blair, for example, stated that "New Labour is neither old left nor new right ... Instead we offer a new way ahead, that leads from the centre but is profoundly radical in the change it promises".<sup>1</sup> In a similar vein, Giddens (1998) locates the 'third way' by reference to two other ways of 'classical social democracy' and neoliberalism. Although there have been some notable contributions on the 'third way',<sup>2</sup> there has been rather little specifically on the economic analysis underpinning it, though speeches and other pieces by Blair (1996, 1997, for example) and Brown (1997a, 1997b, 1999, 2000, for example) provide some material. In this paper we work back from the policies and policy pronouncements of governments (particularly in our case of the new Labour government) to seek to infer an economic analysis behind the 'third way'.

We begin in the section entitled *Theoretical foundations of the 'third way'*, by sketching out what we see as the analysis of a market economy which underpins the ideas of the 'third way', by reference to the policy statements of the new Labour government in the UK. It is our view that the economics of new Labour and of the 'third way' is embedded in New Keynesianism and this is highlighted. The section that follows, entitled *EMU macropolicies*,

deals with the nature of the economic model surrounding the EMU and suggests that it is essentially of the New Keynesian variety. The key challenge is whether in the EMU these policies are adequate to deal with the problems of unemployment and inflation, and thus help to achieve and maintain a framework of full employment. In the section entitled *Policies for full employment and low inflation*, the paper argues that the institutional and policy arrangements surrounding the EMU and the euro are quite inadequate to deal with problems of unemployment and inflation. We propose alternative policies and institutional arrangements. A final section summarises the argument and concludes.

## 2. Theoretical foundations of the 'third way'

It is unlikely that economic policy pursued by any government is fully consistent either internally or with some theoretical paradigm. However, in view of the approach adopted by those governments that purport to follow the 'third way', it can be thought of as embedded in the New Keynesian economics paradigm. We argue that the approach can be viewed as new Keynesian through its emphasis on the supply-side determined equilibrium level of unemployment (the 'natural rate' or the non-accelerating inflation rate of unemployment, the NAIRU), its neglect of aggregate or effective demand, and of fiscal policy, the elevation of monetary policy, the concern over the 'credibility' of economic policies (Brown (2000) for example), and its adoption of the assumption of rational expectations. Also, that the microeconomic notion of 'market failure' can be interpreted to support significant government intervention when 'market failures' are viewed as widespread. 'Market failure' is viewed as arising from the existence of externalities, the 'public good' nature of some goods and monopoly, and the emphasis on training and education by the new Labour government (and others) can be seen in this light of the government provision or encouragement of activities which would be under-provided by the market.

We postulate that the economics of the 'third way' can be understood as based on the eight elements listed below which we would argue justify the description of a new Keynesian variety.<sup>3</sup> The eight elements which we see as underlying the economics of the 'third way' are as follows:

(i) The market economy is viewed as essentially stable, and that macroeconomic policy (particularly discretionary fiscal policy) may well destabilise the market economy. Markets, and particularly the financial markets, make well informed judgements on the sustainability of economic policies, especially so in the current environment of open, globalised, capital and financial markets.

(ii) Monetary policy can be used to meet the objective of low rates of inflation (which are always desirable in this view, since low, and stable, rates of inflation are conducive to healthy growth rates). However, monetary policy should not be operated by politicians but by experts (whether banks, economists or others) in the form of an 'independent'

Central Bank.<sup>4</sup> Politicians would be tempted to use monetary policy for short-term gain (lower unemployment) at the expense of long term loss (higher inflation). An 'independent' Central Bank would also have greater credibility in the financial markets and be seen to have a stronger commitment to low inflation than politicians do.<sup>5</sup> It is argued that a policy which lacks credibility because of time inconsistency is neither optimal nor feasible.<sup>6</sup> The only credible policy is the one that leaves the authority no freedom to react to developments in the future, and that even if aggregate demand policies matter in the short run in this model, a policy of non-intervention is preferable. It is precisely because of the time-inconsistency and credibility problems that monetary policy should be assigned to a 'credible' and independent Central Bank which should be given as its sole objective that of price stability.

(iii) The level of economic activity fluctuates around the NAIRU, and unemployment below (above) the NAIRU would lead to higher (lower) rates of inflation. The NAIRU is a supply-side phenomenon closely related to the workings of the labour market. The source of domestic inflation (relative to the expected rate of inflation) is seen to arise from unemployment falling below the NAIRU, and inflation is postulated to accelerate if unemployment is held below the NAIRU. However, in the long-run there is no trade-off between inflation and unemployment, and the economy has to operate (on average) at the NAIRU if accelerating inflation is to be avoided. In this long-run, inflation is viewed as a monetary phenomenon in that the pace of inflation is aligned with the rate of interest. Monetary policy is, thus, in the hands of central bankers. Control of the money supply is not an issue, essentially because of the instability of the demand for money which makes the impact of changes in the money supply a highly uncertain channel of influence.

(iv) The essence of Say's Law holds, namely that the level of effective demand does not play an independent role in the (long run) determination of the level of economic activity, and adjusts to underpin the supply-side determined level of economic activity (which itself corresponds to the NAIRU). Shocks to the level of demand can be met by variations in the rate of interest to ensure that inflation does not develop (if unemployment falls below the NAIRU). Fiscal policy has a passive role to play in that the budget deficit position varies over the business cycle in the well-known manner. The budget (at least on current account) can and should be balanced over the course of the business cycle.

(v) The market system involves 'market failure' in the neo-classical sense of the term. Markets do not reach an optimum outcome because of the presence of externalities, public and quasi-public goods (that is goods which are non-rivalrous in use and non-excludable), and monopoly situations. The policy conclusion is straightforward, namely that government seeks to correct externalities through appropriate taxation, subsidy and regulation, makes provision for 'public goods' either itself or through paying the private sector to provide the goods, and competition

policy can be used to reduce or restrain monopoly positions. This idea is, of course, not unique to the 'third way', and has been a central element in conventional welfare economics.

(vi) Long-run growth in income per head depends on investment decisions rather than, as in traditional growth theory, on exogenous improvements in technology. Human capital is also seen as particularly important, and since the public sector is a heavy provider of education, and education adds to human capital, the public sector is again seen to play a significant role in growth. Endogenous growth theory also postulates that there are overall increasing returns to scale, but that includes some factors of production which are not privately owned. Knowledge and information, for example, add to productive potential but are not generally privately owned. These 'public goods' (in the technical sense of being non-excludable and non-rivalrous) will generally be under-provided by the private sector, and the public sector has a role to play in providing them or encouraging their provision. In effect, endogenous growth theory again points to the role of the state in terms of the correction of market failure, and specifically in this context the provision or subsidy of 'public goods', with research and development, education and training being the major examples.

(vii) Inequality is a further element of some significance. In the economics of 'third way' there is concern over inequality of possibilities rather than inequality of outcome.<sup>7</sup> Inequality of outcome could be seen to be addressed through a progressive tax system and a redistributive social security system. Inequality of possibilities can be addressed through education and training (initial endowments), through 'employability' policies (for inclusion in the labour market and employment), and through seeking to change the rewards offered by the market. With the exception of the national minimum wage, it could be said that there has been little attempt to modify the rewards thrown up by the market. As Giddens (1998) 101 notes, a "winner takes all" element in parts of the labour market means large inequalities. But also Giddens (2000) perceives that "incentives are necessary to encourage those of talent to progress and that equality of opportunity typically creates higher rather than lower inequalities of outcome" (p. 86). It could be argued, though, that inequality of opportunity acts as a barrier for many to fulfil their potential. Those disadvantaged do not forego education because of a lack of incentives in terms of higher pay for the more educated but because of a range of barriers to their doing so. Greater opportunity would be expected to increase the supply of the well trained etc., and reduce the pay of the well trained relative to the pay of the untrained.

(viii) The final aspect refers to globalisation. The rising ratio of international trade relative to GDP (at least again by way of comparison with the ratios of the 'golden age' of capitalism in the 1950s and 1960s) and the increased role of foreign direct investment by transnational corporations is an accepted (and indeed welcomed) 'fact of life'.<sup>8</sup> 'Third way' perceives

globalisation as having virtually eliminated the possibilities of industrial policy (other than competition policy) and of macroeconomic policy. The mobility of industrial and financial capital is seen to preclude independent national economics policies in these regards. However, the nation state still has a role to play, though there are trends for moving government away from the nation state, sometimes in a downward decentralised direction (e.g. to regions within a country) and sometimes in an upward direction (e.g. to European Union). But the role of government is seen to shift towards creating a favourable environment for transnational investment whether in the form of low taxation on profits, subsidies to inward investment or to creating a highly skilled work force. The effects of globalisation on policy perspectives is orchestrated in terms of a shift from industrial policy and Keynesian demand measures favoured by 'old' social democracy, but also from regulation to deregulation and market liberalization emphasised by neo-liberals. "The aim of macroeconomic policy is to keep inflation low, limit government borrowing, and use active supply-side measures to foster growth and high levels of employment."<sup>9</sup> Blair and Schröder (1999) argue in a similar fashion, "In a world of ever more rapid globalization and scientific changes we need to create the conditions in which existing businesses can prosper and adapt, and new businesses can be set up and grow" (p. 163). Hombach (2000) reinforces the point when he suggests that "It is not only the forces of globalization that demand the modernization of our institutions and political programmes, but, to no less an extent, changes in patterns of employment, in values and in demographic and social structures" (p. 31).

It follows from this analysis that to the extent the 'third way' represents the 'new' social democracy, it begs the question of how it may differ in its policy approach from the 'old' social democracy. An answer may be attempted once it is recognised that like the 'new' social democratic economic policies,<sup>10</sup> the 'old' social democratic economic policies did not fit into a single mould, and of course varied over time and across countries. At the cost of gross over-simplification (and no doubt other costs as well), we would suggest that the following played significant roles (at least so far as the UK is concerned). There was an acceptance of some key aspects of Keynesianism, particularly that budget deficits can be used to support aggregate demand – fiscal policy was given an active role. Each post-war Labour government, and other 'old' social democratic governments made some extension of public ownership. The perceptions of the 'failures' of the economy were broader than 'market failure'. These failures have ranged over lack of exploitation of economies of scale, poor management, under-investment etc. Unemployment was addressed through regional and industrial policies rather than labour market policies. There was generally a use and development of some form of corporatism, for example, through a tripartite approach to industrial policy, the operation of incomes policy etc.

It is clear that the 'third way' and the new Labour government operate along quite different lines from old social democracy. Macroeconomic policy

is of the new Keynesian type, with an emphasis on control of inflation rather than the reduction of unemployment and a perceived need to acquire credibility in the financial markets. We have described microeconomic policy as concerned with the correction of 'market failures': this can also be seen as a policy that accepts the beneficial operation of markets, albeit one that can be improved by appropriate government action. The 'third way' does appear to seek to equip individuals to compete in the market, e.g. through training and education.<sup>11</sup> Ultimately, we agree with Tsakalotos (2001) that these features suggest "an explicit rejection of many of the economic, political and philosophical ideas of social democracy, let alone democratic socialist ideas" (p. 43).

### 3. EMU macropolicies

The launch of the euro as a 'real' currency, rather than as a 'virtual' currency (since January 1999), takes place against an economic environment where there is the prospect of slowing growth and rising unemployment across the world and the eurozone, adding to the already high levels of unemployment. Table 1 makes the point very well. Since the second quarter of 2000, there has been a continuous slow down in real GDP growth rate in the euro area. The forecasts for the whole 2001 and 2002 and the ECB projections for the same years is that this slow down will continue, indeed it may turn into a recession. A similar pattern is evident in the cases of the US economy and Britain (where the situation does not appear to be as bad). In terms of unemployment and inflation the situation is no better. The euro area unemployment is very high at 8.5 per cent, and though the rate is much lower in the US and Britain, it is now increasing in all three countries (and quite rapidly in the US case). Inflation may not be a problem in the US and Britain but in the euro area it is above the 2 per cent target set by the European Central Bank (ECB). The forecasts for inflation and the ECB projections relating to inflation tell a very similar story.<sup>12</sup>

We see the challenges to the EMU macropolicies surrounding the euro, the extent to which they can tackle the problems just summarised. These are embedded in the monetary policy operated by the ECB, and in the Stability and Growth Pact (SGP). We begin by briefly locating the key theoretical features and policy implications of the EMU system. They are actually firmly rooted in the theoretical foundations of the 'Third Way' discussed earlier. They are as follows:<sup>13</sup>

(i) politicians cannot be trusted with economic policy formulation with a tendency to make decisions which have stimulating short-term effects (reducing unemployment) but which are detrimental in the longer term (notably a rise in inflation). In contrast, experts in the form of central bankers are not subject to political pressures. Consequently, monetary policy has been removed from national authorities and from political authorities and placed with the ECB, and fiscal policy will be permanently constrained by the SGP.

**Table 1: Macroeconomic Indicators 1999-2002****Real GDP Growth Rates and Inflation**

| Year<br>Quarter | 1999 |     |     |     | 2000 |     |     |     | 2001 |     |     |    | Forecasts |      | ECB Projections |           |         |           |
|-----------------|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|------|-----|-----|----|-----------|------|-----------------|-----------|---------|-----------|
|                 | 1Q   | 2Q  | 3Q  | 4Q  | 1Q   | 2Q  | 3Q  | 4Q  | 1Q   | 2Q  | 3Q  | 4Q | 2001      | 2002 | 2001            |           | 2002    |           |
|                 |      |     |     |     |      |     |     |     |      |     |     |    |           |      | GDP             | Inflation | GDP     | Inflation |
| Euro Area       | 1.9  | 2.3 | 2.6 | 3.2 | 3.5  | 3.7 | 3.3 | 3.0 | 2.5  | 1.7 | 1.3 |    | 1.5       | 1.0  | 1.3-1.7         | 2.6-2.8   | 0.7-1.7 | 1.1-2.1   |
| US              | 4.0  | 3.9 | 4.0 | 4.4 | 4.2  | 5.2 | 4.4 | 2.8 | 2.5  | 1.2 | 0.6 |    | 1.0       | 0.6  | –               | –         | –       | –         |
| Britain         | 1.7  | 1.7 | 2.5 | 3.2 | 3.2  | 3.4 | 3.0 | 2.6 | 2.7  | 2.3 | 2.1 |    | 2.2       | 1.7  | –               | –         | –       | –         |

**Unemployment and Inflation**

| Country/Area | Unemployment<br>(year ago) | Actual Inflation<br>Consumer Prices<br>(year ago) | Forecast Inflation |      |
|--------------|----------------------------|---------------------------------------------------|--------------------|------|
|              |                            |                                                   | 2001               | 2002 |
| Euro Area    | 8.5                        | 2.9                                               | 2.6                | 1.5  |
| US           | 4.0                        | 3.4                                               | 2.9                | 1.6  |
| Britain      | 5.5                        | 3.2                                               | 2.0                | 2.2  |

Note: GDP (Growth Rate) =  $100 [X_t / X_{t-1} - 1]$

Where  $X_t$  = is value in quarter t, and  
 $X_{t-1}$  = is value in quarter of a year ago.

Source: THE ECONOMIST (various issues)



(ii) inflation is a monetary phenomenon and can only be controlled through monetary policy. The ECB can set the key interest rate (the 'repo' rate) to influence monetary conditions, which in turn influence the future rate of inflation. Central banks have no discernible effects on the level or growth rate of output in the long run, but do determine the rate of inflation in the long run. Thus, inflation is still a monetary phenomenon and ultimately it is central banks that determine the inflation rate.

(iii) the level of unemployment fluctuates around NAIRU, the supply-side determined equilibrium rate of unemployment. The level of NAIRU may be favourably affected by a 'flexible' labour market, but is unaffected by the level of aggregate demand or by productive capacity. The thrust of the European Employment Pact agreed in Cologne by the European Council in June 1999 is very much based on this theoretical construct; there are notions of more flexible labour markets, but there is no industrial policy.<sup>14</sup>

(iv) fiscal policy is impotent in terms of its impact on real variables (essentially because of beliefs in crowding out and that fiscal policy is inflationary). As such it should be subordinate to monetary policy in controlling inflation. It is recognised, though, that the government budget position will fluctuate during the course of the business cycle but in the context of an essentially passive fiscal policy.

In terms of the institutional framework, it is worth noting the following three key elements.

First, the ECB is intended to be independent of the European Union (EU) Council and Parliament and of its member governments. Thus, there is a complete separation between the monetary authorities, in the form of the ECB, and the fiscal authorities, in the shape of the national governments comprising the EMU. It follows that there can be little co-ordination of monetary and fiscal policy. Indeed, any attempt at co-ordination would be extremely difficult to implement. For apart from the separation of the monetary and fiscal authorities, there is also the requirement that national governments (and hence the fiscal authorities) should not exert any influence on the ECB (and hence the monetary authorities). Any strict interpretation of that edict would rule out any attempt at co-ordination of monetary and fiscal policies.

Second, the ECB is the only effective federal economic institution. The ECB has the one policy instrument of the rate of interest (the 'repo' rate) to pursue the main objective of low inflation. Fiscal policy is subject to the requirements of the SGP as noted above.

Third, the ECB and the national central banks are linked into the European System of Central Banks (ESCB) with a division of responsibility between them. The ECB has the responsibility for setting interest rates in pursuit of the inflation objective and the national central banks responsibility for regulatory matters.

We may turn our attention next to the EMU policy framework, and discuss first monetary policy as implemented by the ECB, followed by the fiscal policy aspects.

### 3.1 Monetary policy

ECB monetary policy has been assigned a quantitative definition of price stability in the form of a 0-2 per cent target for the annual increase in the Harmonised Index of Consumer Prices (HICP) for the euro area. A 'two-pillar' monetary strategy has been adopted. The 'first pillar' is a commitment to analyse monetary developments for the information they contain about future price developments. This is the quantitative reference value for monetary growth, where a target of 4.5 per cent of M3 has been imposed. Being a reference level, there is no mechanistic commitment to correct deviations in the short term, although it is stated that deviations from the reference value would, under normal circumstances, 'signal risks to price stability'. The 'second pillar' is a broadly based assessment of the outlook of price developments and the risks to price stability. This broad range of indicators includes: the euro exchange rate; labour market indicators, such as wages and unit labour costs; fiscal policy indicators; and financial market indicators, such as asset prices.

The management of monetary policy within these institutional arrangements by the ECB entails three sets of problems. The first is that the timing of policy decisions has been very slow. It is of some interest to note in this context the reluctance of the ECB to reduce the rate of interest when a downturn in economic activity in 2001, not just in the eurozone, became rather obvious. In particular, the ECB is faulted for underestimating the impact of the US recession on the eurozone, and for not reacting on time in terms of reducing interest rates; and when it did, there was unusual confusion between the markets and the ECB. After signalling in April 2001 an imminent cut in interest rates, it never implemented it; however, when in May it signalled no change, the ECB subsequently cut interest rates! This leads us to the related second problem, the ECB's methods of operation. They are confusing to the markets as the example just cited reveals. The problem with the ECB's methods of operation is partly the bank's secretiveness, for it does not publish minutes of its meetings. This is compensated to some extent by the ECB president's news conference once a month after the monetary policy meetings, by the president's testimony to the European parliament on a regular basis, by the monthly publication of the ECB Bulletin, and by the ECB's GDP growth and inflation projections twice a year. The trouble is that the ECB has not learned to communicate its methods of operation. In addition to not publishing minutes of the monetary policy meetings, important ECB policy decisions have been leaked prior to official pronouncements and the speeches of different ECB officials have given different signals regarding ECB policy. The third problem is with the official 'two-pillar' strategy. It is uncertain as to the value attached to the M3 reference value. The target has never been met, and yet this does not seem to worry official strategy. There is also the question of whether the 2 per cent inflation target is not too restrictive. It is by any standards so low that it can easily be overshoot, requiring continuously high

interest rates. A recent example is the ECB president's testimony to the European Parliament's economic and monetary affairs committee on the 8<sup>th</sup> of December, 2001. He declared that the key 'repo' rate decided on the 8<sup>th</sup> of November, 2001, "continued to be appropriate for the maintenance of price stability over the medium term". But as noted above, the indications are for a severe downturn, if not recession, in the eurozone and elsewhere.

If the rate of interest is the only monetary instrument, the obvious question arises: can changes in the interest rate do the job of controlling inflation? Interest rates are likely to influence investment expenditure, consumer expenditure, market interest rates and asset prices, expectations and the exchange rate. These changes in turn influence domestic and external demand, and then inflationary pressures. In addition interest rate changes can also have distributional effects, whether between individuals or between economic regions. There is still the problem of the 'one-size-fits-all' monetary policy, a point raised recently by the Governor of the Bank of England who argued, in an interview on the German television on the 20<sup>th</sup> of December, 2001, that such policy is risky and that "The same monetary policy is not necessarily the best for every country at the same time" in such a diverse economic area. The Governor also suggested in an interview on BBC radio on the 21<sup>st</sup> of December, 2001, that unlike monetary policy in a single country where 'mitigating factors' exist, such as labour migration and fiscal redistribution, these factors "are not present to any significant degree at the eurozone level".

A number of reservations in terms of the efficacy of this monetary policy may be raised: first, there is the problem of the transmission mechanism of monetary policy in the euro area since, as Duisenberg (1999) concedes, "Relatively little is known as yet" about it, and, therefore, "One important challenge for the Eurosystem is to obtain better knowledge of the structure and functioning of the euro area economy and the transmission mechanism of monetary policy within it, so that policy actions can be implemented accordingly" (p. 189); second, there is considerable doubt on the effectiveness of monetary policy in terms of responding to recession and as a means of controlling inflation (witness how slow the world-wide reductions in interest rates have been, and also the unsuccessful counter-inflation monetary policy of the ECB); third, in terms of the impact of interest rates on expenditure, there are questions relating to the magnitude of the impact, timing and variability of the time lags involved; fourth, since interest rate policy has a range of effects (e.g. on investment, exchange rate and distributional effects), the objectives of monetary policy should reflect that, and should, thus, be recast to include growth and high levels of employment alongside inflation; and fifth, exchange rate changes are expected to be small on the EMU economy. Its relatively closed nature in terms of international trade (with imports and exports amounting to less than 10 per cent of GDP) means that variations in the exchange rate of the euro will have much less impact on prices than in more open economies.

### 3.2 Fiscal policy

The core elements of SGP are three: (a) to pursue the medium-term objectives of budgetary positions close to balance or in surplus; (b) the submission of annual stability and convergence programmes by the member states; and (c) the monitoring of the implementation of the stability and convergence programmes. The main feature of the core elements is the requirement that the national budget deficit does not exceed 3 per cent of GDP, and failure to meet that requirement could lead to a series of fines depending on the degree to which the deficit exceeds 3 per cent. It is also necessary for national budgetary policies to "support stability oriented monetary policies. Adherence to the objective of sound budgetary positions close to balance or in surplus will allow all Member States to deal with normal cyclical fluctuations while keeping the government deficit within the reference value of 3% of GDP". Furthermore, "Member States commit themselves to respect the medium-term budgetary objective of positions close to balance or in surplus set out in their stability or convergence programmes and to take the corrective budgetary action they deem necessary to meet the objectives of their stability or convergence programmes, whenever they have information indicating actual or expected significant divergence from those objectives." (Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam 17 June 1997)

A country's budgetary data become available for the Commission to scrutinise on 1 March each year when the stability programmes are submitted. Each programme will contain information about the paths of the ratios of budget deficit to GDP and national debt to GDP. The Council (ECOFIN) examines the stability reports and delivers an opinion within two months of the report's submission. If the stability programme reveals that a country is significantly diverging from its medium-term budgetary objective, then the council will make relevant recommendations to strengthen the stability programme. If the situation persists then the member state will have been judged to have breached the reference values. The Pact details 'escape' clauses which allows a member state that has an excessive deficit to avoid sanction. If there is an economic downturn and output has fallen by more than 2 per cent, then the member state will escape sanction automatically but the deficit should be corrected once the recession has finished. If output falls between 0.75 and 2 per cent then the Council can use discretion when making a decision on an 'excessive' deficit, other factors will be taken into account such as the abruptness of the downturn, the accumulated loss of output relative to past trends and whether the government deficit exceeds government investment expenditure. If a country is found to have breached the reference values, then it has four months to introduce the corrective measures suggested by the Council. If the country follows the Council's recommendations, then the 'excessive' deficit can continue, but the budget deficit must be corrected within a year following its identification. A country which chooses not to

introduce corrective measures will be subject to a range of sanctions, at least one or more must be imposed, of which one must be in the form of a non-interest bearing deposit lodged by the national government. In this instance, it will fall upon EMU members, excluding the member country under consideration, to reach a decision on sanctions. The non-interest bearing deposit consists of a fixed component (0.2 per cent of GDP), and a variable component (one tenth of the difference between the deficit ratio and the 3 per cent reference value). If the budget deficit is not corrected within two years, the deposit is forfeited and becomes a fine, whereas if the deficit is corrected within two years the deposit is returned and the penalty becomes the foregone interest.

These institutional arrangements, along with relevant experiences (e.g. the condemnation of Ireland for cutting taxes and raising public expenditure when output was above trend; criticisms of Britain, even though outside of the eurozone, for proposing public expenditure increases above the trend rate of growth of output), point to a general deflationary bias in the operation of the SGP. This is illustrated by the April 2001 recommendation to the British government (not formally governed by the SGP) that in the event of a downturn in 2002, public expenditure should be reduced (below planned levels) to maintain the then public expenditure to GDP ratio. It is also illustrated by the response of the ECB president at a press conference on 6 December, 2001, after the ECB's policy-making council, to an Italian request to delay target dates for budget balance in view of the downturn in economic activity (see Table 1). He argued that "it is of the greatest importance to enhance confidence with both consumers and investors if governments stick to their medium-term strategy, whatever happens".

The separation of the monetary authorities from the fiscal authorities and the decentralisation of the fiscal authorities will inevitably make any co-ordination of fiscal and monetary policy difficult. Since the ECB is instructed to focus on inflation while the fiscal authorities will have a broader range of concerns, there will be considerable grounds for conflict.<sup>15</sup> This suggests a need for the evolution of a body, which is charged with the co-ordination of these monetary and fiscal policies. In the absence of such a body, tensions will emerge in the real sector when monetary policy and fiscal policy pull in different directions. The SGP in effect resolves these issues by establishing the dominance of the monetary authorities (ECB) over the fiscal authorities (national governments).

#### **4. Policies for full employment and low inflation**

If current EMU policy arrangements cannot produce full employment and low inflation within the euro area, then the obvious question is the extent to which necessary changes to the existing framework are required to achieve this objective. This section attempts to answer this question.

The achievement of full employment does require an appropriate high level of aggregate demand. This translates into some combination of

increased demand for consumption, for investment, for public expenditure, and for exports. Whether such a level of aggregate demand would require a substantial budget deficit inevitably depends on what happens to the other sources of demand in the equation. But a high level of aggregate demand is only one condition for the achievement of full employment. In the context of the eurozone, there are further significant obstacles to the achievement of full employment. The first is the lack of productive capacity in many regions to provide high levels of employment. Estimates by the OECD of the 'output gap' are currently around zero, that is actual output is about equal to potential output; yet this is combined with over 8 per cent unemployment. In a similar vein, the OECD's estimates of the Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU) average of 8.8 per cent for the eurozone (in 1999), is again close to the current experience. Interpreting the NAIRU as an indicator of a capacity constraint, suggests capacity problems. In this context, higher levels of aggregate demand would place pressure on capacity and could well have some inflationary consequences. The second obstacle is the disparity of unemployment, in that a general increase in demand would push some regions to or even above full employment. The third problem is that there has been incomplete convergence of business cycles across eurozone countries, suggesting the need for differentiated policies across countries (and specifically differentiated fiscal policies). But even if there were convergence of business cycles, the cyclical movements would be around with quite different levels of unemployment.

These considerations suggest that the restoration of full employment in the eurozone will take much more than a higher level of aggregate demand. It will require the creation of sufficient capacity to support full employment, and the substantial reduction of regional disparities. But the creation of high levels of aggregate demand remains a necessary, though not sufficient, condition for the creation of full employment. At the present time, the eurozone lacks any significant policies which address the unemployment issue: it lacks the power to create high levels of aggregate demand to promote investment or to reduce regional disparities.

Although inflation has been above the target level, there does not seem to be any perception that there is an inflationary problem currently. Inflation worldwide as well as in Europe appears to be subdued (at least by comparison with the late 1960s and 1970s, though not by comparison with the 1950s). It may then not be a matter of much concern that the euro area has no effective policy for responding to inflationary pressures. We have argued above that interest rate policy is unlikely to be able to cope with major inflationary pressures (and can only do so through deflationary measures).

The achievement of high levels of economic activity without inflationary pressures then requires four elements, in addition to high levels of aggregate demand. First, institutional arrangements for collective wage determination and price setting which are conducive to low inflation. Wage

determination within the EU is currently undertaken on a decentralised and fragmented basis, even where it is (or has been) centralised within a particular national economy. The institutional arrangements for collective wage determination at the EU level do not currently exist, and this effectively rules out any possibilities for the operation of incomes policy or similar for the next few years. There are a number of examples in Europe (within and without the EU) of centralised institutional arrangements, which have been conducive to relatively low inflation: for example Austria, Germany and Norway.

Second, in addition to the construction of relevant institutional arrangements, it is necessary to construct a well functioning real economy which is also conducive to combining low inflation with high levels of economic activity. We take the view that a major element of that would be the construction of a level and location of productive capacity, which is capable of providing work to all that seek paid employment. This would require that not only is the general level of productive capacity raised, but also that much of that increase directed towards the less prosperous regions of the EMU. This would require the enhancement of the functions of the European Investment Bank (EIB), or a similar institution, to ensure high rates of capital formation, appropriately located across the EMU.

Third, an alternative full employment, growth and stability pact would involve major changes to the operations of the ECB. The reformulated ECB should be required to act as lender of last resort and not merely possess the potential to act as such. Moreover, the ECB should adopt a more pro-active stance regarding bank surveillance and supervision. The proposal for the reformulation of objectives readily follows from what has been previously said: the ECB should be charged with setting interest rates in a manner that encourages growth and full employment, rather than merely inflation.

Fourth, the present disparities in regional unemployment levels (and also in labour market participation rates) within the EU would suggest that even if full employment were achieved in some regions, there would still be very substantial levels of unemployment in many others. In the presence of such disparities in unemployment, the achievement of a low level of unemployment overall (not to mention full employment) would be difficult. Inflationary pressures would build up in the fully employed regions even when the less prosperous regions were still suffering from significant levels of unemployment. Interest rates would then rise to dampen down the inflationary pressures in the prosperous regions without consideration for the continuing unemployment in other regions. Therefore, a further recommendation would be to have a revamped EIB to supplement the activities of the ECB, with the specific objective of enhancing investment activity in those regions where unemployment is acute. Enhanced investment activity will, thus, aim to reduce the dispersion of unemployment within the framework of reducing unemployment in general. This could be achieved through encouraging long-term investment whenever this is necessary by providing appropriate finance for it.

## 5. Summary and conclusions

We have sketched in this paper the theoretical foundations of the 'third way', and suggested that they are rooted in the New Keynesian tradition. Furthermore, we argued that the EMU theoretical foundations are embedded in this theoretical approach. We have examined the policy implications of the EMU, along with its theoretical and institutional dimensions surrounding monetary and fiscal policies. The real challenges to EMU macropolicies lie in their ability to move the euro area to a full employment situation with low inflation. They are actually unsatisfactory to withstand the challenge. We have proposed a number of changes that would include the following elements. First, a revamped EIB to supplement the ECB is vitally necessary. Second, any political constraints on national budget positions should be removed, and national governments set fiscal policy as they deem appropriate. Third, institutional arrangements for the co-ordination of national fiscal policies be strengthened. Fourth, EU institutional arrangements are required for the operation of an EU fiscal policy, and to ensure that monetary authorities do not dominate economic policy making. Fifth, serious co-ordination of monetary and fiscal policies is paramount.

## Endnotes

- <sup>1</sup> Blair (1997) 1.
- <sup>2</sup> E.g. Giddens (1998, 2000).
- <sup>3</sup> See, also, Giddens (2000); Hutton (1998).
- <sup>4</sup> There is also the idea that those operating monetary policy should be more 'conservative' (that is place greater weight on low inflation and less weight on level of unemployment) than the politicians; Rogoff (1985).
- <sup>5</sup> See Forder (2000) for an extensive discussion and critique of the notion of credibility.
- <sup>6</sup> Kydland, Prescott (1977).
- <sup>7</sup> See, also, Giddens (1998).
- <sup>8</sup> See, also, Giddens (1998, 2000).
- <sup>9</sup> Giddens (2000) 73.
- <sup>10</sup> See, for example, Arestis, Sawyer (2001).
- <sup>11</sup> For example, "in this new economy our task is to ensure that, as individuals and companies and indeed as a country, we are fully equipped to contribute to and compete within this global marketplace"; Brown (1999). Also, "Foreign investors do want a flexible labour market, but they are concerned about the poor level of our skills and education. The new Labour approach should be to correct the defects of the latter, without undermining the former"; Labour Party (1997) 15).
- <sup>12</sup> The ECB has also released projections for the year 2003. They are for the GDP 2.0-3.0 per cent, and for inflation 0.9-2.1 per cent. These projections continue to confirm the slow down referred to in the text.
- <sup>13</sup> See, Duisenberg (1999); also, Arestis, Brown, Sawyer (2001); and Tsakalotos (2001).
- <sup>14</sup> Tsakalotos (2001).
- <sup>15</sup> The SGP, then, would be in danger of becoming the 'instability' pact.



## References

- Arestis, P.; Brown, A.; Sawyer, M., *The Euro: evolution and prospects* (Cheltenham 2001).  
Arestis, P.; Sawyer, M., *The economics of the third way: experience from around the world* (Cheltenham 2001).  
Blair, T., Speech to the British American Chamber of Commerce (11<sup>th</sup> April 1996).  
Blair, T., Introduction, in: Labour Party (1997).  
Blair, T.; Schröder, G., *Europe: The Third Way/Die Neue Mitte*, reproduced in: Hombach (2000) 159-177 (to which page numbers in text refer).  
Brown, G., Exploiting the British genius: the key to long-term economic success (Speech to the Confederation of British Industry (CBI), 20 May 1997a).  
Brown, G., Speech at the Mansion House (12 June 1997b).  
Brown, G., The conditions for full employment (Mais Lecture, City University London, 19 October 1999).  
Brown, G. Conditions for Growth and Stability (Lecture delivered at the Royal Economic Society Annual Conference, University of St. Andrews, 13 July 2000).  
Duisenberg, W. F., Economic and Monetary Union in Europe: the Challenges Ahead, in: *New Challenges for Monetary Policy* (proceedings of a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 26-28 1999) 185-194.  
Forder, J., The theory of credibility: confusions, limitations, and dangers, in: *International Papers in Political Economy* 7/2 (2000).  
Giddens, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* (Oxford 1998).  
Giddens, A., *The Third Way and its Critics* (Oxford 2000).  
Hombach, B., *The Politics of the New Centre* (Oxford 2000).  
Hutton, W., New Keynesianism and New Labour, in: *Political Quarterly* 70/1 (1998) 97-102.  
Kydlund, F.; Prescott, E. C., Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans, in: *Journal of Political Economy* 85/3 (1977) 473-492.  
Labour Party, *New Labour Because Britain Deserves Better* (London 1997).  
Rogoff, K., The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target, in: *Journal of International Economics* 35 (1985) 151-67.  
Tsakalotos, E., European employment policies: a new social democratic model for Europe?, in: Arestis, Brown, Sawyer (2001) 26-45.

## Abstract

We have sketched in this paper the theoretical foundations of the 'third way', and suggested that they are rooted in the New Keynesian tradition. Furthermore, we argued that the EMU theoretical foundations are embedded in this theoretical approach. We have examined the policy implications of the EMU, along with its theoretical and institutional dimensions surrounding monetary and fiscal policies. The real challenges to EMU macropolicies lie in their ability to move the euro area to a full employment situation with low inflation. They are actually unsatisfactory to withstand the challenge. We have proposed a number of changes that would include the following elements. First, a revamped EIB to supplement the ECB is vitally necessary. Second, any political constraints on national budget positions should be removed, and national governments set fiscal policy as they deem appropriate. Third, institutional arrangements for the co-ordination of national fiscal policies be strengthened. Fourth, EU institutional arrangements are required for the operation of an EU fiscal policy, and to ensure that monetary authorities do not dominate economic policy making. Fifth, serious co-ordination of monetary and fiscal policies is paramount.

---

# Warum Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren müssen

Neoklassische Ansätze im Überblick

Christian Ragacs<sup>1</sup>

---

## 1. Einleitung

Das wichtigste Argument für die Einführung oder Erhöhung eines gesetzlichen Mindest- beziehungsweise Kollektivvertragslohns<sup>2</sup> ist dessen Wirkung auf die Einkommensverteilung. Es soll Armut von Beschäftigten reduziert<sup>3</sup> und eine als ungerecht empfundene Schiefe der personellen Einkommensverteilung verringert werden, was allerdings erfordert, dass der Mindestlohn nicht zu einem Rückgang der Beschäftigung führt. Dies ist nur möglich, falls entweder Unternehmungen<sup>4</sup> die Möglichkeit der Substitution zwischen firmeneigenen Gewinnen und der Entlohnung von Arbeitskräften besitzen oder, wie vor allem in der neueren Literatur argumentiert, von der höheren Entlohnung produktivitäts- oder nachfragesteigernde Wirkungen ausgehen. Diese würden zu höheren Erlösen führen, mit deren Hilfe die gestiegenen Lohnkosten wieder getragen werden können.

Beide Argumente werden in der theoretischen, neoklassisch orientierten ‚Lehrbuch‘- Argumentation, die ja die gängige wirtschaftspolitische Diskussion maßgeblich beeinflusst, allerdings grundlegend abgelehnt. Demnach stellen bindende Mindestlöhne immer einen Markteingriff dar, der *ceteris paribus* zur Reduktion der Beschäftigung führt. Speziell Personengruppen mit geringer Qualifikation, deshalb geringer Produktivität und niedrigem Einkommen, würden durch die Einführung eines Mindestlohns aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. So sei zum Beispiel die Wirkung auf die Beschäftigung Jugendlicher eindeutig negativ.<sup>5</sup>

Insofern ist es auf den ersten Blick verwunderlich, dass die akademische Diskussion ökonomischer Auswirkungen von Mindest- beziehungsweise Kollektivvertragslöhnen in den letzten Jahren wieder deutlich an Intensität gewonnen hat. Begründet ist dies einerseits durch neuere empirische Untersuchungen,<sup>6</sup> die entgegen der Lehrbuchargumentation und auch entgegen den Ergebnissen älterer empirischer Studien<sup>7</sup> zueinander völlig widersprechende Ergebnisse aufweisen. Es gibt Belege für eindeutig nega-

tive Beschäftigungseffekte,<sup>8</sup> keine Auswirkungen,<sup>9</sup> Studien mit uneindeutigen Ergebnissen<sup>10</sup> und sogar solche mit eindeutig positiven Wirkungen von Mindestlöhnen.<sup>11</sup> Andererseits fanden neue Ergebnisse aus anderen Fachbereichen der Wirtschaftswissenschaften, wie etwa der Industrie-ökonomik, Eingang in die theoriegeleitete Diskussion von Mindestlöhnen.

Die meisten Ansätze zur Analyse der Wirkungen von Mindestlöhnen basieren auf einem *partialanalytischen* neoklassischen Arbeitsmarktmodell, innerhalb dessen die Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung *komparativ-statisch* analysiert wird. Die partialanalytische Ausrichtung impliziert, dass nie alle Märkte einer Ökonomie betrachtet werden. Es bleibt somit immer eine Vielzahl ökonomischer Variablen *exogen*, wird also im Gegensatz zu *endogenen* Variablen durch das Modell nicht erklärt. Damit wird die Analyse möglicher Wirkungen von Mindestlöhnen auf andere Bereiche der Ökonomie als den Arbeitsmarkt, wie etwa auf den Gütermarkt, schon von der verwendeten Methodologie her ausgeschlossen. Die komparativ-statische Orientierung wiederum impliziert, dass einfach zwei unterschiedliche Zustände (vor und nach Einführung eines Mindestlohns) miteinander verglichen werden, dass die Anpassung von dem einen zu dem anderen Zustand selbst aber nicht betrachtet wird. Neuerdings finden wir allerdings auch Beiträge zur Wirkung von Mindestlöhnen in *dynamisch* ausgerichteten Wachstumsmodellen, welche von der Modellstruktur her (Betrachtung gleichgewichtiger Wachstumspfade für alle Märkte der Ökonomie) Modelle ökonomischer *Totalanalyse* darstellen. Insofern bietet sich die *methodologische Ausrichtung* der theoretischen Ansätze als gutes Unterscheidungskriterium für den Aufbau dieses Beitrages an.

Die weitere Darstellung verbleibt immer neoklassisch fundiert, sei dies im Rahmen partialanalytischer Mikroökonomik oder mikrofundierter Makroökonomik, und orientiert sich an den in der Literatur auffindbaren Argumentationsketten beziehungsweise ökonomischen Kausalitätsargumenten.<sup>12</sup> Entsprechend der Bedeutung in der theoretisch orientierten Literatur ist dieser Beitrag überwiegend komparativ-statischen Ansätzen gewidmet. Nach einer Diskussion der „traditionellen“ Lehrbuchdarstellung der Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen, die im Weiteren auch immer als Referenz dienen wird, erfolgt ein Überblick über Ansätze, mit denen teilweise auch positive Beschäftigungswirkungen theoretisch begründet werden können. Hierzu wird die Lehrbuchargumentation um Verhandlungssituationen und Marktmacht auf Gewerkschafts- und Unternehmensseite erweitert. Im nächsten Schritt gehen wir von dieser Erweiterung wieder ab, beziehen dafür aber weitere Märkte in die Betrachtung mit ein, um auch indirekte Wirkungen von Mindestlöhnen erfassen zu können. Danach erfolgt eine Darstellung der Wirkung alleiniger Marktmacht auf Unternehmensseite, die von einer Diskussion verschiedenster Ansätze gefolgt wird, die qualitativ ähnliche Ergebnisse erzielen. Letztlich werden Wirkungen von Mindestlöhnen im Rahmen dynamischer Totalmodelle dargestellt.

## 2. Mindestlöhne, Partialanalyse und komparative Statik

### 2.1 Das Referenzmodell: die Lehrbuchdarstellung

„An introductory textbook without a discussion on minimum wage laws might not be like a day without sunshine, but would certainly rank with a morning without coffee.“<sup>13</sup> Wenn dieses Zitat auch die Bedeutung der Diskussion von Mindestlöhnen sicherlich überschätzt, so zeigt es doch den Einfluß, den das neoklassische *Lehrbuchmodell* auf das gesamte Denken hierzu ausübt. Dieses wird im Weiteren als Bezugspunkt für die Diskussion der „Alternativmodelle“ dienen, in denen jeweils auf bestehende Einschränkungen des Lehrbuchansatzes eingegangen wird. Für die Darstellung der Grundargumentation greifen wir auf ein Modell mit identischen Haushalten, identischen Firmen, einem Konsumgut  $C$  und Arbeit  $L$  als Input für die Produktion des Outputs  $Y$  zurück.<sup>14</sup> Weiters gelte, dass alle notwendigen Annahmen für die Existenz *vollkommenen Wettbewerbs* gegeben sind. Vor allem sei die Anzahl von Firmen und Haushalten so groß, dass diese als *Preisnehmer* agieren, dass also sowohl der Nominallohn  $w$  als auch der Güterpreis  $p$  *exogen* gegeben ist.<sup>15</sup>

Jeder Haushalt erzielt Nutzen aus Freizeit und aus Konsum und maximiert diesen unter den Nebenbedingungen, dass die zur Verfügung stehende Zeit nur für Arbeit oder Freizeit aufgewendet werden kann und der Wert des Konsums das Einkommen des Haushaltes nicht überschreiten darf. Die Lösung dieses Nutzenmaximierungsproblems<sup>16</sup> hilft eine Stundenangebotsfunktion des Haushalts abzuleiten, wobei wir annehmen, dass diese mit dem Reallohn ansteigenden Verlauf aufweist.<sup>17</sup> Hieraus lässt sich eine mit dem Reallohn ansteigende aggregierte Angebotsfunktion von Arbeit für den gesamten Markt bestimmen.<sup>18</sup>

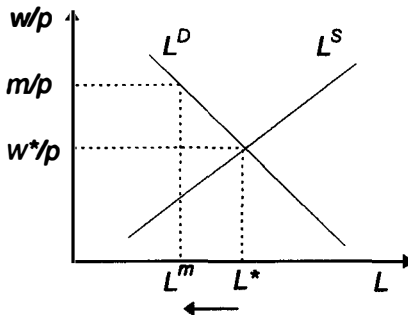
Der Output der einzelnen Firma werde nur mit dem Einsatz von Arbeit produziert, also  $Y=Y(L)$ . Diese Produktionsfunktion weise positive, aber sinkende Grenzerträge auf. Die Gesamtkosten der Firma sind mit  $wL$  gegeben. Bezeichnen wir mit  $\pi$  die Profite, die einfach als Differenz von Erlösen und Kosten definiert sind, so stehen wir vor nachfolgendem Profitmaximierungsproblem:

$$\max(\pi) = pY(L) - wL.$$

Die Optimalitätsbedingung erster Ordnung (*FOC*) ist durch Nullsetzen der ersten Ableitung der Profitfunktion gegeben. Bezeichnen wir das Grenzprodukt der Arbeit mit  $MP_L$ , so erhalten wir, dass  $pMP_L = w$ . Somit muss das Wertgrenzprodukt (der linke Teil der *FOC*) identisch mit dem Nominallohn sein. Für jeden Reallohn  $w/p$  ergibt sich somit ein eindeutig zugeordnetes Grenzprodukt. Da jedem Grenzprodukt über die Produktionsfunktion wiederum ein eindeutiger Output und eine eindeutige Beschäftigung entspricht, ist die Nachfragefunktion nach Arbeit durch die Inverse des Grenzproduktes gegeben. Aufgrund der Produktionstechnologie ist diese für die einzelne Firma und auch für den gesamten Markt mit dem Reallohn fallend.

Die Gleichgewichtsbedingung auf dem Arbeitsmarkt bestimmt letztlich simultan die gleichgewichtige Beschäftigung und den gleichgewichtigen Nominallohn. Wie aus nachfolgender Abbildung ersichtlich, muss die Einführung eines bindenden gesetzlichen Mindestlohns in diesem Modell immer zu einem Rückgang der Beschäftigung, somit zu *unfreiwilliger* Arbeitslosigkeit und zu einer ungleicheren personellen Einkommensverteilung führen:

**Abbildung 1: Die Lehrbuchdarstellung**



Wobei:

$L^D, L^S$ : Arbeitsnachfrage und -angebot

$w^*/p, L^*$ : Gleichgewichtsreallohn und -beschäftigung

$m/p, L^m$ : Realer Mindestlohn und entsprechende Beschäftigung

Der Mindestlohn  $m/p$  reduziert die Beschäftigung von  $L^*$  auf  $L^m$ . Die Arbeitslosigkeit wird um so größer sein, je höher der Mindestlohn im Verhältnis zum Gleichgewichtslohn ist und je größer die Angebots- und Nachfrageelastizitäten für Arbeit sind.

Selbst wenn auf grundlegende Kritikpunkte an den neoklassischen Grundannahmen<sup>19</sup> hier nicht näher eingegangen wird, lassen sich nicht unwichtige *Kritikpunkte* an dieser spezifischen Modellierung des Arbeitsmarkts aufzeigen. Sie sind sowohl inhaltlicher als auch methodologischer Natur:

- 1.) Arbeit ist *homogen*, was bedeutet, dass alle ArbeiterInnen gleiche Ausbildung und Fähigkeiten besitzen.
- 2.) Es existieren keinerlei ökonomische Friktionen, obwohl diese gerade auf Arbeitsmärkten oft aufzuzeigen sind. Als Beispiel sei die Existenz von Marktmacht angeführt, wobei diese sowohl auf Firmen- als auch auf Arbeitnehmerseite, etwa durch die Existenz von Unternehmensverbänden oder Gewerkschaften, auftreten kann. Eine andere Möglichkeit ist, dass bereits vor Einführung des Mindestlohns aufgrund von Marktversagen unterschiedlichster Form Arbeitslosigkeit vorzufinden ist. Wichtige Implikationen aus dem Fehlen jeglichen Marktversagens sind, dass Haushalte und Firmen als Preisnehmer auftreten und dass die Firma zu jedem Marktlohn beliebig viele Beschäftigte finden kann.

- 3.) Wie bereits erwähnt, beeinflusst der Mindestlohn die personelle Einkommensverteilung eindeutig negativ. Die Wirkung auf die funktionelle Einkommensverteilung ist ohne zusätzliche Annahmen allerdings nicht eindeutig, da diese von der Elastizität der Arbeitsnachfrage abhängt.<sup>20</sup> Da daher der Einkommensgewinn der weiterhin Beschäftigten auch größer sein kann als der Einkommensverlust der Arbeitslosen, ist es möglich, dass die aggregierte Lohnsumme nach Einführung des Mindestlohns ansteigt.
- 4.) Mögliche Verlustsituationen der Unternehmungen, die durch zu hohe Löhne bedingt sind, werden nicht berücksichtigt. Die Einführung des Mindestlohns würde allerdings immer eine Veränderung der Profit-situation mit sich bringen, was sehr wohl zu beachten wäre.<sup>21</sup>
- 5.) Alle Ergebnisse sind rein partialanalytisch abgeleitet worden. Dies bedeutet, dass Abweichungen vom Gleichgewicht aufgrund der Einführung des Mindestlohns das Entscheidungsverhalten der ökonomischen Akteure in keiner Hinsicht verändern. Insofern können aber indirekte Effekte des Mindestlohns auf anderen Märkten nicht analysiert werden. Es ist beispielsweise, wie weiter oben bereits angeführt, denkbar, dass der Mindestlohn die aggregierte Lohnsumme erhöht. Dies wiederum kann eine Steigerung der Güternachfrage bewirken, was letztlich zu einer Produktionsausweitung mit damit verbundener höherer Arbeitsnachfrage führen könnte. Als weitere Beispiele seien angeführt, dass Mindestlöhne die relativen Preise verändern oder zu Migration in andere Arbeitsmärkte führen können.
- 6.) Die Betrachtung ist rein komparativ-statistischer Natur, was dazu führt, dass Wirkungen von Mindestlöhnen auf Anpassungsprozesse oder die Dynamik einer Ökonomie nicht betrachtet werden. Beispielsweise wird aber gerade die Lohnhöhe in vielen theoretischen Ansätzen als zentraler Anreiz für Ausbildungsentscheidungen angesehen, welche für die langfristige ökonomische Entwicklung zentrale Relevanz besitzen.

Somit erscheint es problematisch, wie dies in der politischen Diskussion allerdings oft der Fall ist, generelle und eventuell sogar makroökonomische Schlussfolgerungen aus diesem einfachen mikroökonomisch und partialanalytisch fundierten Modell abzuleiten. Bei den im Weiteren dargestellten ‚alternativen‘ Ansätzen werden, den dargestellten Kritikpunkten entsprechend, jeweils eine oder mehrere der rigiden Grundannahmen des Standardmodells aufgehoben. Im nächsten Schritt wird das Modell um eine Verhandlungssituation zwischen Firmen und Gewerkschaften erweitert, womit Marktmacht in das Modell eingeführt wird und die Löhne nicht mehr unbedingt exogen gegeben sind.

## **2.2 Gesetzliche Mindestlöhne, Lohnverhandlungen und ‚effiziente Ergebnisse‘**

Im Gegensatz zu obiger Diskussion werden Mindestlöhne nun nicht mehr per Gesetz eingeführt, sondern sie stellen das Ergebnis von Kollektivvertragsverhandlungen dar. Im Wesentlichen lassen sich drei neoklas-

sich orientierte Modellklassen zur Formulierung der Verhandlungssituation unterscheiden,<sup>22</sup> wobei, soweit kann hier schon vorgegriffen werden, mit unterschiedlichen Beschäftigungswirkungen zu rechnen ist. In allen Modellen wird von profitmaximierendem Verhalten der Firmen und nutzenmaximierendem Verhalten der Gewerkschaften ausgegangen und Marktmacht in unterschiedlicher Form eingeführt. Es wird entweder über die Lohnhöhe allein oder über die Lohnhöhe und die Beschäftigung gemeinsam verhandelt.<sup>23</sup>

Wir nehmen an, dass nur eine repräsentative Firma und eine Gewerkschaft existiert und Arbeit homogen ist. Sowohl Firma als auch Gewerkschaft besitzen konkave Nutzenfunktionen. Jene der Firma ist durch  $U^f = U^f(\pi(w, L))$  gegeben.<sup>24</sup> Insofern ist die Nähe zum eingangs dargestellten Referenzmodell sofort ersichtlich, der Lohn muss aber nun nicht exogen gegeben sein. Die Nutzenfunktion der Gewerkschaft sei durch die konkave Funktion  $U^u = U^u(w, L)$  dargestellt. Die Gewerkschaft wägt also höhere Löhne und niedrigere Beschäftigung gegeneinander ab. Der Drohpunkt der Firma, also der Punkt vor dem Ausstieg aus den Verhandlungen, sei ein ökonomischer Profit von Null, jener der Gewerkschaft ein Lohn in der Höhe des Reservationslohns. Wir nehmen an, dass dieser ident mit dem Gleichgewichtslohn der Marktlösung ist.

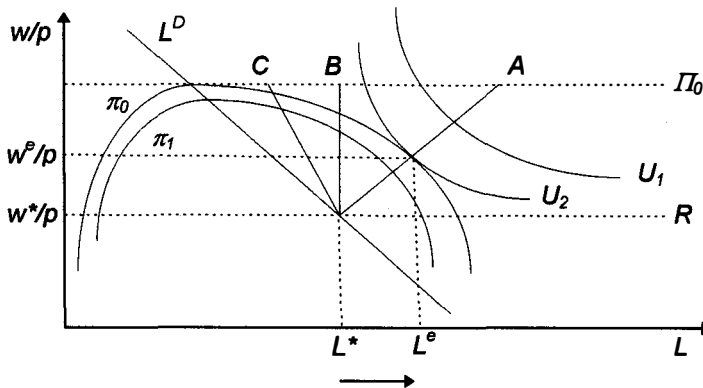
In ‚*right to manage*‘-Modellen des Gewerkschaftsverhaltens<sup>25</sup> wird über die Lohnhöhe verhandelt, die Firmen behalten sich aber das Recht vor, die Beschäftigung einseitig festzulegen. Nach der Verhandlung wählt die Unternehmung diejenige Arbeitsmenge, bei der das Grenzprodukt dem verhandelten Lohn entspricht. Lösungen liegen somit immer auf der traditionellen neoklassischen Arbeitsnachfragefunktion, die schon bei der Darstellung des Referenzmodells diskutiert worden ist. *Monopolmodelle* können als derjenige Spezialfall charakterisiert werden, in dem die Verhandlungsmacht der Unternehmung verschwindend gering ist.<sup>26</sup> In diesem Fall legt die Gewerkschaft ohne Verhandlung die Lohnhöhe einseitig entsprechend ihrer Nutzenfunktion fest,<sup>27</sup> und die Firma maximiert bei gegebenem Lohnsatz den Profit. Beide Modelltypen führen somit zu qualitativ identen Ergebnissen wie die Einführung legislativer Mindestlöhne im Referenzmodell. Es kann also jeder Ansatz, der die Auswirkungen *exogener* legislativer Mindestlöhne untersucht, auch dafür Verwendung finden, die Wirkung von *Kollektivvertragslöhnen*, die auf einem der oben beschriebenen Verhandlungsprozesse beruhen, zu analysieren.

Modelle ‚*effizienter Verhandlungen*‘ führen dagegen zu abweichenden Ergebnissen.<sup>28</sup> Diese unterscheiden sich von den beiden obigen Ansätzen dadurch, dass sowohl über die Lohnhöhe *als auch über die Beschäftigung* verhandelt wird. Lösungen dieser Modelle liegen im Allgemeinen nicht mehr auf der traditionellen neoklassischen Arbeitsnachfragefunktion.<sup>29</sup> Diese wird, wie im vorangehenden Abschnitt dargestellt, dadurch generiert, dass für jeden gleichgewichtigen *gegebenen* Marktlohn aus dem Firmenmaximierungsproblem die entsprechende Arbeitsnachfrage zugeordnet wird. Nun kann die Firma allerdings sowohl die Beschäftigung als auch den

Lohn variieren, was sich im Profitmaximierungsproblem dermaßen widerspiegelt, dass der Lohn nun *endogen* bestimmt wird. Insofern liegt für die Firma nicht mehr die traditionelle Arbeitsnachfragefunktion im Zentrum des Interesses, sondern vielmehr sogenannte Isoprofitkurven, die Bereiche gleichen Profits bei unterschiedlichen Lohn-Beschäftigungskombinationen darstellen. Diese zeigen, dass sich bei jeder Lohnhöhe identer Profit entweder mit wenig Output (also geringem Erlös) und wenig Beschäftigung (also niedrigen Lohnkosten) oder mit hohem Output (also hohem Erlös) und hoher Beschäftigung (also hohen Lohnkosten) erzielen lässt. Isoprofitkurven weisen aufgrund der Produktionstechnologie zuerst einen mit der Beschäftigung steigenden Verlauf auf, schneiden die traditionelle Arbeitsnachfragefunktion in ihrem Maximum und fallen danach wieder.

Die Verhandlungssituation lässt sich graphisch wie folgt darstellen:<sup>30</sup>

**Abbildung 2: Effiziente Verhandlungen**



Wobei:

- $L^D$ : Arbeitsnachfrage nach dem Referenzmodell
- $U_1, U_2$ : Ausgewählte Indifferenzkurven der Gewerkschaft
- $\pi_1, \pi_2$ : Ausgewählte Isoprofitkurven der Firma
- $R$ : Reservationslohn (Drohpunkt der Gewerkschaft)
- $\pi_0$ : Profit von Null (Drohpunkt der Firma)
- $w^*/p, L^*$ : Gleichgewichtsreallohn und -beschäftigung nach dem Referenzmodell
- $w^e/p, L^e$ : Reallohn und Beschäftigung bei „effizienten Verhandlungen“
- A, B, C: Mögliche Kontraktkurven

Für die Firma sind dem Ursprung nähere Bereiche profitabler, während für die Gewerkschaft entferntere Bereiche nutzenbringender sind. Effiziente Verhandlungsergebnisse ergeben sich überall dort, wo Isoprofitkurven der Firma und Indifferenzkurven der Gewerkschaft einander tangieren.<sup>31</sup> Die Menge aller möglichen Tangentialpunkte wird durch die sogenannte Kontraktkurve (A) beschrieben, wobei die möglichen Ergebnisse durch die vorgegebenen Drohpunkte (R und  $\pi_0$ ) begrenzt sind. Somit wird die Gewerkschaft nur Ergebnissen zustimmen, die rechts der



Arbeitsnachfragefunktion liegen. Im Gegensatz zu den beiden erstbeschriebenen Modellen ist das Verhandlungsergebnis *'pareto-effizient'*. Kein Verhandlungspartner mehr kann besser gestellt werden, ohne den anderen schlechter zu stellen. Wie aus der Abbildung ersichtlich, ist im Vergleich zum *'right to manage'*-Verhalten, wo alle Ergebnisse auf der Arbeitsnachfragefunktion liegen, die Beschäftigung bei jeder Lohnhöhe immer größer. Wie in obiger Abbildung dargestellt, kann die Beschäftigung sogar größer als im Referenzmodell sein, es ist aber auch möglich, dass diese gleich oder niedriger ausfällt, wie durch die Verläufe der Kontraktkurven *B* und *C* angedeutet ist.<sup>32</sup>

Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass *'right to manage'*- und Monopolverhalten zu qualitativ identen Ergebnissen führt wie exogene legisstische Mindestlöhne und dass *'effiziente Verhandlungen'* zu einer *Steigerung der Beschäftigung* führen können. Im Weiteren wird wieder sowohl davon abgegangen, die Verhandlungssituation selbst explizit zu modellieren, als auch Marktmacht zu betrachten. Vielmehr konzentriert sich die Darstellung auf die Erweiterung des Grundmodells um einen weiteren ökonomischen Sektor, damit – der Kritik am Referenzmodell folgend – wenigstens einige der indirekten Wirkungen von Mindestlöhnen analysiert werden können.

### 2.3 Zweissektorenmodelle

Bisher wurden Wirkungen von Mindestlöhnen auf Märkte oder ökonomische Aktivitäten jenseits des betroffenen Arbeitsmarkts ignoriert. Um Fragestellungen wie jene nach möglichen Lohn- oder Beschäftigungswirkungen auf vom Mindestlohn nicht direkt betroffenen Märkten zu analysieren, muss ein zusätzlicher ökonomischer Sektor in die Analyse aufgenommen werden. In Zweissektorenmodelle erfolgt die Differenzierung der beiden Sektoren der Ökonomie je nach den Formen ökonomischer Aktivität. Diese kann entweder durch Existenz einer Mindestlohngesetzgebung in nur einem Markt, durch unterschiedliche Eigenschaften der ökonomischen Akteure oder durch Unterschiede in der Produktionstechnologie gegeben sein. Es werden aber trotzdem immer verschiedene Bereiche der Ökonomie – meist der Gütermarkt – aus der Betrachtung ausgeklammert. Somit verbleibt die Analyse partialanalytisch und komparativ-statisch.

Nehmen wir beispielsweise an, dass der Mindestlohn nur in einem der beiden Sektoren eingeführt wird und im zweiten Sektor der Marktmechanismus ungestört wirkt. Der Mindestlohn wird dann die relativen Preise der Ökonomie verändern, was zum Beispiel Partizipationsentscheidungen aufgrund veränderter Reservationslöhne beeinflussen oder Migration von Beschäftigten zwischen den beiden Sektoren induzieren wird. Wir finden zwei unterschiedliche Modelltypen, die sich mit diesen Problemen beschäftigen, wobei deren Ursprungsmodelle bereits Anfang der siebziger Jahre entwickelt worden sind.<sup>33</sup> Im ersten Typus wird ange-

nommen, dass in einer Ökonomie mit homogenem Arbeitsangebot zwei unterschiedliche Arbeitsmärkte existieren, wo nur auf einem Markt ein Mindestlohn eingeführt wird.<sup>34</sup> Im zweiten Typus wird von heterogenem Arbeitsangebot ausgegangen.<sup>35</sup>

Die Grundideen der auf *homogener Arbeit* basierenden Ansätze kann dadurch beschrieben werden, dass zwei unterschiedliche Produktionstechnologien in den beiden Sektoren (beziehungsweise Arbeitsmärkten) existieren, wobei in jedem Sektor ein anderes Konsumgut erzeugt wird. Wir nehmen an, dass die Profitmaximierungsprobleme der Firmen ähnlich formuliert sind wie im Referenzmodell. Um zu zeigen, dass wir vor zwei unterschiedlichen Profitmaximierungsproblemen stehen, werden die entsprechenden Variablen aber nach ihrer Zugehörigkeit zu den beiden Sektoren indiziert. Wir erhalten also:

$$\max(\pi_z) = p_z Y_z(L_z) - w_z L_z, \quad \text{wobei } z = 1, 2.$$

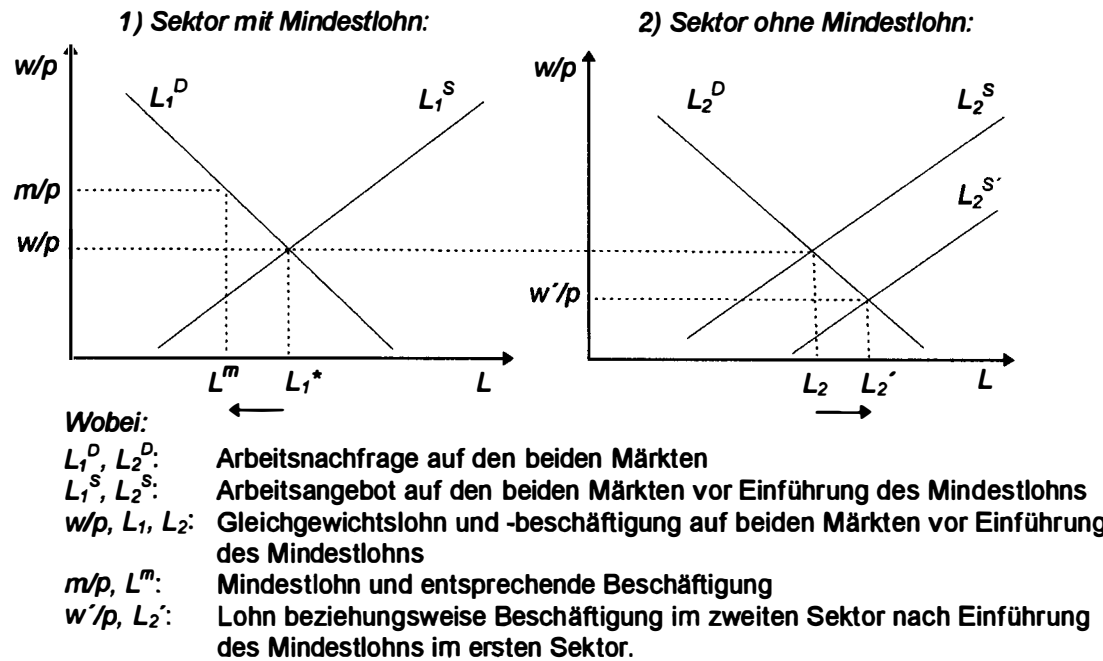
Die beiden voneinander getrennten Profitmaximierungsprobleme führen, analog zu Kapitel 2.1, zu zwei unterschiedlichen Arbeitsnachfragefunktionen auf den beiden Märkten. Je nach Produktionstechnologie werden die entsprechenden Arbeitsnachfrageelastizitäten unterschiedlich sein. Die Haushalte können zwischen den beiden Sektoren wechseln und bieten Arbeit auf beiden Märkten an.

Es wird sich über die Anpassung des Arbeitsangebotes an die jeweiligen Löhne auf beiden Märkten ein identer Gleichgewichtslohn ergeben. Die Einführung eines bindenden Mindestlohns in einem der beiden Märkte reduziert die Beschäftigung auf diesem Markt und wird daher zu Arbeitsuche auf dem nicht beeinflussten zweiten Arbeitsmarkt führen. Da daher dort das Arbeitsangebot ansteigt, muss der Gleichgewichtslohn auf dem zweiten Markt sinken, wie aus der nachfolgenden Abbildung 3 ersichtlich ist.

Vor Einführung des Mindestlohns lag der Gleichgewichtslohn in beiden Sektoren bei  $w/p$ . Der Mindestlohn verursacht Migration aller Arbeitsanbieter, die im ersten Sektor nun keine Beschäftigung finden, in den zweiten Sektor, was an der Verschiebung der Arbeitsangebotsfunktion ersichtlich ist. Der aggregierte Beschäftigungseffekt hängt von den unterschiedlichen Arbeitsnachfrageelastizitäten der beiden Märkte ab und kann negativ, aber auch gleichbleibend sein. Jeder positive Beschäftigungseffekt führt allerdings zur Reduktion des Gleichgewichtslohns im nicht durch den Mindestlohn betroffenen Sektor, verschlechtert also die personelle Einkommensverteilung.

Die zweite Modellklasse basiert, wie schon erwähnt, auf der Existenz *heterogener Arbeit*.<sup>36</sup> Die Grundidee dieser Ansätze kann durch Hinzufügen heterogener Arbeit in das Profitmaximierungsproblem des Referenzmodells erfolgen.  $L_1$  beschreibe nun schlecht ausgebildete und daher schlecht bezahlte,  $L_2$  gut ausgebildete und daher besser bezahlte Arbeit. Es werden gleiche Bezeichnungen für die zugehörigen Löhne verwendet. Zusätzlich nehmen wir an, dass es keine Möglichkeit gibt, zwischen den beiden Arbeitsmärkten, etwa durch zusätzliche Ausbildung, zu wechseln,

Abbildung 3: Mindestlohn, homogene Arbeit und Zweisektorenmodell



und dass die Unternehmungen beide Formen von Arbeit für die Produktion benötigen. Damit ändert sich das Profitmaximierungsproblem zu:

$$\max(\pi) = pY(L_1, L_2) - w_1L_1 - w_2L_2.$$

Wir erhalten nun zwei Bedingungen erster Ordnung. Deren Zusammenfassung führt dazu, dass das Verhältnis der beiden Grenzprodukte für die beiden unterschiedlichen Formen von Arbeit den relativen Löhnen entsprechen muss. Die Einführung eines Mindestlohns ändert die relativen Löhne, was Substitution zwischen den beiden Typen von Arbeit bewirkt. Somit werden weniger schlecht ausgebildete, dafür aber mehr gut ausgebildete ArbeiterInnen Beschäftigung finden. Dies führt im Niedriglohnbereich eindeutig zu Arbeitslosigkeit. Der bewirkte Beschäftigungseffekt hängt von der Substitutionselastizität<sup>37</sup> zwischen den beiden Formen von Arbeit ab. In diesem Modell ist ein Anstieg der aggregierten Beschäftigung unmöglich, es ist aber denkbar, dass die Substitution der Niedriglohnbeschäftigten durch Hochlohnbeschäftigte dermaßen stark ist, dass die aggregierte Beschäftigung nicht zurückgeht. Diese Modellklasse wird für weiter unten beschriebenen Ansätze oft den Ausgangspunkt bilden, wo dann allerdings noch zusätzliche Grundannahmen des Referenzmodells geändert werden.<sup>38</sup>

In diesem Abschnitt wurde, analog zum Referenzmodell, von der Existenz von Marktmacht abstrahiert. Trotzdem können Mindestlöhne Beschäftigungssteigerungen in anderen Märkten hervorrufen, die den Rückgang im direkt vom Mindestlohn betroffenen Sektor wieder ausgleichen. In der weiteren Darstellung wird von der Existenz zweier Sektoren wieder abgegangen, Marktmacht tritt aber wieder in den Vordergrund. Diese wurde in Kapitel 2.2. bereits sowohl auf Unternehmens- als auch auf Gewerkschaftsseite eingeführt. Im Weiteren fokussieren wir auf die Existenz von Marktmacht ausschließlich auf Unternehmensseite.

## 2.4 Mindestlöhne und Monopson

Ein Monopson bezeichnet ein Unternehmen, das auf dem Arbeitsmarkt als alleiniger Nachfrager einem Arbeitsangebot gegenübersteht, das sich unter den gängigen Annahmen vollkommener Konkurrenz ergibt.<sup>39</sup> Somit kann bezüglich des Arbeitsangebots auf die Ausführungen zum Referenzmodell verwiesen werden. Das Firmenproblem ändert sich allerdings grundlegend. Während die Firma weiterhin als Preisnehmer auf dem Gütermarkt agiert, ist sie dies auf dem Arbeitsmarkt nun nicht mehr. Somit wählt sie nicht bei gegebenem exogenen Lohnsatz die optimale Beschäftigung, sondern eine profitmaximale Lohn-Beschäftigungskombination. Damit ist der Monopsonist mit einer mit dem Lohnsatz ansteigenden Arbeitsangebotsfunktion konfrontiert, während eine Firma unter vollkommener Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt einer horizontalen Angebotsfunktion gegenübersteht, die ident mit dem exogenen Gleichgewichtslohn ist.

Für alle weiteren Ergebnisse ist die nicht unplausible Annahme grundlegend, dass die Firma idente Löhne für idente Beschäftigte zahlen muss.

Somit entsprechen die Durchschnittskosten der Arbeitsangebotsfunktion. Aufgrund des positiven Anstiegs dieser Funktion müssen die Grenzkosten für eine weitere Arbeitsstunde über den Durchschnittskosten liegen, da eine marginale Erhöhung des Lohns nicht nur für die marginale (letzte) Stundeneinheit gezahlt werden muss, sondern auch für alle vorhergehenden.

Wir verwenden wieder die gleiche Produktionsfunktion wie im Referenzmodell. Somit wird der Output nur mit Arbeit erzeugt, also  $Y=Y(L)$ . Der Nominallohn ist im Gegensatz zum Standardmodell nun aber nicht mehr exogen, sondern wird von der Firma selbst *endogen* bestimmt. Daher lässt sich der Nominallohn als Funktion der eingesetzten Arbeit, somit allgemein durch  $w=w(L)$ , ausdrücken, wobei sich dieser mit steigender Beschäftigung erhöht.<sup>40</sup> Das Profitmaximierungsproblem ändert sich somit zu:

$$\max(\pi) = pY(L) - w(L)L.$$

Als FOC ergibt sich im Gegensatz zum Referenzmodell, dass:

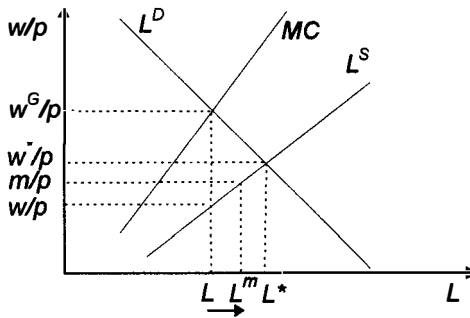
$$pMP_L = \partial w / \partial L \cdot L + w(L).$$

Der linke Teil der FOC beschreibt wiederum das Wertgrenzprodukt. Für eine Optimalentscheidung muss dieses also ident sein mit dem rechten Teil der FOC, der die Grenzausgaben für eine weitere Arbeitseinheit darstellt. Diese setzen sich aus der Veränderung der Lohnsumme aller bisher eingesetzten ArbeiterInnen und der Entlohnung des/der zuletzt Angestellten, also dem Lohn, zusammen. Wenn wir dieses Ergebnis mit jenem bei vollkommener Konkurrenz vergleichen, ist der Unterschied sofort erkennbar. Im Gegensatz zum Referenzmodell muss im Monopsonfall das Wertgrenzprodukt nun nicht mehr dem Nominallohn entsprechen, da ja der Lohneffekt für bestehende Arbeit, der durch den ersten Teil der rechten Seite der Gleichung beschrieben wird, positiv ist. Somit wird der Lohn geringer als das Grenzprodukt sein.

Aus dieser Entscheidungsregel folgt eine optimale Lohn-Beschäftigungsrelation, die von der Firma auf der ident zum Referenzmodell abgeleiteten Arbeitsnachfragefunktion gewählt wird. Erinnern wir uns, dass die Firma mit einer steigenden Arbeitsangebotsfunktion konfrontiert ist. Dies hat zur Folge, dass in der gewinnoptimalen Situation der Monopsonist weniger Arbeit nachfragen wird als bei vollkommener Konkurrenz. Dieser geringeren Nachfrage entspricht auf der Arbeitsangebotsfunktion dann allerdings auch ein niedrigerer Reallohn.

Die Auswirkung der Einführung eines bindenden Mindestlohns auf die Beschäftigung ist unter diesen Bedingungen nicht eindeutig beantwortbar, wie aus nachfolgender Abbildung 4 ersichtlich ist.

Der Monopsonist wird also eine niedrigere Beschäftigung ( $L^m$ ) und einen niedrigeren Lohn ( $w^m/p$ ) als im Marktgleichgewicht wählen. Liegt der Mindestlohn über der Bezahlung des Monopsonisten, aber unter jenem Lohn, der durch die Identität von Arbeitsnachfragefunktion und Grenzkosten bestimmt wird ( $w^g/p$ ), ist der Beschäftigungseffekt eindeutig positiv, liegt er über jenem, ist er negativ. Somit lässt sich als wichtigstes Ergebnis festhalten, dass im Falle von Monopsonmacht die Möglichkeit besteht,

**Abbildung 4: Mindestlöhne und Monopson**

Wobei:

$L^D, L^S$ : Arbeitsnachfrage beziehungsweise -angebot;  $L^S$  = Durchschnittskosten

MC: Grenzkosten

$w^*/p, L^*$ : Marktgleichgewichtslohn bzw. -beschäftigung

$w/p, L$ : Reallohn bzw. Beschäftigung im Monopsonfall

$m/p, L^m$ : Realer Mindestlohn und entsprechende Beschäftigung

$w^G/p$ : Realer Lohn, ab dem der Mindestlohn die Beschäftigung reduziert

dass moderate Mindestlöhne (d.h. Mindestlöhne, die in obiger Graphik niedriger als  $w^G/p$  sind) die Beschäftigung erhöhen.

Die Theorie des Monopsons ist in der neoklassischen Literatur schon seit 1947 bekannt.<sup>41</sup> Trotzdem wurde sie aus empirischen Gründen als nicht bedeutsam angesehen, und es sind auch, außer für manche Spezial-situationen, schwer Arbeitsmärkte zu finden, auf denen tatsächlich nur ein einziger Arbeitsnachfrager auftritt. Viel relevanter wird obige Darstellung aber, falls die neuere Literatur hierzu betrachtet wird. Dort wird argumentiert, dass schon allein Firmenkonkurrenz um Beschäftigte zu einer Situation führt, in der die einzelne Firma nicht Preisnehmer ist, sondern sich mit einer mit dem Reallohn ansteigenden Arbeitsangebotsfunktion konfrontiert sieht. Dies ist aber das einzig relevante Argument, um zu qualitativ identen Ergebnissen wie im oben beschriebenen Extremfall zu kommen.

## 2.5 Mindestlöhne und monopsonartige Marktstrukturen

Erklärungsansätze dafür, dass Firmen auch unter Wettbewerb mit anderen Unternehmungen auf dem Arbeitsmarkt mit einer mit dem Reallohn ansteigenden Arbeitsangebotsfunktion konfrontiert sind, wurden nicht primär für die Diskussion der Wirkung von Mindestlöhnen entwickelt. Obwohl die zugrunde liegenden ökonomischen Kausalitäten sehr unterschiedlich sind, führen alle Erklärungen immer dazu, dass aus *marktendogenen* Gründen ein Mangel an Beschäftigung auftritt. Mikroökonomisch kann dieser Zustand auch dadurch beschrieben werden, dass kein ‚unendlich großes‘ Arbeitsangebot vorherrscht. Ein aus der wirtschaftspolitischen Diskussion bekannter Grund ist der immer wieder angeführte Mangel an für spezifische Aufgaben geeigneten Arbeitskräften. Dieses

Problem tritt nicht nur im Hochlohnbereich, sondern oft auch im vom Mindestlohn besonders betroffenen Niedriglohnbereich auf. Es lassen sich hierfür fünf unterschiedliche Begründungen finden:<sup>42</sup>

- 1.) Monopsonistischer Wettbewerb kann schon allein dadurch entstehen, dass aufgrund unterschiedlicher Nichtlohncharakteristika der Arbeitsplätze, wie etwa Arbeitsbedingungen oder geographische Positionierung, oder infolge unterschiedlicher Präferenzen der Arbeitssuchenden *Differenzierungen* von ArbeiterInnen zwischen unterschiedlichen Firmen vorgenommen werden.<sup>43</sup>
- 2.) Als Spezialfall dieser Differenzierung können Kosten des Arbeitsplatzwechsels (*moving costs*) der Beschäftigten angeführt werden.<sup>44</sup> Diese können sowohl pekuniär als auch psychisch bedingt sein. Selbst wenn die Differenzierung noch nicht zum Zeitpunkt der Wahl der ersten Arbeitsstelle erfolgte, Firmen für die ArbeitnehmerInnen zu diesem Zeitpunkt also völlig substituierbar waren, können entsprechende Kosten schon allein aufgrund der Beschäftigungsdauer entstehen. Im Falle von Lohnerhöhungen besitzen Unternehmungen daher Monopsonmacht, da die Lohnerhöhung die *moving costs* der ArbeiterInnen übersteigen müssen.
- 3.) In Arbeitssuchmodellen (*equilibrium search*) wird davon ausgegangen, dass die Neubesetzung einer Stelle immer mit Suchzeit nach Beschäftigten oder nach Arbeitsstellen verbunden ist. Dies bedeutet aber, dass in der Ökonomie auch im Gleichgewicht immer ein zu geringes beziehungsweise ein endliches Arbeitsangebot vorherrscht,<sup>45</sup> was, wie oben ausgeführt, zu Monopsonmacht führt.
- 4.) In der industrieökonomischen Literatur findet sich eine Vielzahl von Belegen, dass auf dem Gütermarkt nicht vollkommene Konkurrenz, sondern *oligopolistischer* Wettbewerb vorherrscht, dass also die Aktivitäten einer Unternehmung jene der anderen Firmen beeinflussen. Dies wirkt sich aber auch auf den Arbeitsmarkt, genauer auf die Entlohnung, aus, falls die Beschäftigung der anderen Firmen in die jeweils eigene Profitfunktion eingeht.<sup>46</sup>
- 5.) Letztlich führen auch *Effizienzlohnmodelle* dazu, dass ein positiver Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung besteht. Dieses Argument wird weiter unten noch im Detail ausgeführt.

Viele der Ansätze wurden dazu entwickelt, *Normalzustände* (vgl. z.B. Suchmodelle, Differenzierungen) auf Arbeitsmärkten zu beschreiben, weswegen sie auch für den Niedriglohnsektor Relevanz besitzen. Diese Modelle wurden, wie bereits einleitend angemerkt, nicht primär für die Analyse der Wirkung von Mindestlöhnen entwickelt. Im Weiteren stellen wir exemplarisch zwei Ansätze dar, die – basierend auf Effizienzlohn- und Suchmodellen – speziell hierfür entworfen worden sind. Konsistenterweise sind dort die Firmen mit einer mit dem Lohnsatz ansteigenden Arbeitsangebotsfunktion konfrontiert.

Das zugrunde liegende Argument bei den verschiedenen *Effizienzlohntheorieansätzen*<sup>47</sup> ist, dass höhere Bezahlung aus verschiedensten Grün-

den zu höherer Produktivität der ArbeiterInnen führt. Um die zugrundeliegende ökonomische Kausalität zu beschreiben, erweitern wir das Referenzmodell um die Annahme, dass der Nutzen des Haushaltes auch negativ von der geleisteten Arbeitsanstrengung abhängt. Wir führen sogenannte Arbeitseffizienzeinheiten  $e_i$  ein, die genau diese Anstrengung widerspiegeln sollen. Diese seien positiv vom Lohnsatz abhängig, also  $e = e(w)$ .<sup>48</sup> Anstelle von Arbeit sei nun ‚Arbeitseffizienz‘  $E$ , die wir als Produkt aus Arbeitseffizienzeinheiten und Zahl der ArbeiterInnen definieren, der einzige Produktionsinput. Dies ändert das Profitmaximierungsproblem grundlegend, es wird nicht mehr nur die Arbeitsmenge bei gegebenem Lohnsatz maximiert, sondern die Firma muss die optimale Kombination aus eingesetztem Lohn – und daher auch des Arbeitseinsatzes – und Arbeitsmenge finden und maximiert daher:

$$\max(\pi) = pY(E) - wL, \text{ wobei: } E = e(w)L.$$

Eine Erhöhung des Lohns führt nun auf der einen Seite zu erhöhten Lohnkosten, auf der anderen Seite aber über die Steigerung der Effizienz zu höherem Arbeitseinsatz in der gleichen Arbeitszeit und folglich zu höherem Output und höheren Erlösen. Falls der Nettoeffekt für die Firma positiv ist, wird sie höhere Löhne als den Gleichgewichtslohn zahlen. Somit gibt es Gründe, einen höheren als den Gleichgewichtslohn zu bezahlen, obwohl die Entscheidung immer noch auf dem Profitmaximierungskalkül basiert. Höhere Löhne führen allerdings zu unfreiwilliger Arbeitslosigkeit.

Die Kombination der ‚Drückeberger‘-Variante<sup>49</sup> von *Effizienzlöhnen* mit einem Zweisektorenmodell,<sup>50</sup> in dem die ArbeiterInnen zwischen den beiden Sektoren wechseln können, führt zur Möglichkeit, dass Mindestlöhne positive Beschäftigungswirkungen bedingen.<sup>51</sup> Haushalte versuchen mit möglichst wenig Arbeitseinsatz tätig zu sein (sie ‚bummeln‘), was zu kostenpflichtigen Überwachungsmaßnahmen der Unternehmung führt. Es gebe zwei Sektoren in der Ökonomie. In einem sei die Überwachung kostenfrei (der ‚sekundäre Sektor‘), im anderen nicht (der ‚primäre Sektor‘). Im primären Sektor führt das ‚Erwischen‘ von bummelnden Personen zur Entlassung, die entlassenen Personen finden entweder Arbeit im sekundären Sektor oder bleiben arbeitslos. Somit können die Opportunitätskosten der Drückebergerei als Funktion der Wahrscheinlichkeit des ‚Erwischtwerdens‘, des Lohndifferenzials zwischen den beiden Sektoren und der Arbeitslosenrate ausgedrückt werden. Jede Veränderung in den Opportunitätskosten wird somit das Arbeitsverhalten verändern. Die Einführung eines bindenden Mindestlohns im sekundären Sektor führt einerseits durch den nun höheren Lohn zu einer Reduktion der Opportunitätskosten, aber andererseits durch die gesteigerte Arbeitslosigkeit zu deren Erhöhung. Somit gibt es die Möglichkeit, dass die gesamten Opportunitätskosten ansteigen, was zu weniger ‚Bummeln‘ im primären Sektor, daher zu niedrigeren Löhnen im primären Sektor und somit zu einer Beschäftigungsausweitung führt. Der Gesamteffekt in beiden Sektoren kann gleich bleibend, niedriger, aber auch höher als vor Einführung des Mindestlohns sein.



*Gleichgewichtige Suchmodelle* (*equilibrium search*)<sup>52</sup> beschreiben, wie schon oben ausgeführt, das Problem, dass selbst im Marktgleichgewicht aufgrund von Friktionen – wie etwa Arbeitssuchkosten – das Arbeitsangebot nicht unendlich groß ist. Somit hängt die Fähigkeit einer Firma, zusätzliche Personen einzustellen, von den relativen Löhnen ab. Unternehmungen mit höheren Löhnen stehen vor einem größeren Arbeitsangebot und können auch qualifiziertere Beschäftigte finden.

Basierend auf diesen Grundgedanken und ebenfalls, wie bereits im Effizienzlohnfall, auf einem Zweisektorenmodell, wurden die Auswirkungen von Mindestlöhnen etwa spieltheoretisch orientiert analysiert.<sup>53</sup> Demnach setzen Firmen den Lohn in einem Spiel mit mehreren Runden, um Bewerber an sich zu ziehen, wobei die Wahrscheinlichkeit, dass Firmen tatsächlich Bewerber bekommen, mit höherem Lohn steigt. Um die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu bekommen, zu erhöhen, müssen NiedriglohnarbeiterInnen abschätzen, mit welchen KonkurrentInnen sie konfrontiert sind, und wählen danach ihr Lohnangebot so, dass HochlohnarbeiterInnen sich nicht um die gleiche Stelle bewerben. Die Einführung eines Mindestlohns stört nun diesen Entscheidungsmechanismus, da sich hiermit sowohl Hoch- als auch NiedriglohnarbeiterInnen um den früheren Niedriglohnarbeitsplatz bewerben. Dies führt zu einem Anstieg der Niedriglohnbeschäftigung und einem Rückgang der Hochlohnbeschäftigung, was in Summe zu einem positiven Gesamteffekt führen kann, falls der Mindestlohn nicht zu hoch ist.

Im nächsten Kapitel wird auf Ansätze eingegangen, die im Gegensatz zur bis jetzt partialanalytisch und komparativ-statischen Betrachtungsweise makroökonomisch und dynamisch argumentieren. Somit wird nun auf die verbliebenen der in Kapitel 2.1 dargestellten Kritikpunkte näher eingegangen.

### 3. Mindestlöhne, Totalanalyse und Wirtschaftswachstum

Im Gegensatz zur rein statisch-partialanalytischen Betrachtung aller bisher beschriebenen Erklärungsansätze werden in diesem Abschnitt die Ergebnisse von Ansätzen dargestellt, die die Analyse der Wirkungen von Mindestlöhnen in dynamischen *Totalmodellen* im Rahmen der endogenen Wachstumstheorie vornehmen.

Im Gegensatz zur neoklassischen Wachstumstheorie,<sup>54</sup> die technischen Fortschritt zwar als das zentrale Element ökonomischer Entwicklung identifizierte, diesen allerdings nicht erklären konnte, versucht die neuere ‚endogene Wachstumstheorie‘ gerade die Erklärung technischen Fortschrittes selbst vorzunehmen.<sup>56</sup> Obwohl der Begriff ‚endogene Wachstumstheorie‘ fälschlicherweise impliziert, dass es ein einheitliches Theoriekonzept gebe, finden wir verschiedene miteinander konkurrierende Ansätze.<sup>8</sup> Trotzdem lassen sich zwei zentrale Argumentationslinien aufzeigen. Erstens werde, eingebettet in eine Modellstruktur vollkommener Konkurrenz, Wirtschaftswachstum durch langfristig steigende Erträge der Produktion erzielt. Diese basieren auf permanenter *Humankapitalak-*

*kumulation* und positiven externen Effekten (‚Wachstum durch Bildung‘).<sup>57</sup> Externe Effekte sind schlicht Wirkungen, die die ökonomischen Akteure zwar beeinflussen, aber nicht über den Marktpreismechanismus geregelt werden. Zweitens werde Wachstum in einer Modellstruktur Schumpeterianischer monopolistischer Konkurrenz dadurch generiert, dass andauernd ein Anreiz besteht, in *neue Technologien* zu investieren. Dieser Anreiz basiert darauf, dass durch neue Technologien die Gewinnsituation der Unternehmung laufend verbessert werden kann (‚Wachstum durch Forschung und Entwicklung‘).<sup>58</sup>

Obwohl sowohl zur Theorie des Wirtschaftswachstums als auch zur Arbeitsmarkttheorie eine Vielzahl von Publikationen erschienen ist, finden sich nur wenige theoretisch orientierte Beiträge, die beide Forschungsbereiche miteinander verknüpfen. Ein Grund dafür ist, dass in der Wachstumstheorie meist von geräumten Arbeitsmärkten ausgegangen wird, während sich die Analyse des Arbeitsmarkts oftmals auf Friktionen des Arbeitsmarkts konzentriert. Als Ausnahmen seien Ansätze genannt, die etwa friktionelle Arbeitslosigkeit,<sup>59</sup> Strukturveränderungen,<sup>60</sup> Effizienzlöhne<sup>61</sup> oder Suchverhalten<sup>62</sup> mit Modellen endogenen Wachstums kombinieren.

Alle diese Ansätze befassen sich aber nicht mit der Wirkung von Mindestlöhnen im Besonderen. Die noch geringere Anzahl von Beiträgen hierzu konzentriert sich auf den Einfluss von Mindestlöhnen auf Bildung und Humankapitalakkumulation, also den ersten der beiden oben angeführten Zweige der endogenen Wachstumstheorie. Die Grundidee hinter diesen Ansätzen lässt sich relativ kurz darstellen:

- 1.) Wirtschaftswachstum hängt von Wissen, genauer von der Humankapitalakkumulation, ab. Nehmen wir an, dass in einer Ökonomie  $N$  Haushalte entweder arbeiten oder lernen, und bezeichnen wir den prozentuellen Anteil der Ausbildungszeit an der Gesamtzeit mit  $u_t$ . Die Humankapitalakkumulation selbst könne nun für jeden Zeitpunkt  $t$  als Funktion einer ‚Lernproduktivität‘  $\phi$ , die die Qualität des Ausbildungssystems beschreibt, dem Bestand an Humankapital  $H_t$ , der Ausbildungszeit und der Anzahl der Personen wie folgt beschrieben werden:<sup>63</sup>

$$\partial H_t / \partial t = \phi H_t u_t N.$$

Der linke Teil dieser Beziehung beschreibt die Veränderung des Humankapitals im Zeitablauf. Eine permanente Ausweitung der Ausbildungszeit  $u_t$  wird somit die Humankapitalakkumulation und folglich auch die Wachstumsrate der Ökonomie andauernd erhöhen.

- 2.) Individuen stehen weiters immer vor der Entscheidung, entweder heute mehr zu arbeiten und daher heute relativ höheres Einkommen zu erzielen oder sich heute mehr auszubilden, um aufgrund der daraus folgenden höheren Produktivität morgen mehr Einkommen zu beziehen. Jede Lohnveränderung, also auch die Einführung eines Mindestlohns, beeinflusst diese Entscheidung.
- 3.) Aus obiger Beziehung ist ersichtlich, dass die Humankapitalakkumulation umso größer ist, je mehr Humankapital  $H_t$  bereits in der Gesellschaft vorhanden ist. Dies soll widerspiegeln, dass Ausbildung produkti-

ver ist, falls diese in einem ‚klugen Umfeld‘ erfolgt.<sup>64</sup> Ökonomisch ausgedrückt, stellt dies einen positiven externen Effekt des Bestands des Humankapitals dar.

- 4.) Da externe Effekte von den ökonomischen Akteuren nicht berücksichtigt werden, muss der Markt zu einem suboptimalen Output, sprich zu zu niedrigem Wachstum führen. Dies schafft die Möglichkeit, dass wirtschaftspolitische Eingriffe, wie etwa die Einführung von Mindestlöhnen, durch Internalisierung zumindest eines Teils der externen Effekte das Wirtschaftswachstum erhöhen können. Dies wäre gewährleistet, falls der Mindestlohn einen positiven Einfluss auf die Humankapitalakkumulation, genauer auf den Anteil der sich ausbildenden Personen, bewirkt.

Grundlegende Arbeiten über die Effekte von Mindestlöhnen auf die Humankapitalbildung in komparativ-statischen Modellen, die als Vorläufer der dynamischen Modelle angesehen werden können, stammen bereits aus den frühen siebziger Jahren. Es wurde argumentiert, dass, falls ArbeiterInnen für die Weiterbildung Lohnreduktionen hinnehmen müssen, Mindestlöhne die Humankapitalbildung reduzieren, da diese die Opportunitätskosten der Ausbildung erhöhen.<sup>65</sup> Dem widersprechend wurde neuerdings aufgezeigt, dass Mindestlöhne den Humankapitalbestand erhöhen können, indem sie für Firmen Anreize generieren, nur gering ausgebildete ArbeiterInnen weiter zu qualifizieren.<sup>66</sup>

Je nachdem, ob die Ausbildung außerhalb oder innerhalb des Unternehmens erfolgt, finden wir zwei unterschiedliche Argumentationslinien zur Analyse der Wirkung von Mindestlöhnen in Humankapitalmodellen endogenen Wachstums.<sup>67</sup> Allen Ansätzen gemeinsam ist immer eine Wirkung des Mindestlohns auf das Ausbildungsverhalten der Individuen:

- 1.) Falls die Ausbildung *außerhalb der Arbeitszeit* durchgeführt wird, kann – basierend auf einem Modell ‚überlappender Generationen‘ (*overlapping generations*), wo sich zu jedem Zeitpunkt gleichzeitig eine Personengruppe ausbildet und eine andere produktiv tätig ist – die Wahl der „optimalen“ Höhe des Mindestlohns eine Steigerung der Humankapitalakkumulation hervorrufen und daher zu höherem Wachstum führen.<sup>68</sup> Zu qualitativ ähnlichen Ergebnissen führt die Einführung von Mindestlöhnen im Rahmen von Ansätzen wo der ‚langfristige Familiennutzen‘ maximiert wird (*infinite horizon models*).<sup>69</sup> Die Wachstumsrate geht entweder nicht zurück oder steigt sogar, falls berücksichtigt wird, dass ArbeiterInnen Angst davor haben, arbeitslos zu werden, was zusätzliche Anreize zur Ausbildung setzt. In diesen beiden Fällen wird im langfristigen Wachstumsgleichgewicht aller Märkte Vollbeschäftigung erzielt. Die Gründe hierfür sind immer in Kombination der oben angeführten vier Argumentationspunkte zu finden. Das durch den Mindestlohn höhere Einkommen resultiert unter bestimmten Bedingungen in einer relativen Erhöhung der Ausbildungszeit, was zu höherer Humankapitalakkumulation und damit höherem Wirtschaftswachstum führt. Höheres Wirtschaftswachstum wiederum bedingt höhere Beschäftigung.

- 2.) Während die bisher besprochenen Ansätze auf Ausbildung außerhalb der Arbeitszeit basierten und sich durch die Einführung eines Mindestlohns das Wirtschaftswachstum erhöhte, führt die zusätzliche Einführung von *Training und Ausbildung während der Arbeitszeit* von schlecht ausgebildeten ArbeiterInnen zu einem entgegengerichteten Effekt.<sup>70</sup> Begründet wird dies damit, dass für die Firmen die einzige Möglichkeit, die nun höheren Lohnkosten zu kompensieren, darin besteht, die firmeninternen Ausbildungsanstrengungen zu reduzieren. Insofern ist dann der Nettoeffekt aus beiden Effekten dafür bestimmend, ob die Wachstumsrate bei Einführung eines Mindestlohns sinken oder steigen wird.

Die hier beschriebenen Ansätze stellen, wie schon eingangs dargelegt, im Gegensatz zu den bisher beschriebenen statisch-partialanalytischen Modellen dynamische Totalmodelle dar. Die Einführung des Mindestlohns beeinflusst somit neben dem Arbeitsmarkt zu jedem Zeitpunkt sowohl alle sonstigen Märkte der Ökonomie als auch die langfristige Wachstumsentwicklung. Die empirische Überprüfung solcher Ansätze bedingt allerdings weit größere methodologische Probleme als im statisch-partialanalytischen Fall, was dazu führt, dass bis jetzt entsprechende empirische Belege dieser Ansätze noch fehlen.

#### 4. Schlussfolgerungen

Wir fassen im Weiteren die wichtigsten Ergebnisse dieses Beitrags tabellarisch zusammen. Hierbei wird angegeben, ob die diskutierten Ansätze eine theoretisch fundierte Begründung für die Möglichkeit bieten, dass trotz Mindestlohns entweder die Beschäftigung nicht sinkt oder diese aufgrund des Mindestlohns sogar ansteigt (siehe Tabelle 1).

Mindestlöhne *müssen* also die Beschäftigung nicht reduzieren beziehungsweise *können* diese sogar erhöhen, falls sie das Ergebnis 'effizienter' Lohnverhandlungen darstellen, zusätzliche Sektoren der Ökonomie ohne Mindestlohnregelung in die Analyse mit aufgenommen werden, nur ein Arbeitsnachfrager auftritt, Unternehmungen trotz Wettbewerbs mit einer aus unterschiedlichsten Gründen mit dem Lohn ansteigenden Arbeitsangebotsfunktion konfrontiert sind, oder falls bei dynamischer Betrachtung durch die Einführung von Mindestlöhnen Ausbildung relativ wichtiger wird. Wir müssen uns aber daran erinnern, dass in allen diesen Ansätzen ein Mindestlohn die Beschäftigung auch reduzieren kann.

Die gängige Aussage, dass bindende Mindestlöhne *immer* zu einem Rückgang der Beschäftigung führen, muss vor diesem Hintergrund und der neueren empirischen Literatur<sup>71</sup> mit einer gewissen Skepsis aufgenommen werden. Dieses eindeutige Ergebnis kann nur unter relativ rigiden Annahmen abgeleitet werden. Das zugrunde liegende partialanalytische neoklassische 'Lehrbuchmodell' hat zwar den Vorteil der leicht nachvollziehbaren und konsistenten Argumentation beziehungsweise in der älteren Literatur auch der ungeteilten empirischen Unterstützung, die

**Tabelle 1: Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen**

| <b>Ansatz:</b>                                   | <b>Möglichkeit für:</b>                      |                                       |
|--------------------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------|
|                                                  | <b>kein<br/>Beschäftigungs-<br/>rückgang</b> | <b>Beschäftigungs-<br/>steigerung</b> |
| <i>Referenzmodell</i>                            | Nein                                         | Nein                                  |
| <i>Verhandlungsmodelle:</i>                      |                                              |                                       |
| „Right to manage“ und Monopolverhalten           | Nein                                         | Nein                                  |
| Effiziente Verhandlungen                         | Ja                                           | Ja                                    |
| <i>Einfache Zweisektorenmodelle:</i>             |                                              |                                       |
| Zweisektorenmodelle mit homogener Arbeit         | Ja                                           | Nein                                  |
| Zweisektorenmodelle mit heterogener Arbeit       | Ja*                                          | Nein                                  |
| <i>Monopson und monopsonistische Konkurrenz:</i> |                                              |                                       |
| Nur eine Firma als Arbeitsnachfrager             | Ja                                           | Ja                                    |
| In jedem Fall falls Firmen keine Lohnnehmer sind | Ja                                           | Ja                                    |
| Fallbeispiel: Effizienzlöhne                     | Ja*                                          | Ja*                                   |
| Fallbeispiel: Suchmodelle                        | Ja                                           | Ja                                    |
| <i>Wachstumsmodelle auf Humankapitalbasis:</i>   |                                              |                                       |
| Ausbildung außerhalb der Firma                   | Ja                                           | Nein                                  |
| Ausbildung innerhalb der Firma                   | Nein                                         | Nein                                  |

\*) Beschäftigungsrückgang schlecht Ausgebildeter

aufgezeigten Einschränkungen lassen dessen allgemeine Gültigkeit allerdings problematisch erscheinen. Die eindeutig negativen Aussagen zur Beschäftigungswirkung von Mindestlöhnen ergeben sich aus dem Lehrbuchmodell ja *per definitionem*: In ‚der besten aller möglichen Welten‘, also in einer Ökonomie ohne irgendwelche Friktionen beziehungsweise ohne Marktversagen, muss eine exogene Störung, und genau dies stellt ein Mindestlohn ja dar, immer zu negativen Wirkungen führen.

Solch einer Argumentation kann nun damit begegnet werden, dass die Sinnhaftigkeit des neoklassischen Theoriegebäudes an sich in Frage gestellt

wird.<sup>72</sup> Dieser Argumentationslinie wurde in diesem Beitrag allerdings nicht gefolgt. Vielmehr wurde aufgezeigt, welche Kausalitäten in neoklassischen Arbeitsmarktmodellen zu positiven Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen führen können. Dies wird ermöglicht, falls zusätzliche Märkte betrachtet werden, Marktunvollkommenheiten auftreten odervon den Grundannahmen der Partialanalytik oder der Statik abgegangen wird.

Mindestlöhne werden dann aber meist nicht mehr in einer Welt des *'first best'*, sondern in einer des *'second best'* analysiert. In einer Ökonomie, in der bereits wie auch immer geartete Störungen vorhanden sind, können Mindestlöhne zu einem relativ besseren Ergebnis führen, als wenn diese nicht existieren würden.<sup>73</sup> Die Ergebnisse erscheinen insofern interessant, da die zugrunde liegenden Störungen modellendogen hervorgerufen sind. Relativ einfach ist diese Situation bei der Existenz von Gewerkschaften und *'effizienten Verhandlungen'* nachzuvollziehen, aber auch bei allen Begründungen für *'monopsonartige Marktstrukturen'*, also jene Marktstrukturen, in denen Unternehmungen einer mit dem Lohn ansteigenden Arbeitsangebotsfunktion gegenüberstehen. Hierfür ist eine Vielzahl von Gründen denkbar, die auch für den Niedriglohnbereich Geltung besitzen. In all diesen Fällen besteht, wie in diesem Beitrag ausgeführt, die Möglichkeit, dass moderate Mindestlöhne die Beschäftigung nicht reduzieren oder sogar steigern.

Marktversagen ist nicht nur in der statisch orientierten Ökonomik, sondern auch in Ansätzen, die explizit Wirtschaftswachstum erklären, von besonderer Wichtigkeit. Die Existenz externer Effekte ist für die Argumentation des humankapitalorientierten Zweiges der *'endogenen Wachstumstheorie'* grundlegend. Hier hätte die Einführung von Mindestlöhnen einen strukturverbessernden Effekt, da einer bestehenden Unterakkumulation von Humankapital entgegengewirkt wird. Insofern ist die zugrunde liegende Argumentation sehr ähnlich jener des bekannten *'Strukturpeitschen-Arguments'*, das ja lange Zeit für die österreichische Hartwährungspolitik Anwendung fand.

Was ergibt sich aber nun für die wirtschaftspolitische Diskussion? Zumindest ein gewisser Vorbehalt gegenüber zu einfachen Argumentationen. Vielmehr ist eine genaue Analyse von Markt-, Wettbewerbs-, und Branchenstruktur, Gewinnsituation der Unternehmungen etc., notwendig. Vor allem aber muss untersucht werden, ob auf den relevanten Arbeitsmärkten ein Mangel an Arbeitskräften vorherrscht, da dann die Möglichkeit monopsonistischen Wettbewerbs besteht. Allein aus dem Vorhandensein oder einer Erhöhung von Mindestlöhnen kann nach der neueren Literatur noch nichts Eindeutiges über die zu erwartenden Beschäftigungswirkungen gesagt werden.

## Anmerkungen

- <sup>11</sup> Ich bedanke mich bei Thomas Grandner, Andrea Grisold und Alfred Sitz für wertvolle Hinweise. Für verbliebene Fehler bin selbstverständlich ausschließlich ich verantwortlich.
- <sup>12</sup> In der Literatur werden unter Mindestlöhnen sowohl gesetzlich definierte Lohnuntergrenzen, als auch tarifvertraglich festgelegte Lohnvereinbarungen verstanden. Als Mischform angesehen werden können Systeme wie in Österreich, wo Lohnverhandlungen zwar auf sozialpartnerschaftlicher Ebene stattfinden, deren Ergebnisse aber über hoheitsrechtliche Gesetzgebung abgesichert werden. Der Begriff Mindestlohn wird manchmal auch synonym zu ‚Basislohn‘ verwendet, womit allerdings auf eine Entkoppelung von Arbeit und finanzieller Grundabsicherung hingezielt wird, was nicht Thema dieses Beitrags ist.
- <sup>13</sup> Die Diskussion über ‚*working poor*‘ ist vor allem in den USA von Bedeutung.
- <sup>14</sup> Die Begriffe Firma und Unternehmung werden in diesem Beitrag synonym verwendet.
- <sup>15</sup> Vgl. Brown, Gilroy, Kohen (1982) für einen Überblick über die ältere Literatur.
- <sup>16</sup> Für einen Überblick über die neueren empirischen Untersuchungen sei OECD (1998) empfohlen.
- <sup>17</sup> Siehe Brown, Gilroy und Cohen (1982) auch für einen Überblick über ältere empirische Ergebnisse.
- <sup>18</sup> Vgl. z.B. Neumark und Wascher (1995).
- <sup>19</sup> Vgl. z.B. Card (1992) und Ragacs (2000).
- <sup>20</sup> Vgl. z.B. Dolado et. al. (1996).
- <sup>21</sup> Vgl. z.B. Card und Krueger (1994) und (1995).
- <sup>22</sup> Insofern bringt dieser Beitrag keine taxitative Aufstellung aller Beiträge zu Mindestlöhnen, was schon aufgrund deren Anzahl (z.B. finden sich alleine in der Datenbank „ECONLIT“ mehr als 1400 entsprechende Beiträge) unmöglich, für die Darstellung der am häufigsten auftretenden Argumentationslinien aber auch nicht notwendig ist.
- <sup>23</sup> Brown (1988) 134.
- <sup>24</sup> Zur Vereinfachung werden die Variablenbezeichnungen für die einzelnen ökonomischen Akteure und für die aggregierten Werte ident bezeichnet. Erweiterungen des Modells würden zwar zu einer ‚wirklichkeitsnäheren‘ Darstellung führen, aber nichts an den grundlegenden ökonomischen Kausalitäten bei Einführung eines Mindestlohns ändern.
- <sup>25</sup> Die Lehrbuchdarstellung ist in fast jedem Textbuch in unterschiedlicher Qualität auffindbar. Für eine sehr gute Darstellung sei Fallon und Verry (1988) empfohlen.
- <sup>26</sup> Vgl. Fallon und Verry (1988).
- <sup>27</sup> Somit wird eine ‚*backward bending*‘ Angebotsfunktion ausgeschlossen, was unproblematisch erscheint, da diese meist für Hochlohneinkommen argumentiert wird. Hierzu ist notwendig, dass ein exogener Lohnanstieg einen Substitutionseffekt bewirkt, der größer als der Einkommenseffekt ist.
- <sup>28</sup> Genauer erhalten wir im Aggregat eine Angebotsfunktion in ‚*Arbeitsstunden mal Beschäftigung*‘ und fragen Firmen weder Stundenleistung oder Beschäftigte nach, sondern Arbeitsvolumen  $H \cdot L$ . Für die weitere Darstellung abstrahieren wir hiervon, da dies die Darstellung der Wirkung von Mindestlöhnen ohne Gewinn für die ökonomische Aussage nur unnötigerweise verkomplizieren würde.
- <sup>29</sup> Beispielsweise könnte sofort an der Annahme stetiger Funktionen Kritik geübt werden. Völlig flexible Arbeitszeit steht in Widerspruch zu den vorherrschenden Regimen fixer Arbeitszeitregelungen.
- <sup>30</sup> Hiermit ist die tatsächliche empirische gemessene Arbeitsnachfrageelastizität angesprochen. Modelltheoretisch ist diese von der gewählten Produktionstechnologie abhängig. So bleibt zum Beispiel bei einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion die Lohnsumme immer ident.
- <sup>31</sup> Wie im nächsten Abschnitt angeführt, verändert sich die Profitsituation der Unternehmung bei jeder Bewegung auf der Arbeitsnachfragefunktion. Selbstverständlich wird in der neoklassischen Literatur dieses Problem diskutiert. Gewinne würden langfristig zu Markteintritten und Verluste zu Marktaustritten führen.

- <sup>22</sup> Alle drei Ansätze können als Spezialfall einer zweistufigen Verhandlungssituation angesehen werden (Manning 1987 123 ff.). Neuere Entwicklungen stellen meist nur Erweiterungen der Grundmodelle dar. Zur Wirkung der Verhandlungsmodelle auf die Beschäftigungsentwicklung im Konjunkturverlauf siehe Blanchard und Fischer (1989) Kap. 9.
- <sup>23</sup> Das Ergebnis der Verhandlungen wird in diesem Modellen als *Nash-Bargaining-Lösung* dargestellt. Für die zugrundeliegenden Axiome siehe etwa Osborne und Rubinstein (1994) 9ff.
- <sup>24</sup> Da der Güterpreis exogen gegeben ist, wird implizit nur über den Nominallohn verhandelt.
- <sup>25</sup> Siehe Nickell und Andrews (1983).
- <sup>26</sup> Siehe etwa Oswald (1985).
- <sup>27</sup> Damit würden allerdings auch jegliche Lohnverhandlungen in Frage gestellt werden.
- <sup>28</sup> McDonald und Solow (1981).
- <sup>29</sup> Die Ausnahme stellt der Fall dar, wo bei fixer Mitgliederzahl die Gewerkschaft keinerlei Verhandlungsmacht besitzt.
- <sup>30</sup> Arbeitsnachfragefunktion und Kontraktkurven wurden nur zur Vereinfachung linearisiert dargestellt.
- <sup>31</sup> 'Effiziente Verhandlungen' scheinen faktische Verhandlungssituationen nur teilweise adäquat zu beschreiben, da die Beschäftigungssituation zwar implizit Berücksichtigung findet, faktischer Verhandlungsgegenstand aber meist alleine die Lohnhöhe ist. Trotzdem gibt es auch für diesen Ansatz teilweise positive empirische Relevanz. Zur Diskussion siehe Layard, Nickel und Jackman (1991) 90ff. und Booth (1995).
- <sup>32</sup> Die Lage der Kontraktkurven wird von Produktionstechnologie und Nutzenfunktion der Gewerkschaft bestimmt. Je nach der Definition des Reservationslohns sind auch andere Ergebnisse denkbar. In vorliegendem Fall impliziert der mit dem Reservationslohn idente Gleichgewichtslohn, und dass Nullprofit der Firma erst bei noch höheren Löhnen erzielt wird, dass der Eintritt weiterer Firmen in den Markt ausgeschlossen worden ist.
- <sup>33</sup> Diese Grundmodelle wurden in vielfacher Weise abgeändert, wodurch sich die Wahrscheinlichkeiten aggregierter positiver Beschäftigungseffekte ändern. Vgl. z.B. Mincer (1976) oder Gramlich (1976).
- <sup>34</sup> Diese Ansätze basieren auf Welch (1974).
- <sup>35</sup> Diese Ansätze basieren auf Kosters und Welch (1972).
- <sup>36</sup> Siehe z.B. Card und Krueger (1995).
- <sup>37</sup> Diese gibt an, wie 'leicht' sich ein Faktor durch den anderen substituieren lässt.
- <sup>38</sup> Wir finden hier eine weitere Modellklasse, in der von heterogener Arbeit ausgegangen wird und wo der Mindestlohn in der gesamten Ökonomie eingeführt wird, aber nur auf dem unteren Ende der Einkommensverteilung bindend ist (Vgl. Grossmann (1983), Brown, Gilroy und Kohen (1983)). Obwohl diese kein Zweissektorenmodell im engeren Sinn darstellt, ist die dahinterliegende ökonomische Kausalität sehr ähnlich. Der Beschäftigungseffekt hängt auch hier von der Substitutionselastizität ab, und die Ergebnisse sind ähnlich jener in oben beschriebenem Modell.
- <sup>39</sup> Auch der Monopsonfall ist in fast jedem Mikroökonomielehrbuch dargestellt. Auch hier sei, genauso wie zum Referenzmodell, Fallon und Verry (1988) empfohlen.
- <sup>40</sup> Es gilt somit, dass  $\partial w / \partial L > 0$ .
- <sup>41</sup> Stigler (1946).
- <sup>42</sup> Für einen Überblick sei der ausgezeichnete Beitrag von Boal und Ransom (1997) empfohlen.
- <sup>43</sup> Bhaskar und To (1998).
- <sup>44</sup> Black und Loewenstein (1991).
- <sup>45</sup> Albrecht und Axel (1984).
- <sup>46</sup> Vgl. Boal, Ransom (1997) 91ff.
- <sup>47</sup> Für einen Überblick über verschiedene Effizienzlohntheorien siehe Sesselmeier und Blauermel (1990).
- <sup>48</sup> Es gelte dass  $\partial e_i / \partial w_i > 0$ .
- <sup>49</sup> Shapiro und Stiglitz (1984).
- <sup>50</sup> Bulow und Summers (1986).



- <sup>51</sup> Vgl. Jones (1987). Rebitzer und Taylor (1991) erzielen positive Beschäftigungseffekte nur kurzfristig. Langfristig sind diese negativ.
- <sup>52</sup> Für einen Überblick der neuesten Ansätze siehe Mortenson und Pissarides (1999).
- <sup>53</sup> Lang und Kahn (1998).
- <sup>54</sup> Vgl. Solow (1956).
- <sup>55</sup> Für einen Überblick seien Barro und Sala-i-Martin (1995) und Aghion und Howitt (1998) empfohlen.
- <sup>56</sup> Für einen Überblick zur empirischen Evidenz und der Messproblematik siehe Temple (1999).
- <sup>57</sup> Vgl. Lucas (1988).
- <sup>58</sup> Siehe Romer (1990) und Grossman und Helpman (1994).
- <sup>59</sup> Bean und Pissarides (1993).
- <sup>60</sup> Aghion und Howitt (1998).
- <sup>61</sup> Zagler (1999).
- <sup>62</sup> Für einen Überblick über die Literatur und mehrere neue Ansätze sei Zagler (2001) empfohlen.
- <sup>63</sup> Vgl. Lucas (1988).
- <sup>64</sup> Somit wird morgen ein umso größerer Humankapitalbestand vorhanden sein, je größer heute die Humankapitalausstattung ist. Entsprechend wachsen reichere Länder schneller als ärmere.
- <sup>65</sup> Rosen (1972).
- <sup>66</sup> Acemoglu und Pischke (1999).
- <sup>67</sup> Es stellt sich das Problem, dass in einem Modell *allgemeinen Gleichgewichts* Störungen eines Markts – in unserem Fall ein Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt durch die Einführung des Mindestlohns – aufgrund von ‚Walras' Law' *Ungleichgewichte* in zumindest einem anderen Markt hervorrufen müssen. Ziel aller Modelle endogenen Wachstums ist aber die Erklärung von ‚steady states', also von *gleichgewichtigem* Wachstum. Zur Lösung dieses Problems finden wir in den beschriebenen Ansätzen unterschiedliche Herangehensweisen, auf die in diesem Beitrag nicht näher eingegangen werden kann.
- <sup>68</sup> Siehe Cahuc und Michel (1996) beziehungsweise Raven und Sorenson (1995).
- <sup>69</sup> Ragacs (2000).
- <sup>70</sup> Raven und Sorenson (1999).
- <sup>71</sup> Vgl. z. B. Card und Krueger (1994) und (1995).
- <sup>72</sup> Damit müssten grundlegend andere ökonomische Kausalitäten argumentiert werden.
- <sup>73</sup> Die Theorie des ‚Second Best' besagt, dass im Falle der Verletzung eines *Pareto-Kriteriums* auch eine Abweichung von allen anderen Kriterien erfolgen muss, was für die Entscheidungsfindung allerdings problematisch ist.

## Literatur

- Acemoglu, D.; Pischke, J. S., Minimum Wages and On-The-Job Training (=NBER Working Paper 7184, Washington D.C. 1999).
- Aghion, P.; Howitt, P., Endogenous Growth Theory (Cambridge 1998).
- Albrecht, J. W.; Axell, B., An Equilibrium Model of Search Unemployment, in: Journal of Political Economy 92/5 (1984) 824-840.
- Barro, R. J.; Sala-i-Martin, X., Economic Growth (New York 1995).
- Bean, C.; Pissarides, C., Unemployment, Consumption and Growth, in: European Economic Review 37 (1993) 837-859.
- Bhaskar, V.; To, T., Minimum Wages for Ronald McDonald Monopsonies: A Theory of Monopsonistic Competition (mimeo, <http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/lab/papers/9603/9603001.pdf> 1998).
- Black, D. A.; Loewenstein, M. A., Self-enforcing Labor Contracts with Costly Mobility, in: Ehrenberg, Ronald G. (Hrsg.), Research in Labor Economics. Volume 12. A Research Annual (Greenwich et. al. 1991) 3-83.
- Blanchard, O. J.; Fischer, S., Lectures on Macroeconomics (Cambridge und London 1989).

- Boal, W. M.; Ransom, M. R., Monopsony in the Labor Market, in: *Journal of Economic Literature* 35/1 (1997) 86-112.
- Booth, A. L., *The Economics of Trade Unions* (Cambridge 1995).
- Brown C.; Gilroy C.; Kohen, A., The Effects of the Minimum Wage on Employment and Unemployment, in: *Journal of Economic Literature* 20/2 (1982) 487-528.
- Brown C.; Gilroy C.; Kohen, A., Time Series Evidence of the Effects of the Minimum Wage on Youth Employment and Unemployment, in: *Journal of Human Resources* 18/1 (1983) 3-31.
- Brown, C., Minimum Wage Laws, Are They Overrated?, in: *The Journal of Economic Perspectives* 2/3 (1988) 133-45.
- Bulow, J. I.; Summers, L. H., A Theory of Dual Labor Markets with Application to Industrial Policy, Discrimination, and Keynesian Unemployment, in: *Journal of Labor Economics* 4/3 (1988) 376-414.
- Cahuc, P.; Michel, P., Minimum Wage, Unemployment and Growth, in: *European Economic Review* 40 (1996) 1463-1482.
- Card, D., Using Regional Variation in Wages to Measure the Effects of the Federal Minimum Wage, in: *Industrial and Labor Relations Review*, October (1992) 38-54.
- Card, D.; Krueger, A. B., Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New York and Pennsylvania, in: *American Economic Review* 84 (1994) 772-793.
- Card, D.; Krueger, A. B., *Myth und Measurement, The New Economics of the Minimum Wage* (Princeton 1995).
- Dolado, J.; Kramarz, F.; Machin, S.; Manning, A.; Margolis, D.; Teulings, C., The Economic Impact of Minimum Wages in Europe, in: *Economic Policy*, October (1996) 319-370.
- Fallon, P.; Verry, D., *The Economics of Labour Markets* (Oxford und New Jersey 1988).
- Gramlich, E., The Impact of Minimum Wages on Other Wages, Employment and Family Incomes, in: *Brookings Papers of Economic Activity* 2 (1976) 409-51.
- Grossman, G. M.; Helpman, E., Endogenous Innovations and the Theory of Growth, in: *Journal of Economic Perspectives* 8 (1994) 23-44.
- Grossman, J. B., The Impact of the Minimum Wage on other Wages, in: *Journal of Human Resources* 90 (1983) 359-378.
- Jones, S. R. G., Minimum Wage Legislation in a Dual Labor Market, in: *European Economic Review* 31 (1987) 1229-1246.
- Kosters, M.; Welch, F., The Effects of Minimum Wage by Race, Sex, and Age, in: Pascall, A. (Hrsg.), *Racial Discrimination in Economic Life* (Lexington 1972) 103-118.
- Lang, K.; Kahn, S., The Effect of Minimum Wage Laws on the Distribution of Employment: Theory and Evidence, in: *Journal of Public Economics* 69 (1998) 67-82.
- Layard, D.; Nickel, S.; Jackman, R., *Unemployment; Macroeconomic Performance and the Labor Market* (Oxford u.a. 1991)
- Lucas R. E., Jr., On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economy* 22/1 (1988) 3-42.
- Manning, A., An Integration of Trade Union Models in a Sequential Bargaining Framework, in: *The Economic Journal* 97 (1987) 121-139.
- McDonald, I. M.; Solow, R. M., Wage Bargaining and Employment, in: *American Economic Review* 71/5 (1981) 896-908.
- Mincer, J., Unemployment Effects of Minimum Wages, in: *Journal of Political Economy* 84 (1976) 87-104.
- Mortenson, Dale T.; Pissarides, Christopher A., New Developments in Models of Search in the Labor Market, in: *Handbook of Labor Economics* 3 (1999) 2567-2627.
- Neumark, D.; Wascher, W., Minimum Wage Effects on Employment and Enrollment: Evidence from Matched CPS Surveys (=NBER Working Paper 5092, Washington D.C. 1995).
- Nickel S. J.; Andrews M., Unions, Real Wages and Employment in Britain 1951-79: The Minimum Wage and Unemployment Youth, in: *Oxford Economic Papers* 35/0 Supplement (1983) 183-206.

- OECD, *Employment Outlook* (Paris 1998).
- Osborne, M. J.; Rubinstein, A., *A Course in Game Theory* (Cambridge u.a. 1994).
- Oswald, A. J., *The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey*, in: *Scandinavian Journal of Economics* 87/2 (1985) 160-193.
- Ragacs, Christian, *Minimum Wages, Employment, and Endogenous Growth. A Theoretical Analysis of Static and Dynamic Non-Market Clearing Equilibrium Models and Empirical Evidence for Austria* (Dissertationsschrift in Druckvorbereitung, Wien 2000).
- Ravn, M. O.; Sorenson, J. R. *Minimum Wages: Curse or Blessing* (=Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 1212, 1995).
- Ravn, M. O.; Sorenson, J. R., *Schooling, Training, Growth and Minimum Wages*, in: *Scandinavian Journal of Economics* 101/3 (1999) 441-57.
- Rebitzer, J. B.; Taylor, L. J., *The Consequences of Minimum Wage Laws, Some New Theoretical Ideas* (=NBER Working Paper 3877, Washington D.C. 1991).
- Romer, P. M., *Endogenous Technological Change*, in: *Journal of Political Economy* 98 (1990) 71-102.
- Rosen, S., *Learning and Experience in the Labor Market*, in: *Journal of Human Resources* 7 (1972) 326-442.
- Sesselmeier, W.; Blauermel, G., *Arbeitsmarkttheorien. Ein Überblick* (Hamburg 1990).
- Shapiro, C.; Stiglitz, J. E., *Equilibrium Unemployment as a Workers Discipline Device*, in: *The American Economic Review* 74/3 (1984) 433-444.
- Solow, R. M., *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, in: *Quarterly Journal of Economics* 71 (1956) 65-94.
- Stigler, G., *The Economics of Minimum Wage Legislation*, in: *American Economic Review* 36 (1946) 358-365.
- Temple, J. R. W., *The New Growth Evidence*, in: *Journal of Economic Literature* 18/1 (1999) 112-156.
- Welch, F., *Minimum Wage Legislation in the United States*, in: *Economic Inquiry* 12/3 (1974) 285-318.
- Zagler, M., *Efficiency, Productivity and Economic Performance: On the Common Sources of Unemployment and Growth*, in: *New Developments in Economic Growth* (=GAPE Proceedings, Stuttgart 1999) 299 - 309.
- Zagler, M., *Endogenous Growth and Equilibrium Unemployment* (=Habilitationsschrift in Druckvorbereitung, Wien 2001).

## Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden Beschäftigungswirkungen von Mindestlöhnen im neoklassischen Grundmodell und in mehreren, ebenfalls auf Grundgedanken der Neoklassik basierenden Alternativmodellen diskutiert. Einerseits werden komparativ statische und andererseits dynamische Ansätze dargestellt, in deren Rahmen Mindestlöhne entweder nicht zu einem Rückgang der Beschäftigung führen müssen oder sogar positive Beschäftigungswirkungen möglich sind. In Märkten, auf denen Marktversagen in unterschiedlichster Form vorherrscht, können Mindestlöhne – sofern sie moderat ausfallen – diesem entgegenwirken.

---

# Finanzausgleich für die Wiener Stadtregion

## Finanzielle Anreize, Kooperation bei Betriebsansiedlungen und Perspektiven für die Ostregion

Josef Schmee\*

---

### 1. Einleitung

Die gesamte Agglomeration Wien ist längst ein stark verflochtener Wirtschaftsraum mit wechselseitiger Abhängigkeit. Die bestehenden Gemeinde- und Landesgrenzen nehmen jedoch keinerlei Rücksicht auf die räumliche Dimension der ökonomischen, ökologischen und sozialen Problemlagen. Viele wirtschafts- und raumordnungspolitische Ziele können von den beteiligten Akteuren daher im Alleingang nicht mehr oder nur unbefriedigend gelöst werden. Vor allem für die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion im Wettbewerb der Regionen ist eine kooperative Vorgangsweise aller beteiligten Akteure unabdingbare Voraussetzung. Kooperationsbedarf tritt in vielen Bereichen auf: Neben der Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind vor allem die Bereiche Infrastruktur, Verkehr, Betriebsansiedlung, Ökologie, Flächensicherung und Wohnbauförderung von hoher Relevanz. Obwohl Willensbezeugungen zur Kooperation allorts vernehmbar sind, hinkt die tatsächliche Umsetzung stark nach. Bisherige Kooperationsformen in der Ostregion (Planungsgemeinschaft Ost, Verkehrsverbund Ostregion, Vienna Region) beschränken sich entweder auf eng abgegrenzte Themenbereiche oder haben aufgrund ihrer Unverbindlichkeit Defizite bei der Umsetzung. Während es im Bereich der kostspieligen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur schon seit einiger Zeit zu Kooperationen auf freiwilliger Basis kommt, ist dies bei wirtschaftspolitischen Zielsetzungen (insbesondere Betriebsansiedlungen) nicht der Fall. Dies führt zu suboptimalen Ergebnissen im Hinblick auf die Nutzung der vorhandenen Res-

---

\* Dieser Beitrag ist eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse einer von der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Auftrag gegebenen Studie „Betriebsansiedlung, Kooperation und interkommunaler Finanzausgleich: Perspektiven für die Ostregion“, die von *Martin Schneider* von der Abteilung für Wirtschaftsgeographie & Geoinformatik der Wirtschaftsuniversität Wien erstellt wurde (Projektleitung: Prof. Dr. Manfred Fischer).

sourcen und damit auch zu negativen Implikationen für die Wettbewerbsfähigkeit und damit zu einer Gefährdung der Beschäftigung. Derzeit existieren keine konkreten Kooperationen bei Betriebsansiedlungen innerhalb der Agglomeration Wien. Dazu trägt wesentlich der Umstand bei, dass keinerlei Mechanismen für den Ausgleich von Vor- und Nachteilen existieren.

## **2. Finanzielle Anreize des Finanzausgleichs**

Der Finanzausgleich im Allgemeinen und die Kommunalsteuer im Speziellen werden immer wieder als Ursache für das ausgeprägte kommunale Konkurrenzdenken um Betriebsansiedlungen genannt. Deswegen wird häufig die Forderung nach einer Aufteilung der Kommunalsteuererträge erhoben. Die Zusammenhänge zwischen der Problematik der Kooperation bei Betriebsansiedlungen und dem Finanzausgleich sind jedoch vielschichtiger, als auf den ersten Blick vermutet werden könnte.

### **2.1 Abgabenerträge bei Betriebsansiedlungen**

Die Besteuerung ökonomischer Aktivitäten ist eine der wichtigsten Säulen im bestehenden Steuersystem. Betriebsansiedlungen erhöhen das wirtschaftliche Aktivitätsniveau in einer Region und führen zu einer Erhöhung der damit verbundenen Abgaben. Aus der Sicht der Region und der Standortgemeinde stellt sich in erster Linie die Frage, welcher Teil der Abgabenerträge in der Region (Gemeinde) verbleibt und damit die finanzielle Situation der öffentlichen Haushalte verbessert. Dazu müssen zunächst die mit Betriebsansiedlungen verbundenen Abgaben identifiziert werden. An erster Stelle sind hier die auf der Lohn- und Gehaltssumme basierende Kommunalsteuer, die aus dem Gewinn des Unternehmens resultierende Einkommensteuer bzw. Körperschaftssteuer, die Umsatzsteuer und die Grundsteuer zu nennen. (direkte Effekte). Vorleistungsverflechtungen mit anderen Unternehmen führen zu einer Erhöhung deren Steuerlast (indirekte Effekte). In weiterer Folge führen die erzielten Einkommen zu einer Erhöhung von Einkommen- und Verkehrssteuern (sekundäre Effekte).

### **2.2 Verringerung der finanziellen Anreize durch Kompensationseffekte**

Die Kommunalsteuer (und in geringerem Ausmaß auch die Grundsteuer) setzt scheinbar starke fiskalische Anreize für die Gemeinden, sich aktiv um Betriebsansiedlungen zu bemühen. Allerdings verbleiben die Kommunalsteuererträge nicht zur Gänze bei der einhebenden Gemeinde, wie dies bei einer oberflächlichen Betrachtung den Eindruck erwecken würde. Die Mehrerträge aus der Kommunalsteuer erhöhen nämlich die Finanzkraft der entsprechenden Gemeinde. Im Rahmen des bestehenden interkommuna-

len Finanzausgleichs existieren Mittelflüsse, die auf die Finanzkraft der Gemeinden Bezug nehmen. Es sind dies die Ertragsanteile nach Finanzkraft (auch Vorausanteile genannt), die Finanzzuweisung gemäß § 21 sowie die Umlegung der Landesumlage auf die einzelnen Gemeinden. Eine Zunahme der Finanzkraft einer Gemeinde führt zu einer Verringerung der Ertragsanteile nach Finanzkraft und der Finanzzuweisung gemäß § 21 (falls die Gemeinde bisher bezugsberechtigt war). Diese Effekte werden durch landesgesetzliche Regelungen noch weiter verstärkt. Da die Mehrerträge aus der Kommunalsteuer durch Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben kompensiert werden, werden diese Effekte auch Kompensationseffekte genannt. Die Kompensationseffekte des Finanzausgleichs wurden bereits mehrmals untersucht.<sup>1</sup> Daher werden die Kompensationseffekte hier nur kurz präsentiert.

Die Höhe der gesamten Kompensationseffekte ergibt sich aus der Summe der Einzeleffekte und beträgt etwa für die niederösterreichischen Gemeinden im Durchschnitt 50 Prozent.<sup>2</sup> Die genaue Höhe der Kompensationseffekte variiert über die Gemeinden. Bei einzelnen Gemeinden kann der Wert bis zu 131 Prozent betragen; d. h. diese Gemeinden verlieren wesentlich mehr Mittel, als die Mehreinnahmen an Kommunalsteuer betragen. Dies betrifft Gemeinden mit einer leicht unterdurchschnittlichen Finanzkraft. Die Mittel, die eine niederösterreichische Gemeinde bei Kommunalsteuermehreinnahmen durch die Kompensationseffekte verliert, werden auf alle anderen Gemeinden in Niederösterreich aufgeteilt. Diese profitieren allerdings nur in einem sehr geringen Ausmaß. Die Kompensationseffekte bei den Mehreinnahmen aus der Grundsteuer sind im Durchschnitt etwas höher (61 Prozent), da diese zu einem höheren Anteil als die Kommunalsteuer in die Berechnung der Finanzkraft nach § 12 eingeht. Bei finanzstarken Gemeinden, die weder Ertragsanteile nach Finanzkraft noch Finanzzuweisungen gem. § 21 FAG erhalten, sind diese Effekte allerdings wesentlich schwächer ausgeprägt und betragen im Durchschnitt 17 Prozent der zusätzlichen Kommunalsteuererträge. Ihnen verbleibt daher ein deutlich höherer Anteil der Steuererträge bei Betriebsansiedlungen als finanzschwachen Gemeinden. Der Finanzausgleich führt daher für die finanzschwächeren Gemeinden zu einer Art Armutsfalle: Im Fall von Betriebsansiedlungen erfolgt zunächst eine deutliche Minderung der zusätzlichen Erträge (diese können sogar überkompensiert werden). Erst ab Überschreiten von bestimmten Finanzkraftschwellen, ab denen die Ansprüche auf Ertragsanteile nach Finanzkraft bzw. Finanzzuweisungen gemäß § 21 FAG wegfallen, nimmt diese Minderung ab und den Gemeinden verbleibt ein höherer Anteil des Steuerertrags bei Betriebsansiedlungen.

Der fiskalische Anreiz für Betriebsansiedlungen ist also bei genauerer Analyse des Finanzausgleichs und entsprechender landesgesetzlicher Regelungen weitaus geringer, als landläufig angenommen wird. Mehrere Gründe sprechen jedoch dafür, dass die Gemeinden diese Schmälerung der fiskalischen Anreize durch die Kompensationseffekte nicht (oder nicht

vollständig) wahrnehmen und deshalb einer *Fiskalillusion* unterliegen. Es ist dies vor allem die Komplexität des österreichischen Finanzausgleichs gepaart mit fehlendem Wissen über seine Wirkungsmechanismen. Das Auftreten der Kompensationseffekte wird im Gemeindehaushalt nur schwer bemerkt, da die Kompensationseffekte in verschiedenen Budgetposten mit einer zeitlichen Verzögerung von ein bis zwei Jahren auftreten. Die Verluste, die eine Gemeinde durch die Kompensationseffekte erleidet, werden auf alle anderen Gemeinden des betreffenden Bundeslandes aufgeteilt. Da aber die meisten Gemeinden in der Regel jährlich wachsende Kommunalsteuereinnahmen aufweisen, verliert die betrachtete Gemeinde zwar einerseits Mittel durch die auf sie wirkenden Kompensationseffekte, die Kompensationseffekte der anderen Gemeinden mit ebenfalls steigenden Kommunalsteuereinnahmen lassen aber wiederum die Finanzausgleichseinnahmen der betrachteten Gemeinde steigen.

### **3. Kooperation bei Betriebsansiedlungen und interkommunaler Finanzausgleich**

Für die Kooperationen in der Stadtregion ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: Kooperation zwischen einzelnen Gemeinden findet projektbezogen statt. Für die gesamte Stadtregion sind zusätzlich regionsweite Kooperationsansätze erforderlich. Zwischen diesen beiden Ebenen gibt es bei der Kooperation im Allgemeinen und bei der Kooperation bei Betriebsansiedlungen im Speziellen wesentliche Unterschiede hinsichtlich ihrer Ziele, Handlungslogiken sowie Implikationen für einen allfälligen ergänzenden interkommunalen Finanzausgleich.

#### **3.1 Regionsweite Kooperation: funktionale Arbeitsteilung, Standortmarketing und koordinierte Bereitstellung von Gewerbeflächen**

Bedingt durch die fortschreitende Globalisierung und den sich damit verstärkenden Standortwettbewerb auf internationaler Ebene steigt die Relevanz der regionalen Standortfaktoren. Dadurch tritt die Rolle der Regionen innerhalb der internationalen Standortkonkurrenz in den Vordergrund. Dem entspricht auch der idealtypische Standortsuchprozess von Unternehmen. Bevor die Entscheidung für einen konkreten Standort innerhalb einer bestimmten Kommune getroffen wird, spielt die Standorteignung der gesamten Region die entscheidende Rolle. Einzelne Gemeinden liegen aus einer internationalen Perspektive unter der Wahrnehmbarkeitsschwelle. Dies bedeutet für eine Gemeinde, dass sie erst in zweiter Linie in das Blickfeld von standortsuchenden Unternehmen rückt. Daher muss es im Interesse der einzelnen Gemeinden liegen, dass die ganze Region für Unternehmen attraktiv ist. Dies kann nur durch eine koordinierte Vorgehensweise erreicht werden, bei der sich die einzelnen Gemeinden einbringen und ihren Beitrag zur Steigerung der Attraktivität der

Region leisten. Die regionale Kooperation bezieht sich dabei auf drei Bereiche, nämlich Abschwächung der Konkurrenz durch funktionale Arbeitsteilung auf regionaler Ebene, gemeinsames Standortmarketing sowie koordinierte Bereitstellung von Gewerbeflächen. Die Betriebsansiedlungsproblematik ist in erster Linie eine kommunale Problematik. Da Wien gleichzeitig Land und Gemeinde ist, tritt dieses Problem auch auf Länderebene auf. Wenn im Folgenden von interkommunaler Kooperation gesprochen wird, so ist darunter auch die Kooperation von Wien mit seinem Umland zu verstehen.

### **3.1.1 Abschwächung der Konkurrenz durch funktionale Arbeitsteilung auf regionaler Ebene**

Regionale Kooperation muss nicht zwangsläufig dazu führen, dass einzelne Gemeinden oder Teilregionen auf ihre Entwicklungschancen verzichten. Vielmehr sollen sich die einzelnen Teilräume der Agglomeration auf die ökonomischen Funktionen spezialisieren, für die sie die besten Standortgegebenheiten aufweisen. Auf diese Weise können komplementäre Strukturen geschaffen werden, welche die vorhandenen Potentiale optimal ausnutzen und so die Wettbewerbsfähigkeit der Region sichern bzw. steigern helfen. Zusätzlich wird dadurch die Konkurrenzsituation innerhalb der Region abgebaut. In diesem Sinne ist auch das von Mayerhofer und Palme (1994) im Auftrag der Österreichischen Raumordnungskonferenz erstellte regionale Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien zu sehen. Dieses Konzept enthält als wichtigen Bestandteil ein räumliches ökonomisches Leitbild. Dieses sieht zwei Formen der räumlichen Arbeitsteilung vor, nämlich vertikale Arbeitsteilung basierend vor allem auf dem Lohnkostendifferential zwischen Österreich und seinen östlichen Nachbarländern und eine Spezialisierung der Teilräume innerhalb der Agglomeration (horizontale Arbeitsteilung). Dazu sollen fünf Teilräume jeweils unterschiedliche Funktionen ausüben: Die Innenstadt soll als internationales Touristenzentrum positioniert werden; entlang einer City-Erweiterungsachse nach Norden soll ein Transaktionszentrum für Mitteleuropa entstehen; der nordwestliche Stadtrand soll Wissenschaftsparks als spezialisierte Innovationsknoten beherbergen; am südöstlichen und nordöstlichen Stadtrand sollen in der Nähe von Güterterminals Technologieparks als Diffusionsknoten für die Industrie Mitteleuropas dienen. Für das äußere Umland werden an der Ost- und der Nordachse Industrieparks vorgeschlagen, die sich auf Technologien mit steigenden Skalenerträgen spezialisieren. Durch diese funktionale Arbeitsteilung könnten einerseits die bestehende Potentiale der Region optimal genutzt werden. Andererseits führt die räumliche Spezialisierung tendenziell zur einer Abschwächung der intraregionalen Konkurrenz und des daraus resultierenden Subventionswettkampfs, da die unterschiedlichen Teilräume in unterschiedlichen Segmenten konkurrieren.



### **3.1.2 Gemeinsames Standortmarketing**

Erfolgreiches Standortmarketing kann in Zeiten des sich verschärfenden internationalen Standortwettbewerbs nicht mehr nur auf kommunaler Ebene stattfinden. Vielmehr ist dazu eine Kooperation auf regionaler Ebene erforderlich, um international überhaupt wahrgenommen zu werden. Dabei kommt einem umfassenden Regionalmarketing eine große Bedeutung zu. Im Fall der Ostregion wird die internationale Vermarktung über die Marke ‚Vienna Region‘ durchgeführt. Die Rolle der Neuansiedlung von Betrieben für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region darf jedoch nicht überschätzt werden. Nach Zajonc (1996) machen Neuansiedlungen in weiten Bereichen Westeuropas nur etwa 5-10 Prozent der Wirtschaftsförderungsaktivitäten aus. Die restlichen 90-95 Prozent sind Bestandspflege für wachsende ortsansässige Betriebe, für die Erweiterungs- oder Verlagerungsspielräume geschaffen werden müssen. Dies ist durch einen europaweit beobachtbaren Rückgang von ansiedlungswilligen Unternehmen zu erklären. Neuansiedlungen mit einer größeren Beschäftigtenzahl können heutzutage nur dann erreicht werden, wenn die betreffende Region bereit ist, in einen Subventionswettbewerb einzusteigen.

### **3.1.3 Koordinierte Bereitstellung von Gewerbeflächen**

Die Situation im Wiener Umland ist durch einen Überschuss an Gewerbeflächen gekennzeichnet. Dies betrifft sowohl gewidmete als auch erschlossene Flächen. Des Weiteren sind (vor allem im Süden von Wien) große Flächenreserven in Form von noch nicht revitalisierten alten Industrieflächen vorhanden. Wenngleich auch insgesamt ein Überschuss an Gewerbeflächen vorhanden ist, so liegt doch ein Mangel an geeigneten Gebieten (vor allem größere, zusammenhängende Gebiete) vor. Stattdessen gibt es vereinzelte Flächen in vielen Gemeinden. Auch bereitet die fehlende Steuerbarkeit des Angebots Probleme bei einer aus regionaler Sicht optimalen Allokation. Viele Gewerbeflächen befinden sich in Privatbesitz. Die Entwicklung (nicht nur) der Gewerbeflächen entzieht sich daher zu einem großen Teil der Kontrolle der öffentlichen Hand. Es ist nicht vorhersehbar, wann und zu welchen Bedingungen diese Flächen auf den Markt kommen. Dieses Steuerungsproblem wird durch die Konkurrenz zwischen den Gemeinden noch zusätzlich verschärft. Die Problematik der Erstellung und Vermarktung von Gewerbeflächen ist als Teil einer umfassenderen Flächennutzungsproblematik zu sehen. Dazu gehört neben der gewerblich-industriellen Nutzung auch die frühzeitige Sicherung von Wohnflächen, die Erhaltung von Freiflächen für wichtige Ausgleichsfunktionen sowie die Standortsuche für Infrastruktureinrichtungen. Dabei spielt hier vor allem die Flächensicherung für Nutzungen mit regionsweiter Bedeutung eine Rolle.

### **3.2 Projektbezogene Kooperation: interkommunale Gewerbegebiete**

Für die Gemeinden stehen bei der interkommunalen Zusammenarbeit bei Betriebsansiedlungen in erster Linie Effizienzüberlegungen im Vordergrund. Die hohen Kosten für die Bereitstellung von Gewerbeflächen stellen in vielen Fällen eine große Belastung der Haushalte der Gemeinden dar. Die kommunalen Haushalte werden durch das aus dem Konkurrenzverhalten der Gemeinden resultierende Überangebot an Flächen stark belastet. Dieses Überangebot resultiert aus einem aus der Sicht der einzelnen Gemeinden durchaus rationalen Verhalten: Zur Ansiedlung von Unternehmen braucht eine Gemeinde einen Vorrat an erschlossenen bzw. zumindest gewidmeten Flächen, da Unternehmen in ihre Standortentscheidungen nur weitgehend verfügbare Flächen einbeziehen. Daher ist es aus Sicht der Gemeinde rational, auch dann Flächen auszuweisen und zu erschließen, wenn in den Nachbargemeinden bereits ein ausreichendes Flächenangebot vorhanden ist. Dieses Überangebot führt zu einem starken Konkurrenzdruck zwischen den Gemeinden und zu einem Subventionswettbewerb beim Werben um Betriebsansiedlungen. Diese Gründe veranlassen die Gemeinden zusehends, das traditionelle Konkurrenzdenken aufzugeben und bei Betriebsansiedlungen zusammenarbeiten. Dabei spielen interkommunale Gewerbegebiete eine zunehmend wichtigere Rolle. Die gemeinsame Errichtung und Vermarktung von interkommunalen Gewerbegebieten bietet den Gemeinden die Möglichkeiten, Synergieeffekte zu nutzen und Kosten zu sparen. Aus der Sicht der Region führt dies zu einer Verbesserung des regionalen Gewerbeflächenangebots, wodurch die Attraktivität der Region zunimmt. Die Bündelung der Flächenausweisungen auf geeignete Gebiete führt im Vergleich zur sonst gebräuchlichen kleinteiligen Ausweisung zu einem sparsameren Umgang mit den gerade in Stadtregionen wertvollen Freiflächen. Der Verzicht auf einen teuren Subventionswettbewerb bei der Ansiedlung lässt den Gemeinden einen größeren finanziellen Handlungsspielraum.

Allerdings existiert auch eine Reihe von Faktoren, die Hemmnisse darstellen. Dazu zählt die Angst vor dem Verlust von Autonomie, unklare Vorstellungen über die konkrete organisatorische Umsetzung, vorhandene Rivalitäten zwischen Gemeinden sowie oftmals unklare finanzielle Auswirkungen (einschließlich des Ausgleichs von Kosten und Erträgen).

### **3.3 Kooperationshindernisse**

Vielfältige Hindernisse erschweren kooperative Problemlösungen in der Stadtregion Wien. Bei vielen ländlichen Gemeinden wurde aufgrund von Sachzwängen die Notwendigkeit zur Kooperation bereits erkannt. Daher besteht auch der Wille zur Zusammenarbeit. Im Wiener Umland dürfte es ungleich schwieriger sein, die Gemeinden zur Kooperation zu bewegen. Zu den wichtigsten Kooperationshindernissen im Bereich Betriebsansiedlungen zählen insbesondere die folgenden Punkte:

➤ **Gemeindeinterne Durchsetzung:**

Die Vorteile aus einer Kooperation müssen von der Gemeindeführung innerhalb der Gemeinde vermittelt werden. Dies wird umso schwerer gelingen, je weniger konkret die Vorteile für die eigene Gemeinde sind. Vor allem bei gemeinsam errichteten und betriebenen Gewerbegebieten, die überwiegend auf dem Gebiet einer anderen Gemeinde liegen, dürfte der Vorteil gemeindeintern schwer zu vermitteln sein. Vor allem gegenüber den Besitzern von geeigneten (oftmals landwirtschaftlich genutzten) Grundstücken in der eigenen Gemeinde wird es hier große Probleme bei der Überzeugung geben.

➤ **Fehlende Mechanismen für den Ausgleich von Gewinnern und Verlierern:**

Kooperationen, die auf Freiwilligkeit basieren, werden nur zu Stande kommen, wenn die beteiligten Akteure einen Vorteil erwarten können. Während Kooperationen im Bereich Ver- und Entsorgung oder öffentlicher Nahverkehr oftmals 'Win-Win-Situationen' darstellen, von denen alle Beteiligten profitieren, ist dies bei Betriebsansiedlungen im Bereich einer abgestimmten Gewerbeflächennutzung in der Regel nicht der Fall. Daher müssen für potentielle Verlierer von Kooperationen Mechanismen zum Verlustausgleich vorhanden sein.

➤ **Divergierende Entwicklungsinteressen:**

Eine Grundvoraussetzung für das Zustandekommen von Kooperationen sind gemeinsame Interessen und Ziele. Wenn dies nicht gegeben ist, sind keine kooperativen Problemlösungen zu erwarten. Dies trifft für die Agglomeration Wien vor allem auf den Gegensatz von Kernstadt und den Umlandgemeinden zu, gilt aber auch innerhalb der Umlandgemeinden. So stehen größeren industrialisierten Gemeinden wie Wiener Neustadt, Vösendorf, Traiskirchen u.a. eine Vielzahl von kleineren, finanzschwachen Gemeinden gegenüber. Die wirtschaftlich dynamischen Gemeinden sehen von ihrer Seite aus derzeit keine Notwendigkeit zur Kooperation mit anderen Gemeinden.

➤ **Fehlendes Regionalbewusstsein:**

Während vor allem von Wiener Seite der Problemdruck als sehr dringlich eingestuft wird, wird die Notwendigkeit von den Umlandgemeinden nicht im selben Ausmaß empfunden.

➤ **Probleme bei der Schaffung kompakter Gewerbegebiete durch den Tausch von Grundstücken:**

Bei der Schaffung von Gewerbegebieten ist eine gewisse Größe und Kompaktheit eine wichtige Voraussetzung. Um dieses zu erreichen, bietet sich in vielen Fällen der Tausch von Grundstücken an. Dieser Tausch wird aber durch die bestehenden abgabenrechtlichen Rahmenbedingungen erschwert. So ist beim Tausch Grunderwerbsteuer abzuführen. Außerdem führt dies zu Problemen mit einer höheren Grundsteuer bei landwirtschaftlicher Nutzung, falls das angebotene Grundstück eine gewerbliche Widmung hat.

➤ **Fehlende Sicherung der gewidmeten Gewerbeflächen:**

Ein wesentliches Problem für die Gewerbeflächenpolitik besteht in der

fehlenden Sicherung der gewidmeten Gewerbeflächen. Es existieren zwar im Übermaß ausgewiesene Flächen. Diese sind aber nicht verfügbar, da häufig keine Kaufoption vorliegt. Ein rascher Zugriff auf diese im Privatbesitz stehenden Flächen ist daher nicht möglich. Im Wiener Umland befindet sich ein großer Anteil der vorhandenen Gewerbeflächen in privatem Besitz. Dieses Problem ist zwar kein unmittelbares Kooperationsproblem, ist diesem aber vorgelagert und kann dadurch Kooperationen verhindern.

➤ **Größenunterschiede:**

Eine unterschiedliche Größe der Gemeinden dürfte ein Problem für eine erfolgreiche Kooperation darstellen, da die Verhandlungsmacht in diesem Fall ungleich verteilt ist. Dies trifft insbesondere für die Kooperation zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden zu. Die Umlandgemeinden haben vielfach Angst, bei einer Kooperation von Wien 'überfahren' zu werden. Die Wiener Bezirke hingegen sind für die Gemeinden keine kompetenten Ansprechpartner.

➤ **Landesgrenze Wien-Niederösterreich:**

Die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen führen verstärkt zu einem Auseinanderfallen von Problembereichen und administrativen Zuständigkeiten. Für die interkommunale Kooperation in der Stadtregion hat die Landesgrenze zwei Implikationen: Erstens ergibt sich durch sie ein größerer Kooperationsbedarf und zweitens erschwert sie kooperative Problemlösungen. Aus diesen Gründen dürfte es im Wiener Umland sehr schwierig werden, die Gemeinden zur Kooperation zu bewegen. Erforderlich ist jedenfalls ein hohes Ausmaß an Überzeugungsarbeit, wobei für die Gemeinden ein Vorteil sichtbar sein muss.

### **3.4 Interkommunaler Finanzausgleich: Grundformen und Anwendungsgebiete**

Die Forderungen nach Einführung eines interkommunalen Finanzausgleichs für die Region Wien basieren auf zwei Motiven: Neben einem ergänzenden finanziellen Ausgleich bei Kooperationen wird auch die Abgeltung von externen Effekten verlangt. Im Vordergrund steht die Verbesserung der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Region. So wird z.B. von Wiener Seite eine 'interkommunale Steueraufteilung' zwischen benachbarten Gemeinden im Fall von Betriebsansiedlungen angekündigt. Damit sollen diese für die von ihnen bereitgestellte Infrastruktur wie Zufahrtsstraßen und Kanalisation, die von den angesiedelten Unternehmen mitbenutzt werden, entschädigt werden. Im Strategieplan der Stadt Wien wird die Relevanz eines ergänzenden interkommunalen Finanzausgleich bei regionaler Kooperation betont.

Neben diesen Bemühungen zur Verbesserung der kooperativen Problemlösung ist noch das Gerechtigkeitsempfinden betroffener Akteure als

Motiv zu nennen. Dabei wird insbesondere der Gegensatz zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden (auch oft als „Speckgürtel“ bezeichnet) angesprochen, welche von Leistungen der Kernstadt ohne ausreichende Gegenleistungen profitieren. Auch fordern finanzschwache Gemeinden in den Achsenzwischenbereichen interkommunale Ausgleichszahlungen von den benachbarten, wirtschaftlich wesentlich dynamischeren Gemeinden. Als Gründe werden die Belastungen vor allem in den Bereichen Verkehr und Umwelt durch die Aktivitäten der Nachbargemeinden genannt (*Spillover*-Problematik).

Wie sich aus diesen Ausführungen schon erahnen lässt, stecken hinter dem Begriff ‚Interkommunaler Finanzausgleich‘ (wie auch hinter den Begriffen ‚Interkommunaler Lastenausgleich‘ und ‚Regionaler Lastenausgleich‘) zwei gänzlich unterschiedliche Einsatzgebiete: erstens die Abgeltung grenzüberschreitender Verflechtungen – dies betrifft zum einen die Abgeltung von grenzüberschreitenden öffentlichen Leistungen (im Stadt-Umland-Bereich wird auch oft von ‚Zentrumslasten‘ gesprochen), aber auch die Abgeltung negativer externer Effekte (vor allem in den Bereichen Umwelt, Verkehr), zweitens erforderliche finanzielle Regelungen zur Umsetzung interkommunaler Kooperationen.

Ein Problem, das besonders stark in Verdichtungsräumen zum Tragen kommt, sind grenzüberschreitende externe Effekte. Dabei kann zwischen negativen und positiven externen Effekten unterschieden werden. Negative externe Effekte kommen vor allem in den Bereichen Umwelt und Verkehr zum Tragen. Positive externe Effekte resultieren aus öffentlichen Leistungen, die von einer Gemeinde bereitgestellt, jedoch auch von Einwohnern anderer Gemeinden in Anspruch genommen werden. Dies betrifft in erster Linie Infrastruktureinrichtungen wie bestimmte medizinische Leistungen, Bildungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen, Verkehrsinfrastruktur usw. In Verdichtungsräumen werden diese Leistungen typischerweise von der Kernstadt bereitgestellt und von den Einwohnern der Umlandgemeinden in Anspruch genommen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch oft von ‚Zentrumslasten‘. Jedoch gibt es auch Leistungen, die von den Umlandgemeinden bereitgestellt und von Einwohnern der Kernstadt in Anspruch genommen werden (z.B. Erholungsräume, natürliche Ressourcen wie Trinkwasser u.a.). Aus dem Umstand, dass der Kreis der Zahler dieser öffentlichen Leistungen nicht mit dem Kreis der Nutznießer übereinstimmt, resultieren im Wesentlichen drei Probleme, die u.a. durch einen regionalen Lastenausgleich gelöst werden könnten:

- *Suboptimale Versorgung mit öffentlichen Gütern:* Die Gemeinde, die eine öffentliche Leistung bereit stellt, dimensioniert diese in der Regel nur für ihre eigenen Einwohner. Wenn diese öffentliche Leistung auch von Einwohnern anderer Gemeinden nachgefragt wird, kommt es aus regionaler Sicht zu einer Unterversorgung.
- *Ungerechte Lastenverteilung:* Der Umstand, dass der Kreis der Nutzer und der Zahler auseinander fällt, führt zu einer ungerechten Verteilung der Finanzierungslast. Durch die Abgeltung dieser Lasten durch einen

regionalen Lastenausgleich kann die Finanzierungsgerechtigkeit wiederhergestellt werden und

- *Erhöhte Kosten dezentraler Leistungserbringung:* Liegen Größenvorteile in der Produktion vor, so kann eine dezentrale Leistungserbringung zu erhöhten Kosten führen. Hier kann eine zentralisierte Erstellung (gekoppelt mit einer entsprechenden finanziellen Abgeltung) zu Kosteneinsparungen führen.

Allerdings können derartige nichtkompensierte Leistungen die Entstehung oder Erweiterung von Kooperationen behindern. Wenn der Status quo von einem der beteiligten Akteure (im Fall von Stadt-Umland-Verflechtungen in der Regel von der Kernstadt) als ungerecht angesehen wird, so kann sich dies durchaus negativ auf die Kooperationsbereitschaft auswirken, da ja zuerst die bestehenden ‚Ungerechtigkeiten‘ aus der Welt geschafft werden müssen. Umstritten ist in diesem Fall nicht unbedingt die Existenz von grenzüberschreitenden öffentlichen Leistungen, sondern eher deren Quantifizierung und die Frage, ob diese Leistungen bereits durch den Finanzausgleich im Allgemeinen und durch das Instrument des abgestuften Bevölkerungsschlüssel im Speziellen abgegolten sind. Neben der Schaffung eines regionalen Lastenausgleichs existieren (in Abhängigkeit von den Eigenschaften der jeweiligen Leistung) noch andere Möglichkeiten, wie der Kreis der Nutzer mit dem Kreis der Zahler in Übereinstimmung gebracht werden kann. Dazu zählen u.a. die Einhebung von Gebühren, die Privatisierung der entsprechenden Leistung, vertikale zweckgebundene Transfers sowie die Bildung von Funktionalregionen.

Einen weiteren Einsatzbereich eines interkommunalen Finanzausgleichs stellen die zur Umsetzung projektspezifischer und regionsweiter Kooperationen erforderlichen finanziellen Regelungen dar. Die beiden Ebenen unterscheiden sich wesentlich hinsichtlich ihrer Ansprüche an die Ausgestaltung des interkommunalen Finanzausgleichs:

*Interkommunaler Finanzausgleich bei projektspezifischer Kooperation:* Hier steht die Aufteilung von *Kosten* und *Erträgen* von gemeinsam durchgeführten Projekten in Form bilateraler Verträge im Mittelpunkt. Dies stellt eine relativ konfliktarme Aufgabe dar.

*Interkommunaler Finanzausgleich bei regionsweiter Kooperation:* Dient zur Umsetzung des Ausgleichs von Vor- und Nachteilen. Diese Konstellation ist sehr konfliktträchtig und verlangt nach ausreichenden Kompetenzen und Finanzmitteln. Zusätzlich spielen hier Finanzierungsinstrumente zur Sicherstellung der Finanzausstattung der Kooperation eine wichtige Rolle. Diese können jedoch neben der reinen Finanzierungsfunktion im Fall einer Umlagenfinanzierung auch noch eine Umverteilungsfunktion aufweisen.

#### **4. Interkommunaler Finanzausgleich bei projektbezogenen Kooperationen**

Die Bereitstellung von geeigneten Gewerbeflächen ist eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Instrumente der Gemeinden. Allerdings

stoßen viele Gemeinden an die Grenzen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten, sei es nun durch topografische Beschränkungen oder schlichtweg durch die mit der Entwicklung von Gewerbeflächen verbundenen Kosten, die in vielen Fällen vom kommunalen Haushalt nicht mehr bewältigt werden können. Aufgrund dieser Umstände beginnen immer mehr Gemeinden die Vorteile von Kooperation zu erkennen. Diese erfolgt fast immer auf ein konkretes Projekt bezogen. Einer der wichtigsten Aspekte für das Zustandekommen und das Funktionieren einer derartigen Kooperation sind dabei Regelungen über den Ausgleich der damit verbundenen Kosten und Erträge (=projektbezogener interkommunaler Finanzausgleich).

#### **4.1 Interkommunale Gewerbegebiete**

Grundsätzlich sind (im einfachsten Fall von zwei Gemeinden) drei Fälle von interkommunalen Gewerbegebieten zu unterscheiden, nämlich (a) ein gemeinsames Gewerbegebiet auf dem Territorium beider Gemeinden, (b) ein Gewerbegebiet, welches auf dem Territorium einer der beiden Gemeinden gemeinsam errichtet und betrieben wird und (c) ein Gewerbegebiet in jeder der beiden Gemeinden. Diese Fälle unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Implikationen für die Aufteilung der Kooperationsgewinne. Während im ersten Fall beide Gemeinden mit den gleichen Arten von Kosten und Erträgen konfrontiert sind (betriebswirtschaftliche und kommunal- und regionalwirtschaftliche Kosten und Erträge), trifft dies im zweiten Fall nur auf die Standortgemeinde zu. Die andere Gemeinde ist im Rahmen der getroffenen Vereinbarungen nur an den betriebswirtschaftlichen und nur teilweise an den kommunal- und regionalwirtschaftlichen Effekten beteiligt. Im zweiten Fall kann es zusätzlich leicht zu Akzeptanzproblemen der Kooperation innerhalb der anderen Gemeinde kommen, da die aus der Kooperation resultierenden Vorteile vor allem gegenüber den Grundeigentümer schwer zu argumentieren sein werden. Wenn beide Gemeinden ein eigenes Gewerbegebiet betreiben, kann durch eine unterschiedliche Verteilung der Unternehmensansiedlungen leicht ein Ungleichgewicht während der Kooperation eintreten. Diese Verteilungssituation kann nicht direkt beeinflusst werden, da jedes Unternehmen für sich entscheidet, in welcher Gemeinde es sich ansiedelt. Eine (auch nur annähernde) Gleichverteilung der angesiedelten Unternehmen kann also nicht herbeigeführt werden. In diesem Fall ergibt sich noch stärker als in den beiden ersten Fällen das Problem der Zurechenbarkeit einer konkreten Ansiedlung zur Kooperation. Die Ansiedlung kann genauso aus anderen Faktoren resultieren, die nicht durch die Kooperation bedingt sind. Grundsätzlich sind an der Erstellung und am Betrieb eines interkommunalen Gewerbegebiets zwei Arten von Akteuren beteiligt, nämlich die Gemeinden und private Akteure. Neben diese beiden Akteursgruppen spielen noch die Eigentümer der für das Gewerbegebiet in Frage kommenden Flächen eine wichtige Rolle. Dabei sind unterschiedliche Konstellationen möglich. Je nach Konstellation sind verschiedene Arten von Projektkosten und -erträgen relevant für die Aufteilung. Dabei sind drei Varianten denkbar:

- *Nur Gemeinden:* Im ‚klassischen‘ Fall der interkommunalen Kooperation sind nur Gemeinden beteiligt. Darunter fallen auch Konstellationen, bei denen die Gemeinden einen privatrechtlichen Träger (Entwicklungsgesellschaft, Fonds) gründen, an dem sie beteiligt sind. In diesem Fall fällt für alle beteiligten Akteure die gleiche Art von Kosten und Erträgen an. Dies erleichtert das Finden einer von allen akzeptierten Aufteilungsregelung.
- *Nur privater Betreiber:* Wenn ein interkommunales Gewerbegebiet nur von einem privaten Träger errichtet und betrieben wird, stellt sich kein Aufteilungsproblem der Erträge (insbesondere der Kommunalsteuer). Diese ist an die Gemeinde abzuführen, auf deren Gebiet sich das jeweilige Unternehmen befindet. Ein Beispiel für diese Konstellation ist der ARED-Park, der sich auf dem Gebiet der Gemeinden Leobersdorf und Enzesfeld-Hirtenberg befindet. Konflikte können allerdings entstehen, wenn die Gemeinden auf die Standortentscheidung der Unternehmen innerhalb des Gewerbegebietes Einfluss nehmen wollen. Im Fall des ARED-Parks ist dies allerdings kein Thema. Die Gemeinden sind mit der derzeitigen Situation sehr zufrieden.
- *Privater Betreiber und Gemeinde(n):* Im Hinblick auf die immer enger werdenden finanziellen Spielräume der öffentlichen Hand nimmt die Beteiligung privater Akteure im Rahmen einer *Public-Private-Partnership* eine immer wichtiger werdende Rolle ein. In diesem Fall (privater Betreiber und Gemeinde(n)) fallen bei den beteiligten Akteuren unterschiedliche Arten von Kosten und Erträgen an. Die Aufteilung der Entwicklungskosten bedarf einer genauen Regelung zwischen den beteiligten Akteuren. Die Gemeinden sind in der Regel bestrebt, dass der private Partner einen möglichst großen Anteil der Entwicklungskosten (Planungs-, Erschließungs- und Folgekosten) übernimmt. Dabei kann vereinbart werden, dass der Investor die Planungen und Maßnahmen selbst durchführt oder dass er der Kommune die entstehenden Kosten ersetzt. Im Fall der Kostenerstattung sollte darauf geachtet werden, dass der Vertragsabschluss nicht zu früh stattfindet, um die Folgekosten möglichst genau abschätzen zu können. Die Aufteilung der Kosten und Erträge kann im Vorfeld auf Basis von Schätzungen geregelt werden. Im Sinne einer Risikoteilung können auch Vereinbarungen getroffen werden, bei denen die Aufteilung von den tatsächlich realisierten Werten abhängt. Eine häufig gewählte institutionelle Lösung bei interkommunalen Gewerbegebieten ist die Rechtsform des Zweckverbands.

## 4.2 Aufteilung von Kosten und Erträgen

Bei einem interkommunalen Gewerbegebiet fallen drei Arten von Projektkosten und -erträgen an (betriebswirtschaftliche, kommunal- und regionalwirtschaftliche). Diese Unterscheidung ist im Hinblick auf die zu treffenden Regelungen für die Aufteilung zwischen den Kooperationspartnern relevant. Die Kosten fallen in allen Phasen der Errichtung und des



Betriebs eines interkommunalen Gewerbegebiets an, während die Erträge überwiegend in der Betriebsphase anfallen.

Die *betriebswirtschaftlichen Kosten und Erträge* fallen beim Betreiber des Gewerbegebiets an. Sie sind vom Prinzip her relativ einfach zu erfassen. Auf der Kostenseite sind dies die angefallenen Entwicklungskosten; zu diesen zählen die Planungskosten, die Kosten für den Grunderwerb und die Erschließungskosten. Auf der Ertragsseite fallen die realisierten Entwicklungsgewinne und der Bodenwertzuwachs an. Für eine Regelung bezüglich der Aufteilung von Kosten und Erträgen im Vorfeld der Entwicklung können noch die kalkulierten Projektkosten eine Rolle spielen.

Von den betriebswirtschaftlichen Kosten und Erträgen, die beim Betreiber des gemeinsamen Gewerbegebiets anfallen, sind die *kommunal- und regionalwirtschaftlichen Kosten und Erträge* zu unterscheiden. Diese betreffen unmittelbar die Gemeinde bzw. die Region. Zu den Kosten für die Gemeinde zählen vor allem die Kosten für die Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur. Dazu gehören sowohl technische Infrastruktureinrichtungen (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Strom-, Gas- und Fernwärmeversorgung, Erschließung durch Straßen und öffentlichen Personennahverkehr), aber auch soziale Infrastruktureinrichtungen im weiteren Sinn (kommunale Bildungs-, Gesundheits-, Freizeit-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen) und Grün- und Freiflächen (wohnraumergänzende Grün- und Spielflächen, Parks, Friedhöfe und Kleingärten). Von diesen sind die Einnahmen durch Benützungsgebühren sowie allfällige Förderungen vom Land oder vom Bund abzuziehen. In der Regel reichen diese Einnahmen nicht zur Deckung. In vielen Fällen wird außerdem das Grundstück ermäßigt oder kostenlos zur Verfügung gestellt.

Die unmittelbaren Erträge für die Standortgemeinde bestehen aus Erträgen an Kommunalsteuer und Grundsteuer. Dabei spielt die Kommunalsteuer die mit Abstand wichtigste Rolle. Die Steuererträge können im angesiedelten Unternehmen, in Zulieferbetrieben oder durch Konsumausgaben der zusätzlich Beschäftigten entstehen. Neben diesen fiskalischen Effekten hat das gemeinsame Gewerbegebiet (sofern es erfolgreich betrieben wird) noch nicht-fiskalische Effekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und damit eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens in der Gemeinde, mögliche Nachfrage nach Vorleistungen von anderen Unternehmen in der Gemeinde u.a. Diese sind zwar im Prinzip erfassbar. In der Praxis fehlen aber die dazu erforderlichen empirischen Grundlagen.

Die Projektkosten und -erträge bei einem interkommunalen Gewerbegebiet unterscheiden sich grundsätzlich nicht von denen eines Gewerbegebiets in einer Gemeinde. Es können für die beteiligten Akteure jedoch sehr wohl *Synergien* entstehen, die zu einer Senkung der Kosten führen. Es sind dies aus der Sicht der Gemeinden sicherlich in erster Linie technisch bedingte Kosteneinsparungen. Daneben kommt es zu einer Abschwächung des Konkurrenzdrucks (im Vergleich zu der Situation, in der zwei oder mehrere einzelne Gewerbegebiete errichtet werden). Dies kann

die Verhandlungsposition gegenüber dem Unternehmen verbessern und so zu besseren Konditionen für die Gemeinden führen.

Bevor Regelungen zur Verteilung von Kooperationsgewinnen getroffen werden können, müssen die identifizierten Kosten und Erträge noch quantifiziert und zueinander in Relation gebracht werden. Ein wesentliches Problem ist dabei das hohe Ausmaß an Unsicherheit, durch die Betriebsansiedlungsprojekte gekennzeichnet sind. Weiteres spielt das Problem der Zurechenbarkeit einer konkreten Betriebsansiedlung zur Kooperation eine wichtige Rolle. Da detaillierte Berechnungen über Kosten und Erträge meist fehlen, orientiert sich die Aufteilung in der Praxis meist an einfachen, allgemein akzeptierten Indikatoren. Eine relativ pragmatische und in der Praxis auch häufig eingesetzte Variante ist die Aufteilung von Kosten und Erträgen nach den in die Kooperation eingebrachten Ressourcen wie Fläche, Kapital oder Verwaltungsaufwand, oder aber an Indikatoren wie der Bevölkerungszahl oder die Aufteilung ist politisch bestimmt, um die Gleichwertigkeit der Partner zum Ausdruck zu bringen oder um finanzschwächere Partner durch Begünstigungen zur Teilnahme an der Kooperation zu bewegen. Wenn man den Schwerpunkt der Betrachtung weg von den fiskalischen Effekten und hin zu dem Ziel der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in der Region setzt, dürfte sich Kooperationsbereitschaft auch bei einer nicht vollständig genauen Aufteilung ergeben.

#### **4.3 Verzerrung der Finanzkraft**

Ein verbleibendes Problem bei der interkommunalen Aufteilung von Steuererträgen zwischen Gemeinden ist der Einfluss dieser Erträge auf die Finanzkraft der Gemeinden. Wie bereits dargestellt wurde, führt die Erhöhung der Finanzkraft zu Einnahmenverlusten in der Höhe von durchschnittlich 50 Prozent der zusätzlichen Steuererträge. Im Fall einer Betriebsstätte, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstreckt, ist die Zerlegung der Bemessungsgrundlage auf die einzelnen Gemeinden sowohl im Kommunalsteuer- als auch im Grundsteuergesetz geregelt. Die einzelnen Gemeinden erhalten daher jeweils den ihnen zustehenden Anteil an der jeweiligen Steuer, wodurch sich ihre Finanzkraft im korrekten Ausmaß erhöht.

Im Falle eines Gewerbegebietes, welches eine Gemeindegrenze nicht überschreitet, existieren derzeit keine Vorkehrungen, um Vereinbarungen zwischen Gemeinden bezüglich einer Aufteilung von Steuererträgen korrekt in die Berechnung der Finanzkraft einfließen zu lassen. Die Steuererträge fallen zur Gänze in der Standortgemeinde an, wodurch deren Finanzkraft überhöht ausgewiesen wird. Bei den anderen Gemeinden, die ihre vereinbarten Anteile in Form einer Transferzahlung erhalten, bleibt die Finanzkraft hingegen unverändert. Daher fallen die Kompensationseffekte zur Gänze in der Standortgemeinde an, wodurch sich ein Gerechtigkeitsproblem ergibt. Ein einfaches Beispiel soll dies verdeutlichen: Angenommen, zwei Gemeinden einigen sich auf die Errichtung eines

gemeinsamen Gewerbegebiets. Die Erschließungskosten und die Steuererträge sollen im Verhältnis 50:50 aufgeteilt werden. Die einhebende Gemeinde muss also 50 Prozent ihrer aus dem gemeinsamen Gewerbegebiet stammenden Steuererträge an die andere Gemeinde abführen. In ihrer Gebarung scheinen aber die gesamten Steuererträge auf. Dies führt z.B. in Niederösterreich zu Kompensationseffekten von durchschnittlich 50 Prozent. Dieser Gemeinde verbleiben also keine Steuererträge, während die Erträge der anderen Gemeinden nicht durch die Kompensationseffekte geschmälert werden. Ein weiteres Problem in diesem Zusammenhang kann bei Gemeinden mit hohen Unterschieden in ihrer Finanzkraft auftreten: Die Stärke der Kompensationseffekte hängt von der Finanzkraft der Gemeinde ab. Finanzstärkere Gemeinden haben in der Regel niedrigere Kompensationseffekte als finanzschwächere Gemeinden, da sie gewisse Leistungen aus dem Finanzausgleich nicht erhalten. Finanzschwächere Gemeinden haben also (bei gleichen Anteilen an der Kommunalsteuer) einen geringeren Nettoertrag. Wenn also ein ‚gerechtes‘ Verteilungsergebnis im Sinn gleicher Nettoerträge angestrebt wird, so hätten eigentlich finanzschwächere Gemeinden einen höheren Anteil an der Kommunalsteuer zu erhalten als finanzstärkere Gemeinden. Zur Entschärfung dieser Problematik wäre eine Anpassung der Finanzkraftdefinition im Finanzausgleichsgesetz erforderlich, damit die tatsächlich in der Gemeinde verbleibenden Erträge in die Finanzkraft einfließen.

Neben einer vertraglich geregelten Abtretung von Erträgen an andere Gemeinden ist eine weitere denkbare Variante, die derzeit von der Stadt Wien diskutiert wird, die Berücksichtigung der Aufteilung der Erträge direkt im Kommunalsteuergesetz. Dies wäre eine sehr elegante Lösung, da dadurch auch finanzielle Vereinbarungen bei länderübergreifenden Kooperationen kein Problem darstellten. Diese Vorgangsweise würde auch die Möglichkeit eröffnen, die aus einer gemeinsamen Ansiedlung resultierenden Grundsteuererträge rechnerisch mit zu berücksichtigen.

## **5. Interkommunaler Finanzausgleich bei regionsweiter Kooperation**

Die Vielfältigkeit der in Stadtregionen auftretenden Probleme erfordert eine regionsweite, thematisch breit angelegte Form der Kooperation, welche die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Teilbereichen in Betracht ziehen kann. Die folgenden Ausführungen über die Möglichkeiten eines interkommunalen Finanzausgleichs als integraler Bestandteil einer regionsweiten Kooperation bei Betriebsansiedlungen sind daher als Teil einer umfassenden Kooperation zu verstehen.

Auf regionaler Ebene bezieht sich die Kooperation im Wesentlichen auf drei Bereiche, nämlich auf eine Abschwächung der Konkurrenz durch funktionale Arbeitsteilung, auf gemeinsames Standortmarketing sowie eine koordinierte Bereitstellung von Gewerbeflächen. Eine funktionale Arbeitsteilung auf regionaler Ebene bedeutet nicht zwangsläufig, dass Teilräume

der Region in ihren Entwicklungschancen beeinträchtigt werden. Die Schaffung von Spezialisierungen schafft komplementäre Strukturen, wodurch die vorhandenen Potentiale besser genutzt werden können. Einschränkungen der Entwicklungschancen von Teilräumen sind nicht zu erwarten. Eine funktionale Arbeitsteilung führt daher tendenziell zu einer *Win-Win-Situation*; eine Kompensation von Verlierern durch ergänzende Regelungen ist deswegen nicht erforderlich. Dieselbe Überlegung gilt im Prinzip für ein gemeinsames Standortmarketing für die ganze Region (wie es bereits in Ansätzen im Rahmen der Vienna Region geschieht). Eine erfolgreiche internationale Vermarktung der Vienna Region kann nur zum Vorteil aller Beteiligten gereichen. Allerdings können auch hier Konkurrenz-situationen eintreten, sobald es um konkrete Ansiedlungen geht. Die Konkurrenz-situation stellt sich im Fall der Vienna Region auf der Bundes-länderebene. Eine ergänzende Regelung zur Aufteilung von Kooperations-gewinnen erscheint (zumindest derzeit) nicht vordringlich.

Das größte Konfliktpotential besteht bei einer koordinierten Bereitstellung von Gewerbeflächen. Diese ist für eine geordnete Entwicklung der Stadt-region unumgänglich. Da Unternehmen nur sofort oder zumindest kurzfristig verfügbare Flächen in die Standortwahl einbeziehen, muss der Nachfrage ein ausreichend dimensioniertes Angebot gegenüberstehen. Die Gewerbeflächenbereitstellung durch die Gemeinden befindet sich daher in einem Spannungsfeld zwischen der ständigen Verfügbarkeit geeigneter Flächen und der Vermeidung einer übermäßigen Haushaltsbe-lastung durch die Errichtungskosten. Nur allzu leicht kann daraus ein quantitatives Überangebot an Flächen resultieren. Dies charakterisiert auch die Situation in der Stadtregion Wien. Auch existieren in den einzelnen Gemeinden in der Regel keine längerfristigen Entwicklungsstrategien. Daher lässt sich eine Bereitstellung von Gewerbeflächen, die sowohl die Bedürfnisse der Wirtschaft als auch die der Region gleichermaßen erfüllt, nur durch Zusammenarbeit der Gemeinden des Umlandes und der Stadt Wien (unter Einbeziehung der Länderebene) erreichen.

Ein auf das Wohl der Gesamtregion abstellendes regionsweites Gewer-beflächenkonzept führt zwangsläufig zu Nutzungseinschränkungen oder -ver-zichten für einzelne Gemeinden. Selbst wenn die grundsätzliche Bereitschaft aller Akteure zur Kooperation gegeben ist, muss dennoch ein Mechanismus zum Ausgleich der Vor- und Nachteile in Aussicht gestellt werden, damit potentiell von einer Nutzungseinschränkung betroffene Gemeinden an einer derartigen Kooperation überhaupt teilnehmen werden.

Nachfolgend sollen Grundlagen für einen Ausgleichsmechanismus bei einer koordinierten Gewerbeflächenentwicklung im Rahmen eines regions-weiten Gewerbeflächenkonzeptes dargestellt werden. Dieses kann sich entweder nur auf Gewerbeflächen beziehen oder auch Teil eines umfas-senden regionalen Entwicklungskonzepts oder Raumordnungsprogramms sein, welches den Gemeinden verschiedene Nutzungen zuweist. Dies können verschiedenen Arten der gewerblichen Nutzung (Industrie, Gewerbe, Einkaufszentren) wie auch nichtgewerbliche Nutzungen (Wohnen,

Freiflächen) sein. Durch diese Zuweisungen werden Weichenstellungen für die zukünftige Entwicklung getroffen. Damit sind für die einzelnen Gemeinden Vor- und Nachteile (bezogen auf die Möglichkeit der wirtschaftlichen Entwicklung) verbunden. Den Gemeinden, die im regionalen Entwicklungskonzept eine gewerbliche Nutzungsmöglichkeit zugewiesen bekommen haben, erwachsen dadurch Vorteile finanzieller Art. Diese Gemeinden werden in weiterer Folge als begünstigte Gemeinden bezeichnet. Mit der Zuweisung einer nichtgewerblichen Nutzung ist ein Nutzungsverzicht für gewerbliche Nutzungen für die betroffene Gemeinde verbunden. Diese Gemeinden werden daher (aus Sicht der wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven) als benachteiligte Gemeinden bezeichnet. Dabei ist es zunächst einmal unerheblich, ob die Zuweisung einen vollständigen oder nur teilweisen Nutzungsverzicht impliziert.

### **5.1 Bestimmung und Ausgleich der aus den Funktionszuweisungen resultierenden Vor- und Nachteile**

Zur Bestimmung und zum Ausgleich der aus den Funktionszuweisungen resultierenden Vor- und Nachteile muss eine Reihe von Problemen gelöst werden. Dabei bereitet die Quantifizierung der Vor- und Nachteile viel grundsätzlichere Problem als die der Kosten und Erträge im Fall gemeinsamer Gewerbegebiete. Eines der Hauptprobleme ist die Langfristigkeit einer derartigen Maßnahme und die damit verbundene Unsicherheit über die zu erwartenden Vorteile.

**Vorteile:** Die mit der Zuweisung einer gewerblichen Nutzung verbundenen Vorteile für eine Gemeinde (im Vergleich mit dem Status quo) resultieren in einer Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklungschancen. Eine nahe liegende Möglichkeit der Quantifizierung der Vorteile einer Zuweisung ist die Heranziehung der damit verbundenen Steuererträge (das sind in erster Linie die Kommunalsteuer und die Grundsteuer). Dabei tritt aber das Problem auf, dass diese Zuweisung nicht notwendigerweise zu konkreten Ansiedlungen und daher auch nicht zu einem bestimmten Steueraufkommen führen muss. Außerdem hängt der Ertrag an Kommunalsteuer stark von der Art des Betriebs ab. So ist z.B. bei kapitalintensiven Betrieben im Vergleich zu lohnintensiven Betrieben mit einem geringeren Aufkommen an Kommunalsteuer zu rechnen. Ein weiteres Problem ist die Zurechenbarkeit der seit der Zuweisung der Nutzung eingetretenen Kommunalsteuererträge zu dieser. Eine konkrete Ansiedlung muss nicht notwendigerweise Folge der Zuweisung sein. Dieses Problem tritt sowohl dann auf, wenn als Anknüpfungspunkt entweder das absolute Aufkommen oder nur die seit einem Stichtag erhobene Aufkommen gewählt wird. Probleme können sich auch aus einer Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ergeben. Wird beispielsweise der Steuersatz für die Kommunalsteuer erhöht, so würden dadurch die Vorteile der Nutzungszuweisung überhöht dargestellt werden. Will man die Kommunalsteuer zur Quantifizierung der Vorteile, die aus der Nutzungszu-

weisung resultieren, heranziehen, ergibt sich also ein ernsthaftes Validitätsproblem. Erfolgt die Beschaffung der Mittel nicht auf freiwilliger Basis, sondern mit Zwangscharakter, sind außerdem finanzverfassungsrechtliche Probleme zu erwarten, da eine Besteuerung von Abgabenerträgen durch das Land nicht zulässig erscheint.<sup>3</sup>

*Nachteile:* Die Hauptschwierigkeit bei der Quantifizierung bereitet dabei der Umstand, dass die Nachteile im Wesentlichen im Verzicht auf alternative Nutzungen bestehen. Diese alternativen Nutzungen sind in der Regel nicht bekannt. In vielen Fällen (schlechte Standorteignung einer Gemeinde) ist überhaupt mit keiner alternativen (gewerblichen) Nutzung zu rechnen (auch wenn das die betroffenen Gemeinden in der Regel anders sehen). Daher entziehen sich die Nachteile weitgehend einer Quantifizierung.

*Ausgleich der Vor- und Nachteile:* Für den Ausgleich der aus der Zuweisung von Nutzungen resultierenden Vor- und Nachteile im Umlageverfahren ist die Art und Weise festzulegen, wie dieser Ausgleich geregelt wird. Prinzipiell sind dazu drei Anknüpfungspunkte denkbar, und zwar:

- Ein Teil der ermittelten Vorteile wird abgeschöpft und nach einem zu verhandelnden Schlüssel auf die benachteiligten Gemeinden verteilt;
- die Nachteile werden ermittelt und die Kosten zur Bedeckung dieser Nachteile auf die begünstigten Gemeinden umgelegt;
- eine direkte Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile.

Da die Vor- und Nachteile auf gänzlich verschiedenen konzeptionellen Grundlagen beruhen, erscheint eine direkte Gegenüberstellung nicht sinnvoll. Zieht man darüber hinaus die beträchtlichen Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Nachteile in Betracht, so erscheint nur die erste Möglichkeit als plausibel. Dazu muss ausgehend von den ermittelten Vorteilen ein Anteil festgelegt werden, der abgeschöpft wird. Die Summe der regionsweit abgeschöpften Vorteile stellt die Finanzausgleichsmasse dar, die zur Aufteilung auf die benachteiligten Gemeinden zur Verfügung steht. Zu beachten ist dabei, dass auch nach Schaffung eines derartigen Ausgleichsmechanismus noch ausreichende Anreize für die Ansiedlung von Betrieben verbleiben müssen. Zur Aufteilung kommen verschiedene Prinzipien in Betracht, wie beispielsweise die Verteilung nach Gleichheit, nach Bedürfnis, nach Nachteilsintensität oder nach Leistung. Die Verteilung nach Gleichheit besitzt sicherlich ein hohes Maß an Plausibilität. Allerdings ist erst zu spezifizieren, welcher Gleichheitsmaßstab (Gleichheit der Chance, des Anteils oder des Ergebnisses) in Frage kommt. Bei der Verteilung nach Bedürfnis erhalten diejenigen Gemeinden eine finanzielle Zuwendung, die den größten Bedarf haben. Bei der Verteilung nach der Nachteilsintensität wird bei der Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzausgleichsmasse auf die aus der Funktionszuweisung resultierenden Nachteile Bezug genommen. Bei strenger Auslegung dieses Prinzips erhalten in erster Linie die Gemeinden eine Ausgleichszahlung, die aus objektiver Sicht ebenfalls für Betriebsansiedlungen in Frage gekommen wären. Bei der Verteilung nach Leistung wird die Finanzausgleichsmasse

so verteilt, dass jene Gemeinden, die einen besonderen Beitrag zur Verbesserung der regionalen Lebensqualität leisten, Ausgleichszahlungen erhalten. Dazu ist die Art dieses Beitrags genau zu definieren (z.B. Aufnahme einer Mülldeponie, Beitrag zu einer hohen Umweltqualität, sparsamer Umgang mit öffentlichen Mitteln usw.). In Verhandlungen wird die strikte Anwendung nur eines einzigen Prinzips schwierig werden. So werden z.B. bei strikter Anwendung des Prinzips der Nachteilsintensität (welches einen plausiblen Ausgangspunkt für Verhandlungen bietet) Probleme mit finanzschwachen Gemeinden zu erwarten sein (die zwar ohnehin nur geringe Entwicklungschancen besessen hätten), da sie sicherlich „am Kuchen mitnaschen“ wollen.

Ein weiteres Problem stellen die unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe dar. Die Kosten des Verzichts werden von den jeweils betroffenen Gemeinden sicherlich als höher angesehen als von den anderen Gemeinden. Selbst wenn es aufgrund ungünstiger Standortvoraussetzungen aus objektiver Sicht als sehr unwahrscheinlich gelten mag, dass eine Gemeinde Betriebe in einer nennenswerten Größenordnung ansiedeln kann, wird die Gemeinde eine Nutzungsausweisung, die sie an der Ansiedlung von Betrieben hindert, als großen Nachteil empfinden. Eine wichtige Bedingung ist weiters, dass (unter Berücksichtigung des Umstandes, dass ein finanzieller Anreiz für Betriebsansiedlungen erhalten bleibt) eine ausreichende Umverteilungsmasse zur Verfügung steht.

## **5.2 Regionaler Lastenausgleich und Finanzkraft**

Wie eingangs gezeigt wurde, verringern die Kompensationseffekte des Finanzausgleichs und von landesgesetzlichen Regelungen die Nettoerträge der Kommunalsteuer im niederösterreichischen Durchschnitt um 50 Prozent. Zieht man dann noch den i.d.R. negativen Infrastruktursaldo (=erforderliche Ausgaben für Infrastruktur abzüglich der Einnahmen wie Benützungsgebühren, Beiträge, Zuschüsse) bei Betriebsansiedlungen in Betracht, so verbleibt den Gemeinden nur ein geringer fiskalischer Nettoertrag. Bei ungünstigen Voraussetzungen wie hohen Infrastrukturkosten, hoher Kapitalintensität, niedrigem Lohnniveau und damit niedrigen Kommunalsteuererträgen und niedrigen lokale Vorleistungsverflechtungen ist auch mit einem negativen Nettoertrag zu rechnen. Weiteres ist der Umstand zu berücksichtigen, dass ein bestimmter finanzieller Anreiz bei Betriebsansiedlungen bestehen bleiben soll. Wie Schönböck, Schneider und Winkelbauer (1996, 1998) für das Beispiel Graz und Graz-Umgebung gezeigt haben, verbleibt daher keine nennenswerte Finanzmasse für einen nach dem Umlageverfahren konstruierten regionalen Lastenausgleich.<sup>4</sup> Daher erscheinen zusätzliche Finanzmittel durch Transfers von übergeordneten Gebietskörperschaften (Bund, Land) als sinnvolle Alternative bzw. Ergänzung. Denkbar wäre etwa eine Schwerpunktsetzung bei den Bedarfszuweisungsmitteln der Länder oder bei Finanzausweisungen und -zuschüssen des Bundes an die Gemeinden. Weiters könnte durch die

Verteilung eines Teils der Ertragsanteile nach dem Kommunalsteueraufkommen der Nettoertrag von Betriebsansiedlungen gesteigert werden, wodurch mehr Spielraum für Abschöpfungen gegeben wäre.

### 5.2.1 Das Beispiel Graz

In Österreich gab es bislang nur einmal einen ernsthaften Versuch, einen regionsweiten interkommunalen Finanzausgleich zu implementieren, und zwar als Ergänzung zum ‚Regionalen Entwicklungsprogramm Graz und Graz-Umgebung‘. Im Regionalen Entwicklungsprogramm (REP) ist unter anderem die Festlegung von zentralörtlichen Einstufungen (Kernstadt, Nahversorgungszentrum und lokales Zentrum) und Gemeindefunktionen (Entwicklungsstandort Wohnen, Entwicklungsstandort Industrie und Gewerbe, Standortgemeinde Einkaufszentrum I (mit Lebensmitteln), Standortgemeinde Einkaufszentrum II (ohne Lebensmittel)) vorgesehen. Aus diesen Festlegungen resultieren sowohl Standortvorteile (für Gemeinden mit Funktionszuweisung) als auch Standortnachteile (für Gemeinden ohne Funktionszuweisung). Das REP wurde im regionalen Planungsbeirat der Planungsregion Graz/Graz-Umgebung bloß mit mehrheitlicher Zustimmung beschlossen. Die Gemeinden ohne Funktionszuweisung fühlten sich benachteiligt und drängten auf die Einführung eines interkommunalen Finanzausgleichs.

Schönbäck et al. (1996) untersuchten die Möglichkeit zum nachträglichen Ausgleich der Standortnachteile dieser Gemeinden. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand die Ermittlung der potenziellen Umverteilungsmasse, die für einen interkommunalen Finanzausgleich zur Verfügung stünde. Dazu wurden die zu erwartenden fiskalischen Erträge der Gemeinden aus unterschiedlichen Typen von Ansiedlungsprojekten ermittelt. Dabei zeigte sich, dass – in erster Linie durch die Kompensationseffekte des interkommunalen Finanzausgleichs bedingt – die zu erwartende Umverteilungsmasse eine vernachlässigenswert geringe Größenordnung aufweist. Daher erschien die Einführung eines nachträglichen interkommunalen Lastenausgleichs als nicht sinnvoll. Parallel zur Ermittlung des Umverteilungsvolumens wurden die juristischen Grundzüge eines nachträglichen interkommunalen Finanzausgleichs entworfen. Dieser unterscheidet sich wesentlich von einem, der sich bei gleichzeitigen Verhandlungen über die Festlegung der Nutzungszuweisungen und der Ausgleichszahlungen ergibt. Dabei wurden die Möglichkeiten der Mittelbeschaffung und Verteilung aus finanzverfassungs- und finanzausgleichsrechtlicher Sicht untersucht, Vorschläge für die konkrete Organisation der Mittelverwaltung aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Sicht gemacht sowie Prinzipien und Kriterien für die Verteilung der aus dem REP resultierenden Planungsgewinnen aufgestellt. Dabei wurde eine hoheitliche Regelung der Mittelbeschaffung und eine hoheitliche oder privatwirtschaftliche Regelung der Mittelverwendung vorgeschlagen. Als Organisationsform wurde ein öffentlich-rechtlicher Raumordnungs-Ausgleichsfonds (ROAF) des Landes



vorgeschlagen. Dieser wird aus Beiträgen, die den bevorzugten Gemeinden vorgeschrieben werden, dotiert. Als Anknüpfungspunkte für die Beitragspflicht der bevorzugten Gemeinden könnten Entscheidungen im Rahmen der Raum- bzw. Bebauungsplanung dienen. Zur Verteilung der Finanzausgleichsmasse auf die benachteiligten Gemeinden wurden drei Varianten zur Diskussion gestellt, nämlich die Verteilung nach einer Rangliste, die von der Landesregierung nach objektiven Kriterien erstellt wird, die Verteilung nach den Leistungen der Gemeinden in einem ‚Projektwettbewerb‘ (z.B. über kommunale Infrastrukturprojekte), dessen Ergebnis von einer Jury bewertet wird und die Verteilung nach dem einstimmigen Ergebnis einer Verhandlung zwischen den Gemeinden.

### **5.3 Finanzmittelausstattung der Kooperation**

Eine hinreichende Finanzmittelausstattung der Kooperation bildet die unabdingbare Basis für eine effektive Funktionsweise. Dies gilt insbesondere für die Umsetzung von kooperativen Vorhaben. So fehlt z.B. in den meisten von Wien und Niederösterreich gemeinsam beschlossenen Konzepten eine klare Regelung der Zuständigkeit und der Finanzierungsverantwortung. Dabei bestehen Finanzierungsdebatten jedoch nicht nur zwischen den beiden Bundesländern, sondern auch zwischen dem Land Niederösterreich und lokalen Entscheidungsträgern. Durch die relativ große Macht der Gemeinden, die zu großen Teilen für die Umsetzung von Planungen die Verantwortung tragen, ist das Land bei einer Vielzahl von Realisierungsfragen auf die Bereitschaft der Gemeinden angewiesen. Würden hierbei entsprechende finanzielle Mittel vom Land zur Verfügung gestellt werden, wären die Gemeinden sicher leichter zu einer Zusammenarbeit zu bewegen.

Damit eine Kooperation ihre Aufgaben effizient durchführen kann, müssen ihr klare Kompetenzen übertragen werden. Diese gehen über die reine Finanzierungsfrage weit hinaus und sind daher vor dieser zu behandeln. An den Anfang ist die Frage zu stellen, welche öffentliche Aufgabe auf welcher Ebene wahrgenommen werden soll. Auf Kooperationen bezogen bedeutet dies, sich die Frage zu stellen, ob eine bestimmte öffentliche Aufgabe überhaupt von einer Kooperation zu erfüllen ist, und wenn ja, auf welcher Ebene (zwischen einzelnen Gemeinden, zwischen Ländern) diese anzusiedeln ist.

Die Frage der Kompetenzzuteilung lässt sich in drei Teilfragen zerlegen, die gemeinsam beantwortet werden müssen, nämlich die Zuteilung der Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz. Unter Entscheidungskompetenz wird das Recht verstanden, über die Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung zu entscheiden. Bei der Durchführungskompetenz handelt es sich um das Recht bzw. die Pflicht, eine öffentliche Aufgabe unter Berücksichtigung der vom Entscheidungsträger geforderten Intensität zu erfüllen. Unter der Finanzierungskompetenz versteht man das Recht bzw. die Pflicht, die mit einer öffentlichen Aufgabe

verbundenen Ausgaben zu tragen. Für eine optimale Aufgabenerfüllung sollten nach Möglichkeit alle relevanten Kompetenzen an die Kooperation übergeben werden. Es ist aber durchaus denkbar, die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz bei der Kooperation (z.B. bei einem Regionalverband), die Durchführungskompetenz hingegen bei den Gemeinden zu belassen. Dies ist bei der Umsetzung sicherlich ein wesentlicher Aspekt, da die Übertragung von kommunalen Kompetenzen hin zu einer Kooperation in der Praxis wohl nicht ohne Konflikte verlaufen wird, da damit Statusfragen berührt werden. In diesem Fall sollte die Pflicht zur Finanzierung an den Entscheidungsträger (die Kooperation) übertragen werden. Wenn die Entscheidungskompetenz auf mehrere Kooperationspartner aufgeteilt ist, könnte die Finanzierungskompetenz im Verhältnis zur Entscheidungskompetenz aufgeteilt werden.

Zur Finanzierung von Kooperationen steht eine Reihe unterschiedlicher Finanzierungsinstrumente zur Verfügung. Die Wahl des am besten geeigneten Instruments bzw. die optimale Kombination der Instrumente hängt von mehreren Faktoren ab. Dazu zählen natürlich in erster Linie die von der Kooperation zu erfüllende(n) Aufgabe(n) und die gewählte Kooperationsform, aber auch die an der Kooperation beteiligten Akteure sowie der vorgegebene finanzrechtliche Rahmen. Die Zahl der möglichen – und international auch eingesetzten – Finanzierungsinstrumente ist relativ gering. Die wichtigsten Instrumente sind Gebühren und Beiträge, die von den Nutzern der bereitgestellten Leistungen erhoben werden. Diese sind insbesondere bei aufgabenspezifischen Kooperationsformen zu finden. Ebenfalls häufig verwendet werden *Umlagen*. Die Höhe der Umlage kann sich bei projektspezifischen Kooperationen am Anteil der Mitglieder an der Aufgabenerfüllung oder an deren Nutzen orientieren. Bei regionsweiten Kooperationen lässt sich die Umlage an Schlüsseln wie der Einwohnerzahl, der Finanzkraft der Gemeinde u.ä. bemessen. So wird beispielsweise im Kommunalverband Großraum Hannover die Umlage nach Finanzkraftgrößen ermittelt, während sie in der Region Braunschweig je zur Hälfte auf der Finanzkraft und der Einwohnerzahl beruht. Umlagen beinhalten ein Risiko für Verteilungskonflikte. Dieses nimmt mit der Größe der Region zu, da der Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung immer weniger spürbar wird. Vor allem bei Betriebsansiedlungen kann bei einzelnen Gemeinden das Gefühl auftreten, ihre eigene Konkurrenz zu finanzieren. Mit einer Umlage wird quasi ein intraregionaler Finanzausgleich institutionalisiert. Dies trifft vor allem zu, wenn sich die Umlage an der Finanzkraft der beteiligten Gemeinden orientiert.

*Zuschüsse und Zuweisungen* von übergeordneten Gebietskörperschaften (Zentralstaat oder Länder) spielen insbesondere in Frankreich, Deutschland und den USA eine Rolle. Aus der Sicht der übergeordneten Gebietskörperschaft dienen Zuweisungen vor allem der Finanzierung übertragener Aufgaben und zur Internalisierung externer Effekte. Wenn diese die Hauptfinanzierungsquelle darstellen, bedeutet dies für die Empfänger dieser Mittel eine starke Abhängigkeit. Dies kann sich fatal

auswirken, wenn veränderte politische Zielsetzungen in einer Veränderung der Fördermittelvergabe resultieren. Daher sollten Zuweisungen nicht zur (hauptsächlichen) Basisfinanzierung einer Kooperation dienen, sondern sollten als ergänzende flexible Finanzierungsinstrumente Einsatz finden.

*Eigene Steuereinnahmen* als Finanzierungsinstrumente sichern der Kooperation die höchste Autonomie. Sie sind aber eine Ausnahmeerscheinung geblieben. Die Finanzierung regionaler Kooperationen durch eigene Steuereinnahmen (wie auch durch Entgelte) führt auch (in Kombination mit der Aufgabenverteilung) zu einer Herstellung der fiskalischen Äquivalenz – der räumliche Kreis der Nutzer stimmt mit dem Kreis der Zahler überein. Allerdings ist eine Regionsfinanzierung durch eigene Steuern im Finanzverfassungsgesetz derzeit nicht vorgesehen. Für institutionalisierte Kooperationsformen wäre weiters auch eine *Einbettung in den primären Finanzausgleich* denkbar. Dies würde die Notwendigkeit der Einhebung von Umlagen und den damit verbundenen Konfliktstoff reduzieren.

## 6. Schlussfolgerungen

Die Kammer für Arbeiter und Angestellte fordert für die Stadtregion Wien, eine neue Form der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu organisieren. Anzustreben ist dabei eine *gebietskörperschaftliche Lösung* mit einem *breiten Aufgabenspektrum* und *ausreichenden Kompetenzen* in den wichtigsten Bereichen, um auch die anfallenden kontroversen Verteilungsfragen lösen zu können. Wichtig sind eine ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln, ausreichende Förderinstrumente und eine Planungshoheit, um regionsweit abgestimmte Entwicklungskonzepte erstellen und umsetzen zu können.

Die *Basisfinanzierung* der Kooperation sollte durch möglichst autonome Finanzierungsquellen sichergestellt werden. Eine (alleinige) Finanzierung durch eine von den Gemeinden eingehobene Verbandsumlage erscheint wegen des damit verbundenen Konfliktpotentials nicht sinnvoll. Anzustreben wäre entweder die Gewährung des Rechts zur Einhebung eigener Abgaben oder die Finanzierung im Rahmen des Finanzausgleichs. Darüber hinaus sollten für die Unterstützung einzelner Projekte oder Entwicklungskonzepte *flexible Finanzierungsinstrumente* zur Verfügung stehen. Dies könnte durch Reorientierung bzw. Schwerpunktbildung bestehender Transfers erreicht werden. Dabei bieten sich sowohl Transfers des Bundes (Finanzzuweisungen und -zuschüsse) als auch der Länder (Bedarfszuweisungen) an. Weiters könnten sektorale Förderinstrumente des Bundes gezielt eingesetzt werden.

Als Ergänzung dieser stadtregionalen Lösung wird die Einrichtung eines *regionalen Lastenausgleichs* zum Ausgleich der mit der Zuweisung von Nutzungen und Nutzungsverzicht verbundenen Vor- und Nachteile empfohlen. Dabei sollte – unter Wahrung von fiskalischen Mindestanreizen für bevorzugte Gemeinden – darauf geachtet werden, eine ausreichende Umverteilungsmasse zur Kompensation der benachteiligten Gemeinden zu

erreichen. Dies könnte durch eine *Stärkung des Aufkommensprinzips* im Rahmen des Steuerverbundes erfolgen (Aufteilung eines Teils der Gemeindeertragsanteile nach dem örtlichen Kommunalsteueraufkommen). Zusätzliche Mittel zur Kompensation der benachteiligten Gemeinden könnten durch Land oder Bund bereitgestellt werden.

Neben der Kooperation auf stadtreionaler Ebene kommt der *projektspezifischen Kooperation* zwischen einigen wenigen Gemeinden eine wichtige Rolle zu. Um die durch die Mängel bei der Zurechnung der Finanzkraft hervorgerufenen Verzerrungen zu beseitigen, sollte einer der *Vorschläge für eine korrekte Zurechnung der Finanzkraft* Berücksichtigung finden.

Angeichts der rasanten, größtenteils irreversiblen Entwicklungen sowohl innerhalb der Region als auch im Hinblick auf die Entwicklungen in den östlichen Nachbarländern ist eine *hohe zeitliche Priorität* gegeben. Der Umsetzungsprozess sollte daher möglichst unverzüglich in die Wege geleitet werden. Die *Stadt Wien* könnte im Rahmen der im Strategieplan formulierten strategischen Projekte wesentliche Impulse für die Umsetzung der regionalen Kooperation setzen und damit eine wichtige Vorreiterrolle spielen.

Zwischen den Ländern Wien, Niederösterreich und Burgenland sollen weiters im Hinblick auf eine zukünftige *grenzüberschreitende Europaregion* Vereinbarungen bezüglich einer Kooperation innerhalb der 'Vienna Region' getroffen werden.

Die Einrichtung einer stadtreionalen Kooperationsform sollte zum Anlass genommen werden, umfassende, längst überfällige Strukturreformen wie beispielsweise die Umgestaltung der *Kompetenzverteilung* oder *grundsätzliche Reformen des Finanzausgleichs* ('wettbewerbsfördernder Finanzausgleich', Stärkung des Äquivalenzprinzips, Erhöhung der Transparenz, Stärkung der Anreizwirkungen u.a.) zu diskutieren und möglichst einer Lösung zuzuführen. Vor allem einer Umsetzung der längst überfälligen *Bundesstaatsreform* kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Schneider (1995); Schönböck u.a. (1998).

<sup>2</sup> Snelting (1997) kommt in einer Analyse des interkommunalen Finanzausgleichs für Sachsen-Anhalt zu vergleichbaren Ergebnissen (59 Prozent Kompensationseffekte).

<sup>3</sup> Ruppe (1996).

<sup>4</sup> Bei der Übertragung dieses Ergebnisses auf die Stadtregion Wien ist allerdings zu beachten, dass diese mehr finanzstarke Gemeinden aufzuweisen hat. Da auf diese geringere Kompensationseffekte wirken, sind die fiskalischen Nettoerträge und damit auch die potentielle Umverteilungsmasse wahrscheinlich höher als im Fall Graz und Graz-Umgebung. Dazu müssten allerdings erst detailliertere Berechnungen durchgeführt werden.

## Literatur

- Machat, R.; Schmee, J., Organisationsaspekte regionaler Kooperation am Beispiel der österreichischen Ostregion, in: Wirtschaft und Gesellschaft 23/2 (1997) 211-232.  
 Mayerhofer, P.; Palme, G., Regionales Wirtschaftskonzept für die Agglomeration Wien (Wien und Umland) (=ÖROK-Schriftenreihe Nr. 118, Wien 1994).

- Ruppe, H. G., Möglichkeiten der Mittelbeschaffung und -verwaltung für einen REP-bezogenen interkommunalen Finanzausgleich, in: Schönböck u.a. (1996) 64-69.
- Schmee, J.; Mesch, M. (Hrsg.), Dienstleistungsstandort Wien. Beschäftigung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit (Frankfurt am Main 2000).
- Schneider, M., Kompensationseffekte des österreichischen Finanzausgleichs bei Mehreinnahmen kommunaler Haushalte aus Finanzkraftsteuern, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich 36/1-2 (1995) 26-45.
- Schnelting, M., Kommunale Zusammenarbeit in der Gewerbeflächenpolitik: Potentielle Kooperationsvorteile und fiskalische Kooperationsbarrieren, in: Wirtschaft im Wandel 2 (1997) 7-12.
- Schönböck, W.; Schneider, M.; Winkelbauer, S., Konzept und empirische Bedeutung eines interkommunalen Finanzausgleichs als Ergänzung des regionalen Entwicklungsprogramms der Planungsregion Graz und Graz-Umgebung (=Studie im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, IFIP-Projekt 47/1996, mimeo).
- Schönböck, W.; Schneider, M.; Winkelbauer, S., Regionale Entwicklungsplanung und interkommunalen Finanzausgleich, in: Raumforschung und Raumordnung 2/3 (1998) 153-159.
- Zajonc, H., Wirtschaftsförderung in der Technologieregion Karlsruhe, in: Dörr, H. (Hrsg.), Interkommunale Kooperation in Stadtregionen. Standortmarketing im europäischen Wettbewerb (Arbeitsgruppe Raumplanung Salzburg-Wien, Salzburg und Wien 1996) 35-48.

## Zusammenfassung

Die Stadtregion Wien ist ein stark verflochtener Wirtschaftsraum, in dem vielfältige Beziehungen zwischen Stadt und Umland existieren. Bedingt durch den Umstand, dass die bestehenden administrativen Strukturen auf diese Problemlagen nicht Rücksicht nehmen, entstehen massive Steuerungsprobleme. Die Wettbewerbsfähigkeit der Stadtregion hängt jedoch wesentlich davon ab, ob es gelingt, die vorhandenen produktiven Ressourcen zu bündeln und gezielt einzusetzen. Während es in eher konfliktarmen Bereichen wie Ver- und Entsorgungsinfrastruktur schon seit längerem zu freiwilligen Kooperationen kommt, ist dies im Bereich Betriebsansiedlungen nicht der Fall. Ein wesentlicher Grund dafür ist in den finanziellen Anreizen zu sehen, die durch den Finanzausgleich gesetzt werden.

Um in Zukunft handlungsfähige regionsweite Lösungen zu ermöglichen, ist eine ausreichende Ausstattung mit Finanzmitteln eine notwendige Voraussetzung. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die Zahl der eingesetzten Instrumente zur Finanzierung der Kooperation relativ gering ist, wobei meist mehrere Finanzierungsinstrumente kombiniert werden. In erster Linie kommen Gebühren und Beiträge, Umlagen, Zuschüsse übergeordneter Gebietskörperschaften sowie eigene Steuereinnahmen zum Einsatz. Neben der Ergiebigkeit der Finanzierungsquelle ist der damit verbundene Grad an Autonomie ein wichtiges Kriterium für die Auswahl.

## BÜCHER

### **Finanzausgleich in Österreich: ein neues Handbuch**

Rezension von: Helfried Bauer, Robert Hink, Bertram Hüttner, Ernst Knoth, Gerhard Lehner, Dietmar Pilz, Erich Pramböck, Bruno Rossmann, Martin Schneider, Gerda Zeman-Steyrer,  
Finanzausgleich 2001. Das Handbuch für die Praxis, hrsg. vom Österreichischen Gemeindebund und vom Österreichischen Städtebund in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen Sparkassenverband und dem KDZ, KDZ Managementberatungs- und WeiterbildungsGmbH, Wien 2001, 327 Seiten, öS 490.

Im Lichte der geänderten inter- und supranationalen, aber auch der nationalen Rahmenbedingungen<sup>1</sup> erhöht sich auch in Österreich immer stärker die seit langem angemerkte, bisher nur marginal aufgegriffene Veränderungsnotwendigkeit der Organisation des Bundesstaates wie auch des Finanzausgleichs (nicht Verwaltungsreform, sondern Bundesstaats- und Finanzausgleichsreform).

Deshalb ist den Herausgebern und dem Autorenkollektiv dieser Veröffentlichung zu danken, dass sie, nachdem sich über längere Zeit hinweg nur wenige österreichische Publikationen<sup>2</sup> mit der Darstellung, Erläuterung und Analyse des Finanzausgleichs insgesamt befassten,<sup>3</sup> wiederum diese Thematik aufgreifen. Dabei ist es das zentrale Anliegen der Projektgruppe, auf die Geschichte des österreichischen Finanzausgleichs

aufmerksam zu machen und den aktuellen Finanzausgleich (2001) darzustellen und zu untersuchen sowie einige Sonderprobleme speziell zu behandeln.

Vorab aber ist bemerkenswert, dass die Herausgeberschaft der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund gemeinsam übernommen haben, sind sie doch in der Vergangenheit sowohl in der Vergabe wissenschaftlicher Aufträge als auch in deren Veröffentlichung zumeist ‚eigene Wege‘ gegangen. Allein dieser Umstand lässt auf einen bemerkenswerten Wandel des Verständnisses ‚gemeinsamer Anliegen‘ schließen.

Natürlich erhält die Arbeit dadurch aber ein besonderes ‚kommunales Gewicht‘ und ist auch in der Auswahl der Sonderprobleme ‚kommunal beeinflusst‘. Dies schränkt die thematische Breite dieser Ausarbeitung von vorneherein ein. Ob damit „allen Interessierten Einblick in die Mechanismen des Finanzausgleichs“ gegeben werden kann, wie es sich der Präsident des Städtebundes einleitend wünscht, sei leicht bezweifelt – dazu wäre eine umfassendere Behandlung aus verschiedensten Sichtweisen notwendig gewesen. Dennoch wurde eine interessante Arbeit, die – bei ‚richtiger Beurteilung‘ – wichtige Einsichten vermittelt, vorgelegt.

Der Finanzausgleich ist zentrales Element des gesamten Bundesstaates. Und das alte Motto ‚Wer das Geld hat, hat die Macht‘ verweist darauf, dass die Auseinandersetzungen und Analysen um die Verteilung der Finanzmittel des Staates stets hochaktuell waren und sind. Dieses Motto steht aber auch immer noch für ein weit verbreitetes (traditionelles) Verständnis des Finanzausgleichs als Einnahmen- und Ausgleichsverteilungsinstrument. Das neuere, auch

finanzwissenschaftliche Verständnis ist umfassender und umschließt auch die Diskussion der Verteilung von Aufgaben und Ausgaben.

H. Bauer führt in seiner Einleitung jedoch wiederum den traditionellen Begriff des Finanzausgleichs ein. Dies ist verständlich, weil in Österreich generell noch diesem Verständnis nachgegangen wird. Deshalb sind auch die bisherigen ‚offiziellen‘ Finanzausgleichsreformen ausschließlich Einnahmenreformen.<sup>4</sup>

Im eigentlichen ersten Teil beschreibt B. Hüttner die verfassungsmäßigen Grundlagen des Finanzausgleichs (FVG 1948). In der Folge behandelt der Autor die Geschichte des Finanzausgleichs seit seinen Anfängen und macht in diesem Abschnitt besonders auf die Veränderungen und Wirkungen der Finanzausgleiche zu ihren jeweiligen Vorgängern aufmerksam. In einem weiteren Abschnitt wird das Finanzausgleichsgesetz (FAG) 2001 samt zahlenmäßigen Auswirkungen dargestellt und durch ihn erläutert. Dieser Teil ist das eigentliche ‚Herzstück‘ der Ausarbeitung. Es zeugt vom umfassenden Wissen und der jahrelangen Erfahrung des Autors als ‚Verhandler‘ des Finanzausgleichs.

Im zweiten Teil zeigen M. Schneider, D. Pilz und H. Bauer wichtige fiskalische Wirkungen des Finanzausgleichs auf, so etwa die Auswirkungen von Betriebsansiedlungen und Investitionsprojekten auf die kommunalen Steuererträge und die Einnahmen der Gebietskörperschaften im generellen sowie verschiedene Aspekte des horizontalen Finanzausgleichs. Probleme der Anreize zu einer aktiven Ausschöpfung des eigenen ökonomischen Potenzials werden dargelegt, auf das relativ geringe Ausmaß der Steuerrückflüsse aus öffentlichen Investitionen wird aufmerksam gemacht und auf eine in Zukunft notwendige „neue Balance“ zwischen den verschiedenen Verteilungs- und Ausgleichsprinzipien (örtliches Aufkommen, „Bedarf“, Nivellierung)

– ausgewogen in den Argumenten, aber nachdrücklich – verwiesen.

Im dritten Teil befassen sich mehrere Autoren, G. Lehner, E. Knoth, B. Rossmann und G. Zeman-Steyrer, mit zentralen Elementen der verbundenen Finanzwirtschaft, die außerhalb des Finanzausgleichs geregelt sind (‚grauer Finanzausgleich‘, vgl. Anmerkung 1). Neben einem Überblick über die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Ländern und Gemeinden werden insbesondere die Krankenanstaltenfinanzierung, die Finanzierung der Siedlungswasserwirtschaft sowie die Leistungen der Sozialhilfe angesprochen. Wie Lehner eindringlich betont – und dem ist beizupflichten –, werden generell die intergouvernementalen Transfers sowie die finanziellen Verflechtungen im Zusammenhang des Stabilitätspakts wachsende Bedeutung erhalten, die auch Spannungen nach sich ziehen kann. Es sollte daher dazu kommen, dass die Verteilung ‚rationaler‘ erfolgt. Lässt sich auch noch nicht definitiv beurteilen, inwieweit die „leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung“ die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen wird, so ist jedenfalls für die Siedlungswasserwirtschaft anzuführen, dass die bisherige Finanzierungsstruktur zu überdenken ist.

Im abschließenden „Perspektiven – Teil“ wird zunächst von E. Pramböck und R. Hink, Generalsekretäre der beiden Herausgeberverbände, das neue Finanzausgleichsgesetz diskutiert, und dann werden Perspektiven und Maßnahmen einer Finanzausgleichsreform aus der Sicht der jeweiligen gemeindlichen Interessenvertretungen angesprochen.

Im Anschluss verweist B. Hüttner auf Vereinfachungspotenziale im heutigen FAG, bevor im abschließenden Kapitel H. Bauer und B. Rossmann die vorgelegte Untersuchung zusammenzufassen versuchen. Dass die Bundesstaatsreform „notwendig“ ist, wird unterstrichen. Gleichfalls wird darauf verwiesen, dass der Finanzausgleich aufgrund seiner Un-

übersichtlichkeit und Inflexibilität eine präzisere, strategischere Zielausrichtung erfahren sollte und die sich auftuende Schere zwischen Aufgabenerfüllung und ihrer Finanzierung im Sinne der fiskalischen Äquivalenz zu überdenken ist. Dies würde auch eine bedeutende Neuausrichtung der Finanzhoheit der Länder und Gemeinden bedingen. Letztlich sollte eine „neue Reformstrategie aus dem Verhandlungspatt der letzten Jahrzehnte herausführen“. Diesen generellen Schlussfolgerungen kann vollinhaltlich zugestimmt werden.

Leider hat die Veröffentlichung auch einige ‚Ungereimtheiten‘ aufzuweisen<sup>5</sup> – drei bedeutendere seien besonders angesprochen, weil sie die von den Autoren eingeforderte „Neuausrichtung bzw. Anpassung“, der voll zuzustimmen ist, nicht stützen:

‚Bedauerlich‘ ist die erneute Einführung des traditionellen Verständnisses von Finanzausgleich. Die Reduktion auf das traditionelle Verständnis erleichtert eben nicht die eingangs erwähnte, notwendige umfassende Anpassung. Die bisherigen Finanzausgleichsreformen sind weitgehend ausschließlich Einnahmenreformen, an ihre Stelle müsste dringend eine Aufgabenreform treten, die die anschließende Ausgaben- und Einnahmenreform leitet. Die aus dieser Nichtanpassung mehr und mehr folgende Ausrichtung der Ausgabentätigkeit der Länder und Gemeinden an ihren Einnahmen ist eine ‚Fehlorientierung‘ und damit der falsche Ansatz.

Wie erwähnt ist die Abarbeitung unausgewogen, sowohl hinsichtlich der Aufnahme von Sonderproblemen als auch der Gewichtung einzelner Kapitel. Die Arbeit weist für den Rezensenten, einen legitimen kommunalen *bias* auf, der aber zu vermitteln gewesen wäre. Unvermittelt wird damit der Eindruck des ‚interessensorientierten Anlassforschens‘ erweckt. Die Studie ist zudem in Passagen ‚zu stark ausgleichsorientiert‘ (S. 29 u.a.) angelegt.

Grundlegend fehlt aber zum besseren Verständnis der Gesamtsystematik ein einführendes Kapitel zur Theorie des *fiscal federalism* sowie zu Fragen wie „Finanzausgleich – warum? Finanzausgleich – was? Finanzausgleich – wie?“ u.a., und damit eine umfassende Klärung der Rechtfertigung, der Begriffe, der Arten u.a. Die wenigen Anmerkungen in der Einleitung sind „Andeutungen“, wie der Autor selbst bemerkt, für eine systematische Erfassung sind sie zu kurz geraten.

Insgesamt handelt es sich aber bei der vorliegenden Veröffentlichung, trotz dieser Einschränkungen, um einen sehr wichtigen Beitrag zur politischen Diskussion sehr relevanter Fragestellungen dieses Bundesstaates bzw. des traditionellen Finanzausgleichs, einer Diskussion, die leider im Rahmen der schwachen ordnungspolitischen Diskussion Österreichs viel zu wenig allgemeine Beachtung findet. Es ist zu hoffen, dass diese Veröffentlichung unter den politischen Entscheidungsträgern im Bereich der Wirtschafts-, Finanz- und Ordnungspolitik bzw. auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen Verbreitung und Beachtung findet.

Erich Thöni

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Globalisierung, Integration, gesellschaftliche (demographische) Veränderungen, Komplexität und Inflexibilität der Aufgabenerfüllungen, Probleme der Finanzierung, Intransparenz der Entscheidungen u. a.

<sup>2</sup> Beirat für Wirtschaft- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (Wien 1992).

<sup>3</sup> Die Vielzahl der veröffentlichten Studien im sonstigen europäischen Ausland, die (auch) österreichische Beiträge enthalten, finden nur wenig ‚österreichische‘, sehr wohl aber ‚außerösterreichische Beachtung‘.

<sup>4</sup> In Abhebung vom ‚grauen‘, inoffiziellen Finanzausgleich, in dem maßgebliche Veränderungen sowohl in der Aufgaben- (da-



mit auch Ausgaben-) wie auch der Einnahmenverteilung neben dem ‚offiziellen‘ vorgenommen werden.

<sup>5</sup> Z.B inhaltlich: Seite 16, Tabelle 1: Ob und inwieweit Sozialversicherungsträger zum „Staat“ zählen, erscheint problematisch; hier müsste wohl eher vom ‚öffentlichen Sektor‘ in bestimmter Definition gesprochen werden. Seite 16: Mischsystem der Einnahmenerzielung, System „vermischter Aufgabenerfüllung“ und Lastenaus-

gleich. Seite 17/18: Die Abwandlung des Begriffes der intergouvernementalen Transfers zu intragouvernementalen ist unüblich! Z.B. formal: In der Einführung wird ein Unterkapitel „Bildungsbereich“ angekündigt, das aber nirgendwo abgehandelt wird – dies sollte einer professionellen Redaktion nicht passieren. Ob für ein Handbuch die Berücksichtigung von Werbeseiten notwendig und sinnvoll ist, erscheint fraglich.

### **Reihe „Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“**

**Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“,** hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, öS 298,- bzw. € 21,66.

**Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“,** hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

**Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“,** von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

**Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“,** hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

**Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert. Ein Survey über aktuelle Literatur“,** hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, öS 198,- bzw. € 14,39.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag, 1014 Wien, Graben 17, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-142, e-mail: [bestellung@lexisnexis.at](mailto:bestellung@lexisnexis.at)

---

## Betriebsräte und betriebliche Veränderungsprozesse

---

Rezension von: Josef Moser, Brigitta  
Nöbauer, Martin Seidl (Hrsg.), „Vom alten  
Eisen und anderem Ballast“. Tabus,  
Schattenseiten und Perspektiven in  
betrieblichen Veränderungsprozessen,  
Rainer Hampp Verlag, München und  
Mering 2001, 166 Seiten.

---

Firmenübernahmen und Fusionen und sonstige Veränderungen in den Unternehmen sind heute an der Tagesordnung. Neu daran ist das immer höher werdende Tempo von Reorganisation und Umstrukturierungen: Kaum ist eine Neuorganisation abgeschlossen, folgt schon wieder die nächste, und die „Turbulenzen“ werden zum Dauerzustand.

Geplante Wandlungsprozesse gehen einher mit bedeutenden Veränderungen der Strukturen, Prozesse und Kultur in den betroffenen Unternehmen und berühren aufs Stärkste die Interessen aller Arbeitnehmer. Bereiche werden ausgegliedert oder zusammengelegt, die Entlohnung umgekrempelt und Leistung völlig neu bewertet, Abläufe umgestellt und Teamarbeit eingeführt usw. Gleichzeitig steigt der Arbeitsdruck, die Qualifikationsanforderungen steigen, die Leute klagen über Stress und psychische Belastungen.

Es zeigt sich immer mehr, dass es sich um eine neue Qualität der Veränderungen in den Unternehmen handelt, die an den Grundfesten von tief verankerten Werthaltungen und Selbstverständlichkeiten rüttelt. Statt dass auf Veränderungen wieder Phasen der Stabilität und Überschaubarkeit eintreten, läuft heute alles auf die Notwendigkeit eines permanent flexiblen Handelns hinaus, das Schlagwort des „lebenslangen Lernens“

und die in neuen Arbeitsformen und Beschäftigungsverhältnissen „verordneten Freiheiten“ seien hier nur als Beispiele genannt, um die tatsächlichen Konsequenzen für die Menschen zu beschreiben, ein Leben ohne Gewissheiten und Bindungen, das nicht die versprochene Freiheit bringt, sondern ein tiefes Gefühl der Ohnmacht, Verunsicherung und Isolation.

Die Verunsicherung über die eigenen Positionen, Rollen und Handlungsmöglichkeiten betrifft heute aber nicht mehr allein die Arbeitnehmerseite, auch die Unternehmenssituation hat sich vielfach verändert: Von der seinerzeitigen „Fähigkeit zur Hervorbringung innovativer Handlungen und Produkte“ (Schumpeter) bleibt immer weniger übrig, da die unternehmerischen Spielräume immer mehr zugunsten von Kapitalmarktlogiken eingeschränkt werden.

Aber auch die Situation der Interessenvertretungen wird immer schwieriger und bedarf einer Neudefinition, je mehr sich überbetriebliche Handlungsmöglichkeiten und betrieblich opportune Lösungen als unvereinbar erweisen.

Im vorliegenden Tagungsband zur Tagung „Vom alten Eisen und anderem Ballast“, die im Vorjahr an der Universität Linz stattfand, wird versucht, den Hintergrund zu skizzieren, vor dem sich heutige Veränderungsprozesse in Unternehmen abspielen, und aufgezeigt, dass für alle Betroffenen, sowohl Arbeitnehmer wie auch Arbeitgeberseite, aber auch die Interessenvertretungen, ein Abgehen von einem rein technokratischen Veränderungsverständnis unumgänglich ist. Der Erfolg einer Veränderung ergibt sich nicht aus der Güte von vorgelegten Experten-Lösungen, sondern aus der Zusammenarbeit aller von der Veränderung betroffenen Gruppen sowie einer aktiven Informations- und Kommunikationspolitik.

Im Speziellen geht es im vorliegenden Band um Themen, die „blinde Flecken“ in der einschlägigen Literatur darstellen,

aber dennoch – unhinterfragt und tabuisiert – die Veränderungspraxis in den Unternehmen prägen.

Veränderungen in Unternehmen sind soziale Prozesse, die für die Beteiligten nicht nur in neue Zuständigkeiten, Arbeitsabläufe, geänderte Qualifikationsanforderungen usw. münden, es werden dabei immer auch geltende Spielregeln und Machtverhältnisse umgestoßen oder außer Kraft gesetzt, also „symbolische Ordnungen“ angetastet und damit ein ganzes Gefüge von Wertigkeiten, Befugnissen, Rangordnungen und Wertschätzungen verändert.

Und aus den Veränderungen der symbolischen Ebene, aus möglicherweise bedrohten Wertschätzungen, resultieren die Hauptwiderstände von Betroffenen. Das sollte auch die Unternehmer interessieren, die den Erfolg von Veränderungen nicht leichtfertig aufs Spiel setzen wollen, es muss auch Unternehmen ein Anliegen sein, Wege zu finden, die es den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen erleichtern, bei Veränderungsprozessen mitzugehen.

Die Themen der Beiträge des Tagungsbandes reichen von einer kritischen Erfolgsbilanz der Reorganisationen der neunziger Jahre über die Rolle bestimmter Gruppen von Mitarbeitern („unselbständig Selbständige“, Meister, ältere Arbeitnehmer) und den Umgang mit Emotionen in Veränderungsprozessen („schockierende Nachrichten“, Angst von Managern) bis hin zu den Möglichkeiten der betrieblichen Interessenvertretung, in solchen Prozessen Unterstützung zu finden.

Die gestiegenen Beratungsanforderungen, die sich in der Praxis für die BetriebsrätInnen immer häufiger ergeben, werden in einem eigenen Beitrag des Bandes besprochen, und darin auch die Hilfeleistungen, welche die *AK-Consult*, ein Beratungsteam der AK Oberösterreich, anbieten kann.

Gründe für einen steigenden Beratungsbedarf bei den BetriebsrätInnen gibt es genug:

- Die BetriebsrätInnen verfügen bei betrieblichen Veränderungen selbst nicht über die notwendigen Sachkenntnisse zur Lösung des Problems.
- Der Betriebsrat ist sich nicht sicher darüber, ob er das Handlungsfeld in seiner ganzen Breite überblickt.
- Die tägliche Arbeit macht es dem Betriebsrat nicht möglich, im Rahmen der Problembearbeitung seinen Gestaltungsspielraum zu erkennen und komplexe Themenstellungen zu bearbeiten.
- Die von den üblichen Unterstützungsangeboten zur Verfügung gestellten Instrumente und Materialien werden der Problemstellung nicht gerecht.
- Der Betriebsrat möchte Auskunft darüber, ob es sich um ein juristisch regelbares Problem handelt oder andere Lösungsstrategien notwendig sind.
- Der Betriebsrat benötigt einen Dritten zur Bestätigung seiner Problemsicht.
- Der Betriebsrat möchte Handlungsoptionen entwickeln.
- Der Betriebsrat will sich bei seinen gewählten Handlungen auf einen „Experten“ berufen können.
- Der Betriebsrat möchte die Sachkenntnisse und Prozess Erfahrungen des Beraters nutzen, um gemeinsam mit ihm Handlungsoptionen zu entwickeln.

Die *AK-Consult* ist das Beratungsteam der Arbeiterkammer Oberösterreich, das BetriebsrätInnen unentgeltliche Beratung bei betrieblichen Veränderungsprojekten und bei Problemstellungen mit betriebswirtschaftlichem und EDV-technischem Hintergrund anbietet.

Die Auftraggeber sind somit BetriebsrätInnen als Einzelpersonen oder als Organ. In besonderen Auftragssituationen können auch Betriebsrat und Unternehmensleitung als Auftraggeber auftreten. Im letztgenannten Fall sind Beratungsleistungen entgeltlich.

Im Rahmen der Beratungen der *AK-Consult* wird nach innovativen Lösungen, die den Interessen der Mitarbeiterinnen

und Mitarbeiter entsprechen und die betrieblich tragfähig und gewerkschaftlich vertretbar sind, gesucht.

Die vielfältigen Anstoßsituationen von Beratung – sie reichen von Fällen, wo BetriebsrätInnen in betriebliche Veränderungsprozesse voll involviert sind, bis hin zu solchen, wo nur Auskunft zu punktuellen Problemen benötigt wird – lassen das Beratungsangebot der AK-Consult als eine breite Palette erscheinen.

Folgende Arbeitsformen finden sich im Angebot der AK-Consult:

- Fachberatung (Begutachtung);
  - Fachliche und persönliche Unterstützung von BetriebsrätInnen (*Coaching*);
  - Moderation von *Workshops*, Klausuren;
  - Beratung von BetriebsrätInnen bei Unternehmensprojekten (Projektcontrolling);
  - Strategieberatung im Umgang mit Beraterfirmen;
  - Organisationsentwicklungsmaßnahmen für Betriebsratskörperschaften und in Zusammenhang mit dem Beratungsfall begleitende Qualifizierungsmaßnahmen für BetriebsrätInnen.
- Dadurch soll erreicht werden, dass
- allen Beteiligten Lernen ermöglicht wird;
  - die Beteiligten Einblick in betriebswirtschaftliches Fach- und Managementwissen erhalten;
  - die Beteiligten eine Stärkung ihrer Position gegenüber dem Management als Partner/Verhandler erreichen.

Als Themenschwerpunkte der Beratungen der AK-Consult werden angeboten:

- Unternehmensstrategien und Managementkonzepte: Unternehmensreor-

ganisation (*Reengineering*, Logistikkonzepte, *Outsourcing*); Gruppenarbeit; Qualitätsmanagement (KVP, ISO-Zertifizierung); Personalarbeit und -entwicklung (z.B. Mitarbeitergespräch, Mitarbeiterbeurteilung); Strategieberatung im Umgang mit Unternehmensberatungsfirmen;

- Wirtschaftliche Mitbestimmung: Bilanzanalysen; Arbeitnehmervertretenden und ihre Rechte und Pflichten in Aufsichtsräten; Konzernverflechtung; Kostenrechnung/Controlling; Arbeitnehmerbeteiligungsmodelle;
- Entgeltsystem und Arbeitszeitmodelle;
- EDV-Konzepte: gesamtbetriebliche Systemlösungen (z.B. SAP); Betriebsdatenerfassung, Zeitdatenerfassung, digitale Telefonanlagen; Personalinformationssysteme; Internet- und E-Mail-Nutzung durch MitarbeiterInnen;
- Angebote für BetriebsrätInnen und Betriebsratskörperschaften: *Coaching*, *Supervision*, Moderation von Klausuren von Betriebsratskörperschaften;
- Moderation und Projektmanagement: betriebliche Frauenförderungsprojekte, betriebliche Gesundheitsförderungsprojekte.

Beratungsziel der AK-Consult ist es, den BetriebsrätInnen neue Wege einer gemeinsamen Gestaltung von Unternehmensorganisationen zu erschließen: nicht nur ausschließlich im Sinne einer Interessendurchsetzung der Beschäftigten, sondern auch einer Erhöhung der Überlebens- und Reaktionsfähigkeit von Wirtschaftsorganisationen im turbulenten Wettbewerb.

Robert Samsinger

---

## Fortschreitende Marginalisierung der Entwicklungsländer

---

Rezension von: UNCTAD, World  
Investment Report 2001: Promoting  
Linkages, Vereinte Nationen, Genf 2001,  
xxviii + 354 Seiten.

---

Bereits zum elften Mal ist der „World Investment Report“ der UNCTAD (Gesamtleitung: Karl P. Sauvant) erschienen, der eine Fülle nützlicher Informationen zu Direktinvestitionen und den Aktivitäten Multinationaler Unternehmen enthält. Leider beinhaltet er keine guten Nachrichten, insbesondere für jene Regionen dieser Welt, die Kapitalakkumulation besonders benötigten. Der „*principal advisor*“ war dieses Jahr Professor Sanjaya Lall von der Universität Oxford, der jahrzehntelange Erfahrung in der Beratung von Regierungen hat und dessen Interesse besonders den am geringsten entwickelten Ländern gilt. Seine Arbeiten heben sich erfreulicherweise von denen jener Ökonomen ab, welche meinen, die Welt funktioniere wie das neoklassische Modell, und deren wirtschaftspolitische Position – vereinfacht ausgedrückt – im Wesentlichen in einer Zurückdrängung des Staates besteht. Sanjaya Lall dagegen meint, „*policies did matter*“, <sup>1</sup> und er ist außerdem der Ansicht, dass die gering entwickelten Länder – methodisch wie konzeptuell – nicht einfach als Spezialfall der industrialisierten Länder behandelt werden sollen.

Diese ausführliche Vorbemerkung ist wichtig, denn sie führt zu einigen Aspekten des „World Investment Reports“, welche die Ausgabe 2001 von früheren unterscheiden. Diese Besprechung ist wie folgt aufgebaut: Zuerst gebe ich eine kurze Inhaltsübersicht sowohl des „Allge-

meinen Teils“ wie auch des „Speziellen Teils“. Danach werden die Hauptaussage und die Position der Entwicklungsländer im Detail kommentiert. Abschließend gehe ich auf positive und negative Aspekte ein.

Der allgemeine Teil enthält, wie üblich, die wesentlichsten Entwicklungen der Direktinvestitionen weltweit und geographisch – getrennt nach Ländergruppen – sowie die Aktivitäten der größten Multinationalen Unternehmen. Dabei werden zwei Neuerungen gegenüber den Vorjahren vorgenommen: Erstens wird großes Gewicht auf den regulatorischen Rahmen für Direktinvestitionen, aber auch auf die Marktregulierung gelegt. Daraus werden dann auch wichtige Zusammenhänge zwischen dem Direktinvestitionszufluss und der Liberalisierung abgeleitet, wobei der Zusammenhang nicht immer positiv ist und in einigen Fällen gar nicht existiert. Zweitens – in Verbindung mit dem ersten Punkt – wird ein Index der relativen Attraktivität von Gastländern gebildet, der sich aus der Bedeutung der passiven Direktinvestitionen in der Vergangenheit ableitet. Trotz der Unvollkommenheit bzw. berechtigten Kritik an solchen Indizes können zumindest Tendenzaussagen über die Position einzelner Länder gegenüber anderen getätigt werden. Die Trennung in entwickelte Länder, Transformationsländer und Entwicklungsländer gewährt halbwegs homogene Gruppen und damit Vergleichsmaßstäbe.

Selbst die Darstellung der wesentlichsten Ergebnisse im Überblick würde mehrere Seiten in Anspruch nehmen – und findet sich übrigens in hervorragender Weise am Beginn des „World Investment Reports“. Stattdessen möchte ich nun auf den oben erwähnten Index eingehen, der aus dem Anteil eines Landes an den weltweiten Direktinvestitionszuflüssen, dividiert durch dessen Anteil an BIP, Exporten und Beschäftigung, gebildet wird. (Ein Indexwert von 1 würde also bedeuten, dass die Anteile an den Di-

rektinvestitionen jenen der anderen ökonomischen Indikatoren im Durchschnitt entsprechen.) Der Index zeigt damit die relative Attraktivität eines Standortes. Zwischen den beiden Perioden 1988-90 und 1998-2000 ergeben sich bedeutende Verschiebungen. Unter den besten 30 der 112 untersuchten Länder sind nicht nur Länder mit starken Volkswirtschaften zu finden, sondern auch solche mit schwachen, aber einer guten Ausstattung an natürlichen Ressourcen. Am unteren Ende der Skala befinden sich erwartungsgemäß sehr gering entwickelte Volkswirtschaften, aber auch Japan und Indonesien. Indien und Polen haben beispielsweise während des betrachteten Zeitraumes die 20 letzten Positionen verlassen. Der Indexwert für Afrika insgesamt hat sich von 0,6 auf 0,4 verschlechtert.

Da die Mitglieder der UNCTAD vornehmlich gering und geringst entwickelte Länder sind und diese – erstaunlicherweise: trotz jahrzehntelanger gegenteiliger Erfahrung in der überwiegenden Zahl der Länder und wahrscheinlich aus Mangel an Alternativen – die größten Hoffnungen in Direktinvestitionen setzen, stelle ich nun die Position der Entwicklungsländer im Detail dar. Direktinvestitionen sind nach wie vor eine fast exklusive Angelegenheit der OECD-Länder. Die Marginalisierung der Entwicklungsländer schreitet weiter voran: Nachdem Anfang der 1990er Jahre das Erreichen eines 50%-Anteils der Entwicklungsländer an den jährlichen Direktinvestitionszuflüssen nicht auszuschließen war, sank deren Anteil nun auf unter 20%! Jene Länder, die Direktinvestitionen am dringendsten benötigen, da sie kaum eigenen Kapitalstock bilden, bleiben weiterhin am unteren Ende der Skala. Beispielsweise attrahiert Afrika, bei einem Anteil an der Weltbevölkerung von 13% und an der Fläche von 22%, nur 1% der weltweiten Direktinvestitionszuflüsse. Diese sind noch dazu extrem konzentriert, so verzeichnen nur Südafrika, Angola, Swa-

ziland, Lesotho, die Seychellen und Mosambik einen Anteil der jährlichen Direktinvestitionen an der Bruttokapitalstockbildung von mehr als 25%. Angola weist eine Quote von 96% auf, ist also vollkommen von Direktinvestitionen abhängig. Der Begriff der ‚Globalisierung‘ verkommt aus dieser Perspektive zu einem rein ideologischen Instrument, statt zu einem Ausdruck der Hoffnung. Was der „World Investment Report 2001“ eindrucksvoll zeigt, ist die ‚verzerrte Geographie‘ der Direktinvestitionen und dass diesen Verzerrungen keine Gegenkräfte gegenüberstehen. „Alles nicht so schlimm“, weil die Anteile der Direktinvestitionszuflüsse im überwiegenden Teil der Länder nur einen geringen Prozentsatz an der Kapitalstockbildung ausmachen und die *linkages* oft sehr gering sind? Im Gegenteil: die reine Kapitalflussrechnung ‚unterschlägt‘ viele Aspekte von Direktinvestitionen, wie beispielsweise Technologietransfer oder Restrukturisierungseffekte.

Der spezielle Teil zum Thema „*Promoting Linkages*“ ist der Idee gewidmet, dass der heimische Sektor im Gastland der Direktinvestitionen von den Aktivitäten der Tochtergesellschaften Multinationaler Unternehmen profitieren. Der Schwerpunkt liegt dabei auf *backward linkages*, also den Verflechtungen eines Zuliefersektors im Gastland für die Tochterunternehmen ausländischer Multis in diesem Gastland. Aus wohlfahrtstheoretischer Sicht geht es dabei um die Frage, ob Gastländer durch eine Steigerung ausländischer Direktinvestitionen über die privaten Erträge hinaus auch gesamtgesellschaftliche Erträge (sog. positive Externalitäten) lukrieren, die im weiteren Sinne dann auch eine Ansiedlungsförderung rechtfertigen würden.

Aus der Kenntnis vielfältiger Studien zu der Thematik dieser *spillovers* sei darauf hingewiesen, dass es erstens vielfältige negative *spillovers* (wie etwa Verdrängungseffekte) gibt und zweitens die Existenz von *spillovers* empirisch

zwar nachgewiesen werden kann, diese aber meist sehr gering sind. Ziel dieses speziellen Teils ist die Ableitung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Stärkung positiver *spillovers*.

Spezifische Maßnahmen, welche die Schaffung neuer und die Vertiefung bestehender Verflechtungen unterstützen sollen, sind u.a. die Bereitstellung von Information zur Verringerung von Informationsdefiziten bei Abnehmern und Zulieferern; die Verbesserung der technologischen Kompetenz der heimischen Unternehmen, damit sie wertschöpfungsintensivere Tätigkeiten ausführen können und ihre Innovationskraft gesteigert wird; vermehrtes Training zur Verbesserung der Qualität des Humankapitals; Herstellung von Rechtssicherheit bei Verträgen im Allgemeinen und im Rahmen der Finanzierung (bei oft nicht funktionierenden Kapitalmärkten) etc. Eine Vielzahl von Beispielen zeigen Elemente von solchen Programmen, die bereits auf nationaler bzw. lokaler Ebene umgesetzt sind. Ein ‚Ziele-Mittel-Träger‘-Ansatz wird diskutiert, sodass auch das institutionelle Umfeld und die Wirkung spezifischer Anreize auf die Akteure in Betracht gezogen wird.

Der „World Investment Report 2001“ unterscheidet sich auch in der Darstellung der Fakten von seinen Vorgängern. Eine Vielzahl von ‚Landkarten der Globalisierung‘ einzelner Branchen und einzelner Länder zeigt etwa die starke räumliche Konzentration der Aktivitäten Multinationaler Unternehmen in Entwicklungsländern und relativiert u.a. die Sicht, dass immer mehr Länder an der

Globalisierung teilnehmen, erheblich. Leider ist der Teil zum Generalthema „*Promoting Linkages*“ nicht nur kurz ausgefallen, er verbleibt sehr stark im Konzeptuellen bzw. in Fallstudien, was die empirische Relevanz von *linkages* etwas in den Hintergrund drängt.

Der wirtschaftspolitische Teil entschädigt dafür allerdings und ist – wie kaum in einem „World Investment Report“ zuvor – konkret und als Handlungsanleitung für nationale Behörden zu verstehen. Damit steigt das (wirtschafts)politische Gewicht des „World Investment Reports“ wieder, was m.E. auch der Hauptzweck einer solchen Publikation sein soll. In diesem Sinn ist auch das Vorwort von Kofi Annan zu verstehen, das zum Schluss hier auszugsweise zitiert wird: „The only developing countries that really are developing are those that have succeeded in attracting significant amounts of foreign direct investment ... Unfortunately, that is only a relative handful of countries. The rest of the developing world ... are almost entirely missing out – in spite of the fact that many of them have put in place highly welcoming regulatory frameworks for foreign investment and are carrying out other major economic, financial and political reforms. ... For many local markets trying to compete, the global market can be unforgiving.“ (S. iii)

Christian Bellak

### Anmerkung

<sup>1</sup> Lall, Sanjaya, Competitiveness, Technology and Skills (Cheltenham 2001) 25.

---

## Die europäische Integration aus soziologischer Perspektive

---

Rezension von: Maurizio Bach (Hrsg.),  
Die Europäisierung nationaler  
Gesellschaften, Sonderheft Bd. 40 der  
Kölner Zeitschrift für Soziologie und  
Sozialpsychologie, Westdeutscher Verlag,  
Wiesbaden 2001, 515 Seiten, DM 98.

---

Das 40. Sonderheft der KZfSS widmet sich der „Europäisierungsdynamik“ in den Staaten der Europäischen Union, die deren gesellschaftliche Strukturen erfasst. Als zentrale Fragen werden formuliert: Welchen Beitrag kann die Soziologie zur Erforschung der europäischen Integration leisten? Mit welchen soziologischen Problemstellungen lässt sich die Dynamik der Europäisierung der nationalen Gesellschaften unter dem Gesichtspunkt des umfassenden sozialen und kulturellen Wandels in Europa erhellen? Mit welchen theoretischen und konzeptionellen Herausforderungen sieht sich das herkömmliche Gesellschafts- und Institutionenverständnis der Soziologie in Anbetracht der Entgrenzung und tendenziellen Aufhebung des geschlossenen Nationalstaates konfrontiert? Die 19 Beiträge sind auf 7 Kapitel verteilt, die sich mit den Themenbereichen Institutionenbildung und Institutionenkonflikte in der EU (II), Marktbildung, Konvergenz und Sozialintegration (III), nationaler und europäischer Bürgerstatus (IV), Entstehung politischer Öffentlichkeiten in Europa (V), Migration in Europa (VI) und schließlich gesellschaftstheoretische Perspektiven der europäischen Integration im sozialen Wandel (VII) befassen.

Die Herausgeber wollen mit der vorgelegten Publikation die europäische Integration stärker als in der Vergangenheit

soziologisch diskutieren. Hauptanliegen sei nicht eine Bilanz bereits existierender Forschung, sondern „die Öffnung neuer Forschungshorizonte“ (siehe v.a. Teil VII). Daher ist der einleitende Beitrag des Herausgebers auch den „Problemstellungen und Perspektiven einer Soziologie der europäischen Integration“ gewidmet. Bach postuliert die Frage nach der Zukunft des politischen und sozialen Vergesellschaftungsmodells des Nationalstaates als die zentrale Problemstellung. Zur Bearbeitung böten sich hier mit der Institutionenanalyse und der territorialen Strukturanalyse des politisch-sozialen Wandels die Grundzüge eines konzeptionellen Bezugsrahmens für neue Forschungsfragen an.

Die Beiträge in Kapitel II befassen sich in exemplarischer Weise mit der Institutionalisierung supranationaler Leitprinzipien und einer rechtlichen Suprematie, die der gerne unterschätzte Europäische Gerichtshof durch seine Rechtsprechung innerhalb der politischen Steuerung ausübt (Paul Windolf).

Rainer Weinert befasst sich mit einer weiteren sehr dynamischen Institution, der Europäischen Zentralbank. Mit der Satzung der EZB sei eine Entwicklung eingeleitet worden, die wahrscheinlich zu einer in starkem Maße zentralisierten „Eurofed“ führen werde. Die Folgen für die EU fasst Weinert als Voluntarismus, Oligarchisierung und institutionelle Entkopplung zusammen. Auf suprastaatlischer Ebene fehlten gegenüber der bisherigen nationalstaatlichen Situation Institutionenbildungen in der Finanz- und Lohnpolitik. Diese führe zu einer Asymmetrie zugunsten von Geldpolitik. Es werde eine eigenständige, hoch autonomisierte suprastaatlische Zentralbank des Wirtschaftsblocks Europa entstehen. Dies thematisiert ebenso wie Traxlers Auseinandersetzung mit dem Tarifverhandlungssystem in der Wirtschafts- und Währungsunion, das die Hauptlast der Anpassung an ökonomische Ungleichgewichte zwischen den Mitglieds-



ländern zu tragen haben wird, Politikaren, in denen es künftig zu hochdynamischen Konflikten kommen könnte. Es wird deutlich, welche Konfliktpotentiale die Europäisierung nationaler Ordnungen generieren könnte. Sonja Punscher-Rieckmann zeigt dies als Konsequenz aus der Überlagerung und Verdrängung der Rechtskulturen und Demokratiestandards der Mitgliedsländer.

Die Beiträge in Teil III verknüpfen die europäische Integration mit globalen politischen und ökonomischen Entwicklungen (Patrick Ziltener und Volker Bornschier). Ziltener zeigt am Beispiel der Initiierung des europäischen Integrationsprozesses auf der Basis eines „transatlantischen Elitenpaktes“ und seiner Revitalisierung zu Beginn der achtziger Jahre die Einwirkung des politischen Einflusses der Hegemonialmacht USA und jene der Weltmarktkonkurrenz, die über die europäischen transnationalen Unternehmen vermittelt wurde.

Richard Münch befasst sich mit der von den in transnationalen Netzwerken verbundenen Modernisierungseliten vorangetriebenen „Europäisierung“ als Etappe auf dem Weg zu einer „weltgesellschaftlichen Sozialintegration“. Die positive Seite dieser Entwicklung bestehe in einer weitreichenderen Integration, die negative Seite sei die Auflösung des nationalen Wohlstandsverbundes, der aber notwendig sei, wenn man eine weltgesellschaftliche Sozialintegration wolle.

Teil IV handelt über Aspekte der mit dem Maastrichter Vertrag eingeführten Unionsbürgerschaft als rechtliche Basis eines neuen Mitgliedschaftsraums für die Bürger.

Die Problematik der Institutionalisierung einer europäischen politischen Öffentlichkeit aus der Sicht kommunikations-, mediensoziologischer wie demokratietheoretischer Fragestellungen ist Gegenstand von Abschnitt V. In diesem Kontext wird die Annahme, dass es in der EU keine funktionierende politische Öffentlichkeit gibt, kontrovers diskutiert.

Hier ist die Position einer Forschungsgruppe um Klaus Eder von Interesse, die auf die Existenz neuartiger transnationaler Teilöffentlichkeiten hinweist, deren jeweiliges Publikum aus den maßgeblichen Funktionseliten gebildet werde. Das legitimationsstiftende Potential werde mit einem Zusammenspiel der Partizipation von Betroffenen und der Deliberation von Experten und Entscheidungsträgern erzeugt.

Im Abschnitt VI des Bandes befassen sich zwei Beiträge mit der Migration in Europa. Es wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Wanderungsprozesse in Europa „als Ereignis und als Thema“ Europa auf der supranationalen Ebene einigen und auf lokaler Ebene zunehmend zu Fragmentierung führen (Felicita Hillmann).

Verónica Tomei zeigt für die zurückliegenden Jahre die Herausbildung eines gemeinsamen Migrationsraumes zwischen den EU-Staaten. Instrumente hierfür seien weniger supranationale Vorgaben aus Brüssel, als vielmehr die Ausdehnung nationalstaatlicher Handlungsspielräume, das Ansteigen transnationaler Verwaltungskontakte, die Herausbildung einer migrationsbezogenen Bürokratie mit europäischem Zuschnitt sowie die permanente Interaktion zwischen nationaler und europäischer Ebene.

Das letzte Kapitel befasst sich mit den gesellschaftstheoretischen Perspektiven des Europäisierungsprozesses aus unterschiedlichen Blickwinkeln.

Das Sonderheft bietet ein vielfältiges Spektrum von theoretischen Ansätzen und empirischen Befunden für die Europaforschung. Man gewinnt nicht nur als Soziologe kreative Anregungen für die eigenen Fragestellungen, etwa in der Behandlung von Problemen der Währungsintegration oder kollektiver Verhandlungssysteme im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik. Daher sei die Lektüre vor allem auch Zeithistorikern und Ökonomen empfohlen.

Jürgen Nautz

---

## Historische Soziologie der Wirtschaft

---

Rezension von: Gertraude Mikl-Horke,  
Historische Soziologie der Wirtschaft.  
Wirtschaft und Wirtschaftsdenken in  
Geschichte und Gegenwart,  
R. Oldenbourg Verlag, München,  
Wien 1999, 799 Seiten, öS 715.

---

Die Autorin dieses wissenschaftlichen „Schinkens“ ist Professorin für Soziologie an der Wirtschaftsuniversität in Wien, wo sie sich seit vielen Jahren mit der Frage der historischen Voraussetzungen und Folgen der Sozialwissenschaften und der Soziologie im Besonderen beschäftigt. Bedingt durch ihre Ausbildung und Lehr-tätigkeit war es für sie daher nahe liegend, sich der Frage nach den historischen-sozialen Grundlagen des Wirtschaftsdenkens zuzuwenden.

Am Beginn ihrer umfassenden Untersuchung stellt Mikl-Horke ein Zitat von Wallerstein: „The first step we must make if we wish to understand our world is radically to reject any and all distinction between history and social science, and to recognize that we are part of a single discipline of study: the study of human societies as they have historically evolved.“<sup>1</sup> Dieses Zitat umreißt eine grundlegende Einstellung und methodische Perspektive, die auch die Untersuchung bestimmt haben. Es geht also nicht um die Konstruktion einer Soziologie der Wirtschaft, wenn man darunter die nicht hinterfragte allgemeine Anwendung disziplin-konventioneller Theorien, Begriffe und Methoden meint. Theorie wird in dieser Untersuchung als Element einer als unteilbar verstandenen Realität gesehen, sie wird durch diese beeinflusst, reagiert auf sie und verändert sie auch. Über die professionellen Netzwer-

ke und akademischen Institutionen hinaus wird keine Systemhaftigkeit der Wissenschaft angenommen. Die Ablösung eines disziplin-internen Diskurses von den soziohistorischen Prozessen seiner Zeit und Kultur führt zur Verdinglichung von Problemstellungen und Denkweisen, die dann in verschiedenen Formulierungen wie Bälle hin und her gespielt werden.

Diese Art des Wissenschaftsbetriebs erscheint der Autorin jedoch nicht sinnvoll. Auch wird dabei, wie sie hierzu ausführt, allzu leicht übersehen, dass diese Sprachhülsen von ihren sachlichen Ursprüngen her eng mit den Voraussetzungen der europäischen Moderne verbunden sind, ja dafür geschaffen wurden, nur die „modernen“ Aspekte der europäisch-amerikanischen Zivilisation zu erfassen. Zwar enthalten alle unsere Aussagen über die Wirklichkeit schon Theorien bzw. gedankliche Voraussetzungen, aber zeit- und raumgebundene Perspektivität sollte zumindest explizit gemacht werden. Die Autorin versucht daher dem „Gefängnis der Gegenwart“ und seinen Denkwängen, soweit das möglich ist, zu entfliehen und Distanz zur eigenen Zeit, Kultur und auch zu den Denk- und Sprachformen der „Wissenschaft als Beruf“ zu gewinnen. Darüber hinaus wird mit dieser Untersuchung auch keine Wirtschaftsgeschichte oder Sozialgeschichte der Wirtschaft vorgelegt, obwohl historische Bezüge einen großen Raum einnehmen. Auch ist es keine Suche nach neuen historischen Erkenntnissen, sondern die Absicht, einen historisch orientierten Blick auf die Entwicklung und die Zusammenhänge von Wirtschaft, Gesellschaft und Wirtschaftsdenken zu werfen, um eine von den Denkkonventionen der Moderne und insbesondere der modernen Sozialwissenschaft nicht vorweg eingeschränkte Sicht auf diese Problembereiche zu erhalten.

Die Autorin verbindet drei Dimensionen jeweils mit ihren eigenen Fragestel-

lungen: Die erste Dimension betrifft die Beziehung von Wirtschaft und sozialem Kontext. Dazu gibt es, so die Autorin weiter, theoretische Bezüge in großer Zahl, die Traditionen im Rahmen des soziologischen Diskurses gebildet haben. Die Frage der Priorität von materiellen oder soziokulturell-geistigen Faktoren in Bezug auf Veränderungen des gesamten Sozialsystems ist ein ehrwürdiger Bestandteil sozialwissenschaftlicher Diskurstradition, die mit Hilfe von zyklischen, dialektischen oder evolutionistischen Theorien und Stufen- oder Phasenmodellen operierte. So unterschied Karl Marx auf der Basis eines weit gefassten Begriffs von Produktion eine Reihe von differenten „Produktionsweisen“, die als Organisationsformen menschlicher Produktion nach Maßgabe der zugrunde liegenden Verhältnisse von Eigentum und Arbeit auch überhistorische Geltung besitzen und immanente Bewegungsgesetze aufweisen sollen. Kritisch kann man dazu einwenden, so die Autorin, dass die ganze Geschichte aus der Rückwärtsprojektion von der bürgerlichen Gesellschaft her gedeutet wird und daher Denkvorsetzungen des 19. Jahrhunderts auf frühere Epochen übertragen werden. Hingegen ist positiv hervorzuheben, dass für Marx die Verbindung zwischen Produktionsverhältnissen, und damit einerseits die Eigentumsformen und andererseits die jeweiligen Kombinationen von Natur, Wirtschaft und Gesellschaft als politisch-ökonomische Aneignungs- und Verteilungsverhältnisse, wichtig war. Gesellschaftsstruktur und Wirtschaftsweise sind in dieser Sicht eine begriffliche Einheit, eine historische Totalität.

Andere Auffassungen betonten die Rolle der Ideen für die wirtschaftliche Entwicklung. So sprach Werner Sombart von der Wirtschaftsgesinnung, während Max Weber die praktischen Antriebe zum Handeln darstellte, die in den Religionen angelegt sind. Aber er sah auch, dass Wirtschaftsethik keine einfa-

che „Funktion“ wirtschaftlicher Organisationsformen ist, ebenso wenig wie sie umgekehrt diese eindeutig aus sich heraus prägt. Hinsichtlich der Beziehungen zwischen Wirtschaftsweise und dem Wandel der sozialen Strukturen sind die älteren Stufentheorien durch evolutionistische Auffassungen einer endogenen Evolution von „Gesellschaften“ abgelöst worden. In Bezug auf moderne, komplexe Gesellschaften ist dann auf die funktionalistische Systemtheorie und die Betonung der Prozesse der Ausdifferenzierung und Integration von Herbert Spencer bis Talcott Parsons hinzuweisen. Dabei werden die Unterschiede zwischen der modernen und der vormodernen Wirtschaft, die allerdings unter dem Aspekt der sich endogen wandelnden Gesellschaft als System gesehen wird, besonders betont.

Auf die Unterschiede zwischen vormodernen und modernen Wirtschaften wies auch Karl Polanyi hin. Er ging von der Annahme der „Einbettung“ vormoderner Gesellschaften in Verwandtschafts- und Staatsstrukturen aus und stellte deren Dominanz gegenüber individuellen Marktbeziehungen fest. Damit einher ging die Auffassung von der starken Gemeinschaftsorientierung in vormodernen Gesellschaften, in denen die wirtschaftlichen Interessen des Einzelnen zugunsten der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Bindungen zurückgestellt wurden. Die Wirtschaftsformen in den vormodernen Gesellschaften sah er durch Reziprozität und zentral gelenkte Redistribution neben der Hauswirtschaft bestimmt. Begriffe wie „Einbettung“ und „Ausdifferenzierung“ der Wirtschaft sind zu Schlagwörtern geworden, und die Sichtweise, die vormoderne und moderne Wirtschaften geradezu als Gegensätze zeichnet, ist noch immer weit verbreitet.

In der vorliegenden Untersuchung wird die prinzipielle Unterscheidung zwischen vormodernen und modernen Wirtschaften kritisch gesehen. Sie entsprach, so

Mikl-Horke, ursprünglich dem Bemühen europäischer Sozialdenker und Ökonomen, die Besonderheit und meist auch die Überlegenheit „westlicher“ Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft hervorzuheben. Man neigte daher dazu, die Unterschiede allzu stark zu betonen und Gegensätze grundlegender Art zu konstruieren. Die Kritik in Bezug auf die Interpretation vormoderner Wirtschaften betrifft zum einen das Denken in „Gesellschaften“ oder „Systemen“, sozialen Einheiten, die sich aus sich heraus – also endogen – „entwickeln“, und zum anderen die starke Betonung anderer als marktbezogener Strukturprinzipien in vormodernen Wirtschaften. Darüber hinaus geht es ganz einfach um die Frage, was „gesellschaftlich“ und „wirtschaftlich“ im einzelnen und innerhalb der konkreten Strukturen, Institutionen und Ereignisse der verschiedenen Zeiten und Kulturen, der Völker, Reiche und Staaten bedeutete und wie diese zusammenhingen.

Eine zweite Dimension, die sich durch die gesamte Studie zieht, ist die der Beziehung zwischen „Wirtschaft“ im Sinne der sozioökonomischen Verhältnisse und Praktiken einerseits und dem Wirtschaftsdenken andererseits. In Bezug auf die „vormodernen“ Wirtschaften wird häufig von der Annahme des Fehlens oder des Mangels an Rationalität des Wirtschaftshandelns und -denkens ausgegangen und dabei ein enger, an ökonomischem Kosten/Nutzendenken orientierter Vernunftbegriff zugrunde gelegt. Karl Polanyi etwa untersuchte die Zusammenhänge zwischen Wirtschaft und Wirtschaftsdenken in primitiven und historischen Gesellschaften und gelangte zu vielen höchst interessanten Einsichten. Aber der richtigen Einsicht, wonach moderne Begrifflichkeiten nicht auf vormoderne Wirklichkeit übertragen werden können, fügte er die Überzeugung hinzu, dass die Nationalökonomie die Wirklichkeit der modernen Marktwirtschaften wiedergäbe. Er schloss daraus, dass

daher in der modernen Gesellschaft Wirtschaft und Ökonomie deckungsgleich geworden seien, oder anders ausgedrückt: dass Sach- und Formalbedeutung der Wirtschaft zusammenfielen. Polanyi bestritt daher die Relevanz der Formalökonomie für nicht-moderne Wirtschaften, schloss aber auch, dass die Gesellschaften, die keine Formalökonomie hervorbrachten, daher nicht nur keine Marktwirtschaften seien, sondern nicht einmal Markthandel im eigentlichen Sinn aufwiesen und auch kein individuell-rationales Denken, sondern nur ein kollektivitäts- und versorgungsorientiertes Denken.

Dementgegen hat Max Weber zwar einerseits den Rationalisierungsprozess der Kultur hervorgehoben, aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass Handeln und damit auch wirtschaftliches Handeln immer Bewertungen impliziert. Auch hat Max Weber zwischen dem zweckrationalen und dem wertrationalen Handeln als den idealtypischen Ausprägungen menschlichen Handelns unterschieden. Das abendländische Selbstbewusstsein hat die Jahrtausende vor dem 17. und 18. Jahrhundert unserer Zeitrechnung als Vorbereitung auf den Höhepunkt der zivilisatorischen Entwicklung und der menschlichen Vernunft gezeichnet. Die moderne Ökonomie wurde zum Ausdruck von Rationalität schlechthin und diese zum obersten Wert europäischer Zivilisation. Dabei ging allerdings die Verbindung zu den Werten verloren, und ökonomische Rationalität wurde nicht nur selbst zum Wert, sondern zum Maßstab für die Beurteilung der Logik oder Vernunftgemäßheit menschlichen Handelns.

Als eine für die moderne Zeit und daher in den späteren Kapiteln der Untersuchung angesprochene dritte Dimension geht es auch um die Relevanz sozialwissenschaftlicher Erkenntnis angesichts wirtschaftlich-politischer Veränderungen. Dabei ist das Verhältnis von Ökonomie und Soziologie von besonde-

rer Bedeutung. Soziologie wird als eine Einzelwissenschaft verstanden, die teilweise in enger Verbindung mit der Ökonomie – auf Grund gemeinsamer intellektueller, politischer und sozioökonomischer Wurzeln – als eine spezifische Theorie der modernen europäischen Gesellschaft entstanden ist. Darüber hinaus wird Soziologie in dieser Untersuchung allerdings noch in einer anderen Weise verstanden: in sehr breiter Deutung als eine Perspektive, die gesellschaftliche Sachverhalte analysiert und bestimmte Fragen zu stellen vermag, und die dies ohne vorausgesetzte Beschränkung auf einen bestimmten Zeit-Raum-Kontext, aber auch nicht in abstrakt-generalisierender Weise etwa in Bezug auf „die menschliche Gesellschaft“, „die moderne Gesellschaft“ etc. Trotz der historisch weit ausholenden Darstellung ergeben sich die eigentlichen Anliegen dieser Untersuchung aus der Gegenwart: der krisenhaften Entwicklung der Wirtschaft in den Industriestaaten, der differenzierten, aber problematischen Situation in den außereuropäischen Ländern, der Zerstörung unserer Ressourcen und dem, was wir als „Natur“ bezeichnen.

Die Autorin behandelt auf 800 Seiten das Thema der Wirtschaft im Wandel der Zeiten. Im ersten Kapitel befasst sie sich mit der Wirtschaft der alten Welt: Es wird auf die Produktion und den Handel in den alten Reichen eingegangen wie auch auf den Mythos, praktische Rationalität und politische Organisationen. Ein weiteres Kapitel widmet sich dem Wirtschaftsdenken der Griechen: über die Krieger und Bauern der Frühzeit bei Homer und Hesiod, über Tausch und Gelderwerb bei Platon und Aristoteles bis hin zu der modernen Diskussion der griechischen Wirtschaft. Im dritten Kapitel ihrer Untersuchung mit dem Titel „Wirtschaft, Moral und Recht im Römischen Reich“ werden Wirtschaft und Gesellschaft bis zum Ende der Republik dargestellt. Im Anschluss daran werden der Staat, die Wirtschaft und die Sozial-

struktur im römischen Kaiserreich aufgezeigt. Ein eigenes Unterkapitel widmet sich der römischen Wirtschaftsmoral sowie dem Römischen Recht. Die weiteren Kapitel befassen sich in zeitlicher Abfolge mit der Spätantike und dem Frühmittelalter, dem Ordnungsdenken und der Wirtschaftsdynamik im Hochmittelalter, dem Handelskapitalismus und der Reformation, der Entstehung des ökonomischen Nationalismus, dem Beginn der europäischen Weltwirtschaft, der Wirtschaft und Gesellschaft im 18. Jahrhundert einschließlich der Nationalökonomie. Im 10. Kapitel werden Realität und Theorie der frühen Industrialisierung untersucht. Spätestens mit diesem Abschnitt jedoch verabschiedet sich die Autorin von der empirisch vermittelten Wirtschafts- und Sozialgeschichte, d.h. nun treten verstärkt sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Lehrmeinungen in den Vordergrund ihrer Betrachtungen.

Nicht nur in den Kapiteln „Realität und Theorie der frühen Industrialisierung“, der „organisierte Industriekapitalismus und die Sozialwissenschaften“ und die „Entstehung des Wohlfahrtsstaates und die Ökonomie des regulierten Kapitalismus“ besticht die Autorin durch Brillanz in ihrer Fachkenntnis. Ihre Schilderung der verschiedenen historischen Schulen der Nationalökonomie ist ein Gewinn für jeden interessierten Menschen. Ausführlich und recht anschaulich werden die großen sozioökonomischen Umwälzungen im 19. Jahrhundert geschildert, deren Auswirkungen – trotz Französischer Revolution – in allen europäischen Staaten noch in weitgehend traditionellen politischen und sozialen Strukturen vor sich gingen. Die wichtigsten Grundlagen der Industrialisierung waren die Energiegewinnung aus Kohle sowie der Eisenbahnbau. Die dafür notwendige Kapitalaufbringung erforderte Beteiligungen mit beschränkter Haftung und führte zur Gründung zahlreicher Aktiengesellschaften, die aber zunächst, so die Au-

torin, noch an die staatliche Genehmigung gebunden waren. In diesem Zusammenhang verweist sie auf die besondere Bedeutung des napoleonischen ‚Code Civile‘, der den Schutz der individuellen Eigentumsrechte festschrieb. Die Ideen und Werte der modernen Gesellschaft, die Ideen von Freiheit und Gleichheit, von Demokratie und Rechtsstaat und die Vorstellungen über den Markt und den Wirtschaftszusammenhang hängen, so die Autorin weiter, eng miteinander zusammen. Die Entstehung einer Öffentlichkeit und eines spezialisierten wissenschaftlichen Diskurses in Bezug auf Markt und Ökonomie spielten eine große Rolle und standen in enger Beziehung zu sozialen und politischen Veränderungen des Verhältnisses von Staat und Zivilgesellschaft.

Höchst interessant und aufschlussreich sind ihre Ausführungen zur liberalen Ökonomie, also zur Wirtschaftstheorie in England und Frankreich zu lesen. In wenigen, brillant formulierten Sätzen führt sie in die Gedankenwelt jener Männer ein, die in der damaligen Zeit in ihrer Zunft bedeutend waren: Thomas Robert Malthus, David Ricardo, John Stuart Mill, Jean Baptiste Say, Léon Walras etc. Sie weist auch darauf hin, dass die Industrialisierung in Frankreich noch nicht so weit fortgeschritten wie in Großbritannien war, und viel von dem Elend und der Armut der Menschen weniger auf das Konto der Industrie ging, sondern vor allem durch die Nachwirkungen der Wirtschaftspolitik des „*ancien régime*“ verursacht war. Neben Großbritannien und Frankreich untersucht die Autorin auch die Entwicklung des Unternehmens und des Staates in Preußen und Österreich.

In einem eigenen Kapitel befasst sich die Autorin mit dem organisierten Industriekapitalismus und den Auswirkungen auf die Sozialwissenschaften. Eingangs wird auf Aspekte der Transformation eingegangen. Im Anschluss daran werden Staat und Finanzkapital im Deutschen Reich und in Österreich-Ungarn behan-

delt. Die Erreichung der Unabhängigkeit von Großbritannien wurden in den Vereinigten Staaten von Nordamerika, so die Autorin, auch die gewerbe- und handelsmäßigen Beschränkungen der Kolonialzeit beseitigt. Sie spricht hier von einer neuen Gesellschaft, die im Entstehen war. In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts entwickelte sich die Wirtschaft der USA rasant. Das Ende des Bürgerkriegs, das Bevölkerungswachstum durch die Einwanderungsströme und die Erschließung des riesigen Landes bewirkten ein Anwachsen der industriellen Produktion. Diese wurde, so die Autorin, auch durch die Tatsache gefördert, dass der große Inlandsmarkt eine riesige Nachfrage nach Massengütern begründete. Das Verständnis des Ökonomischen veränderte sich jedoch im 19. Jahrhundert insofern, als das Handeln von einzelnen Produzenten und Konsumenten in ihrer Marktbeziehung zueinander ins Zentrum trat im Unterschied zum 17. und 18. Jahrhundert, als das ökonomische Problem eines des Territorialstaates in der Beziehung zu anderen war. Der Preis wurde zum Maß des Nutzen.

Grundsteine einer problematischen Entwicklung innerhalb der Ökonomie wurden ebenfalls im 19. Jahrhundert gelegt. So verweist die Autorin darauf, dass auf die Mathematik – mit Ausnahme der österreichischen Schule – nun die meisten Ökonomen ihre Hoffnungen setzten. Allen voran Francis Ysidro Edgeworth, der 1881 in seinen „*Mathematical Psychics*“ in jedem Menschen eine Lustmaschine erblickte und zu zeigen versuchte, dass der Ausgleich der individuellen Lust-Unlust-Kalküle mittels mathematischer Analyse unter der Annahme vollkommener Konkurrenz erreicht werden kann.

In einem eigenen Unterkapitel befasst sich die Autorin mit der Wirtschaftssoziologie in Österreich. Im Unterschied zu Deutschland war die Situation in Österreich durch eine große Offenheit für Ein-

flüsse aus Frankreich und England geprägt. Die Orientierung an naturalistischen sowie individualistischen Theorieansätzen war hier stärker, aber auch die politisch-ideologische Differenzierung. Die Grenznutzenschule in Wien brachte eine Reihe von soziologisch und insbesondere wirtschaftssoziologisch wichtigen Anstößen hervor. Die Nachfolger Mengers in der Grenznutzenschule, Eugen v. Böhm-Bawerk und Friedrich v. Wieser, haben sich angesichts der offensichtlichen Konzentrations- und Gruppenprozesse in der Wirtschaft die Frage gestellt, ob Quasi-Naturgesetze oder Macht die ökonomischen Prozesse bestimmen.

Im Wien der Jahrhundertwende gab es ein reges geistiges Leben, indem auch alle Arten des Sozialismus eine große Rolle spielten. Was die Sozialisten von den neoklassischen Ökonomen, aber auch den historisch-kultursociologisch argumentierenden Intellektuellen ihrer Zeit, so die Autorin, unterschied, war die realistische Analyse der Konzentration und der Macht von Banken, Konzernen und Staat. Rudolf Hilferding war in Wien noch Student im Seminar von Böhm-Bawerk und wurde erst in Deutschland zu dem berühmten Theoretiker des organisierten Kapitalismus. Sein 1910 erschienenes Werk über das „Finanzkapital“ entstand allerdings konzeptionell schon in seiner Wiener Zeit. Besonders hervorzuheben, so die Autorin weiter, ist die im Schlusskapitel von Hilferding angesprochene Veränderung der Klassenbeziehungen durch die finanzkapitalistische Formation. Für Hilferding ändert die Entwicklung des Finanzkapitals von Grund auf die wirtschaftliche und damit die politische Gesellschaftsstruktur. Nur die Eroberung der politischen Macht, so Hilferding, sei daher die Voraussetzung für die ökonomische Befreiung des Proletariats.

Demgegenüber meinte Rudolf Goldscheid, dass der moderne Kapitalismus einhergehe mit der Trennung des Staates von den Produktionsmitteln: die

Bourgeoisie habe den Staat durch seine Expropriation in ihre Hand gebracht, die Arbeiterschaft müsse ihn durch seine Repropriation zu gewinnen trachten, denn sie kann den besitzlosen Staat wohl vorübergehend politisch erobern, aber nicht dauernd wirtschaftlich behaupten. Es ist ein weiterer Verdienst der Autorin, genauer auf Goldscheid einzugehen. Dieser war nicht nur der Begründer der Finanzsoziologie, sondern hat sich auch so seine Gedanken zu einer „Menschenökonomie“ gemacht, die vielfach missverstanden worden ist. Grundgedanke war der verantwortliche Umgang mit dem Menschen als dem wertvollsten Gut der Ökonomie. Goldscheid argumentierte zwar ähnlich wie Taylor, soweit damit die technisch-rationelle und auf organisch-physiologischen Grundlagen beruhende Erleichterung der Arbeit gemeint war, jedoch nicht im Sinne der Gewinnrationalität, sondern von einem teils volkswirtschaftlich-entwicklungsökonomischen, teils humanistisch-ethischen Gesichtspunkt aus. „Menschenökonomie“ meint die Anpassung der Maschine an den Menschen und die Funktions- und Reproduktionsbedingungen der Arbeitskräfte, die Schaffung „entwicklungsförderlicher Arbeit“ sowie die Erhöhung und Verbesserung der Qualifikation der Arbeiter.

Mikl-Horke befasst sich auch mit der Wirtschaftssoziologie der Reformökonomien wie Eduard Heimann, Adolph Löwe, Emil Lederer, Jakob Marschak, Gerhard Colm u.a. Diese Gruppe von Ökonomen formierte sich im Deutschland der zwanziger und dreißiger Jahre und betrieb mit starken sozialistischen oder sozialdemokratischen Orientierungen und mit einem gewissen Naheverhältnis zu Gewerkschaftsbewegungen eine kritische Analyse der Wirtschaft. Charakteristisch, so die Autorin, war weiter, dass sie zwar vieles aus dem Marx'schen Denken entlehnten, sich aber dennoch im Sprachspiel und dem Diskurssystem der Marktökonomie be-

wegen. Sie betonten die Rolle des Staates und der Politik in der Steuerung der Wirtschaft, vor allem aber analysierten sie die Strukturmerkmale nationaler Wirtschaften und standen solcherart in einer großen Nähe zu soziologischen Problemstellungen. Die Autorin verweist hier insbesondere auf Emil Lederer – speziell seine Studie über die Privatangestellten aus dem Jahr 1912 –, der zahlreiche Arbeiten verfasst hat, die Legitimierung als Wirtschaftssoziologie gelten können, da sie sich mit sozialen und kollektiven Erscheinungen der Wirtschaftsgesellschaft seiner Zeit auseinandersetzen.

Im Zeitraum 1890 bis 1920 zeigen Ökonomie und Soziologie einerseits noch eine starke Gemeinsamkeit, andererseits unterscheiden sich aber ihre Gegenstandsdefinition, ihre Ziele und Methoden voneinander. Die Ambivalenz, so die Autorin, wird besonders darin deutlich, dass viele der „Gründerväter“ der Soziologie auch Ökonomen waren: Herbert Spencer, Vilfredo Pareto und Max Weber. Das hing auch von der Institutionengeschichte der Disziplinen in den einzelnen Ländern ab und verlief daher zeitlich unterschiedlich. Für Deutschland galt dabei aber, dass viele der späteren Soziologen ein nationalökonomisches Studium absolviert und teilweise auch eine akademische Karriere als Ökonomen gemacht hatten. In den Ländern, in denen sehr bald die neoklassische Wirtschaftstheorie zur Dominanz im universitären Bereich aufgestiegen war, galt das hingegen in einem weit geringeren Maße. Wo also, so die Autorin, die Nationalökonomie konkret, empirisch historisch und sozialreformerisch betrieben wurde, produzierte sie selbst Soziologie oder nahm den Charakter einer Gesellschaftswissenschaft an. Wo der Abstraktions- und Formalisierungsgrad der Ökonomie hoch war, kam es zu einer frühen disziplinären Trennung.

Wie eingangs hingewiesen, ergeben sich die eigentlichen Anliegen der vorlie-

genden Untersuchung aus der Gegenwart, die gekennzeichnet ist von einer krisenhaften Entwicklung der Volkswirtschaft bis hin zu der Zerstörung unserer Lebensgrundlagen. Dieses Anliegen wird insbesondere im letzten Kapitel sichtbar, wo sich die Autorin mit der Wirtschaft und Soziologie am Beginn des Dritten Jahrtausends auseinandersetzt. Immerhin auf mehr als siebenzig Seiten befasst sie sich mit der wirtschaftlichen Macht im neuen Finanzkapitalismus, mit dem Zerfall des Weltsystems, d.h. mit der Globalisierung, der neuen Unsicherheit sowie den Konjekturen sozialwissenschaftlicher Perspektiven im politisch-wirtschaftlichen Wandel.

Diesem Kapitel stellt die Autorin ein Zitat von Stephen Toulmin voran, um zu zeigen, wohin die Reise geht: „Es geht darum, sich der Zukunft zu stellen und nach den uns offenstehenden Möglichkeiten zu fragen oder mit dem Rücken voran ohne solche Horizonte oder Ideen hineinzustolpern.“<sup>2</sup> Die Autorin verweist auf Peter F. Drucker,<sup>3</sup> der in der Geschichte der westlichen Welt immer wieder Transformationen sieht, die sich alle paar hundert Jahre ereignen und in deren Verlauf die Gesellschaften ihre Werte, ihre sozialen und politischen Strukturen und ihre Institutionen verändern, wobei Drucker seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts wieder eine solche feststellt. Das markanteste Merkmal der gegenwärtigen Transformation, die nach seiner Annahme ca. fünfzig Jahre dauert, d.h. wir befinden uns gegenwärtig mitten im Umbruch, ist der Übergang zur Wissensgesellschaft, was dazu führt, dass es auch zu einer neuen Klassenteilung zwischen „*knowledge workers*“ und „*service workers*“ kommt.

Mikl-Horke weist darauf hin, dass man sich tatsächlich gegenwärtig nicht des Eindrucks erwehren kann, dass sich ein epochaler Wandel vor unseren Augen abspielt. Wirtschaftshistoriker erfassen dies in der sog. Strukturbruchhypothese, die auf der Auffassung beruht, dass



es verschiedene Phasen oder Epochen gibt, die jeweils ihre eigene Struktur besitzen und für die daher verschiedene Erklärungen gefunden werden müssen. Der gegenwärtige Strukturbruch wird durch den Übergang, so die Autorin weiter, zu neuen technologischen Grundlagen, aber auch durch politisch-ökonomische Veränderungen markiert. Im ökonomischen Bereich zeichnete sich im Gefolge der Krise der siebziger Jahre und der darauf folgenden Stagflation der politischen ökonomische Umschwung zu Neoliberalismus, Ab- oder Umbau des Wohlfahrtsstaates und Deregulierung der Finanzmärkte ab. Globalisierung, Finanzspekulationen, Firmenübernahmen etc. sind damit verbundene Erscheinungen, genauso wie eine permanent hohe Arbeitslosigkeit in den Industriestaaten. Für Mikl-Horke stimmt die Prognose des Übergangs zu einer post-kapitalistischen Gesellschaft jedoch deshalb nicht, weil die Finanzmacht der Geldgeber heute stärker oder zumindest offensichtlicher zutage tritt als früher und sich auch eine weitgehend global agierende Klasse von Finanzmanagern mit oder ohne eigenen Kapitalbesitz, jedenfalls aber mit großer Macht, feststellen lässt. Da dem so ist, so untersucht sie die Entwicklung von wirtschaftlicher Macht und kapitalistischer Klasse auf der Grundlage von wirtschaftssoziologischen Forschungsergebnissen.

Mikl-Horke befasst sich auch mit der sog. neuen Unsicherheit. In Zeiten des raschen technologischen, sozialen und ökonomischen Wandels steigt auch die Unsicherheit in Bezug auf die Grundlagen der Lebensweise und die zukünftigen Chancen. Die gegenwärtige Transformation, so die Autorin weiter, zeichnet sich allerdings durch einige besondere Merkmale in dieser Hinsicht aus: Zum einen sind die Auswirkungen des technologischen Fortschritts und dessen Umsetzung durch unsere auf ständiges Wachstum ausgerichtete Wirtschaftsweise schon längere Zeit in der Diskus-

sion, denn Umweltzerstörung, Ressourcenvergeudung und Überlebensrisiken haben gegenwärtig ein nie gekanntes Ausmaß erreicht. Zum zweiten führt der durch die Deregulierung und Globalisierung der Märkte verstärkte Effizienz- und Leistungsdruck nicht nur zu strukturellen Veränderungen der Unternehmenslandschaft und hoher Arbeitslosigkeit, sondern auch zu einer Fragmentierung der Arbeit und zur weiteren Entwertung beruflichen Humankapitals. Zum dritten wird über die Krise des Wohlfahrtsstaates nicht nur geredet, sondern der Ab- bzw. Umbau desselben, oder zumindest seine permanente Reform, ist zum politischen Programm geworden, und „*moral persuasion*“ im Hinblick auf die Individualisierung der Risiken ist angesagt. Mikl-Horke weist darauf hin, dass jede Wirtschaftsweise grundsätzlich auch zerstörerische Aspekte trägt, aber das Vernichtungspotential der modernen industriellen Wirtschaftsweise stellt die Vergeudungspraktiken agrarischer Gesellschaften weit in den Schatten. Anders als diese vernichtet sie nicht nur Überschüsse, sondern der gigantischen Erzeugung von Industriegütern entspricht die Zerstörung derselben und das Anwachsen riesiger Berge von obsolet gewordenen Gütern sowie die Ausbeutung und Vernichtung natürlicher Ressourcen. Darüber hinaus entsteht ein Gefühl der Ohnmacht angesichts der destruktiven Potentialitäten, die das neuzeitliche Bewusstsein der Kontrolle über die Natur in ein „modernes Mittelalter der Gefahr“ verwandelt.

Versuche, so Mikl-Horke, diesen Entwicklungen gegenzusteuern, setzen mit Vorliebe am Ende des Produktions-Verwertungszyklus an anstatt am Anfang, bei den Industrieunternehmen. Appelle an die Konsumenten und deren Umweltbewusstsein bedienen sich des Arguments der Konsumentensouveränität. Von den Wirtschaftsunternehmen erwartet man hingegen keine Einsicht, sondern akzeptiert deren gewinnorien-

tierte Ziele, da diese ja gleichzeitig Wachstum und damit Arbeitsplätze bedeuten. In diesem Zusammenhang verweist Miki-Horke auch auf den Zielkonflikt hin, der zwischen Wohlstandssteigerung durch Wirtschaftswachstum und der Vermeidung von Schäden und Risiken, die damit verbunden sind, besteht. Solange jedoch, so die Autorin weiter, zwei Drittel der Weltbevölkerung in Armut leben, können sich die Wirtschaftswachstumsargumente auch auf Legitimität stützen, selbst wenn allen klar ist, dass die Verteilung der Zuwächse global sehr ungleich erfolgt. Gegenwärtig erwarten wir aber, so Miki-Horke, dass die Unternehmen „die Wirtschaft“ machen und dabei gleichzeitig für das Wohl der Menschheit sorgen. Und von den Regierungen erwarten wir, dass sie Wirtschaftswachstum fördern und gleichzeitig Risiken verhindern bzw. für die Schäden zahlen, womit im Endeffekt wir alle vor das Dilemma gestellt sind, das Wirtschaftswachstum und zugleich seine ständige immanente Zerstörungsdynamik anzustreben und seine Gesamtkosten durch Konsumausgaben, Steuerleistungen und Spenden zu finanzieren.

Die vorliegende Untersuchung von Miki-Horke dokumentiert im wahrsten Sinne des Wortes ein „Bohren“ in die Bretter der Sozialwissenschaften. Dieses Vorhaben war jedoch nur möglich, indem die Autorin „acht Jahre ihres Lebens“ eingesetzt hat. Anders ausgedrückt: die kritische Beschäftigung mit gesellschaftlichen Zustände ist nicht an einem Tag oder an einem Wochenende zu erledigt. Bohren bedeutet daher Zeit!

Diese Erkenntnis, die bei Gott nicht neu ist, ist jedoch gerade in der heutigen, kurzlebigen Zeit von Bedeutung. So erzählte mir unlängst ein guter Bekannter, dass sein Chef zukünftig nur mehr Informationen seiner Mitarbeiter lesen wird, die nicht länger als eine halbe A4-Seite geraten sind.

Für solche Menschen ist die vorliegende Untersuchung, schon aufgrund ihrer Länge, wohl nicht gedacht. Sie ist für den Verfasser dieser Zeilen auch deshalb wichtig, da diese umfangreiche und brillant formulierte Studie einen insofern auch zu täuschen vermag, wenn die Krise der Sozialwissenschaften ins Spiel gebracht wird. Gerade in Österreich, wo die akademische Soziologie – im Unterschied etwa zum europäischen Ausland – nach wie vor ein karges Dasein fristet – hervorgerufen auch durch die handelnden Personen selbst –, ist die vorliegende Untersuchung ein besonders heller Lichtblick. Es bleibt daher zu hoffen, dass dieses umfangreiche Werk auch regen Zuspruch seitens der Studentenschaft wie auch innerhalb des Kollegenkreises in den Sozialwissenschaften finden wird.

Josef Schmee

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Wallerstein, Immanuel, *The Modern World-System*, Vol. I-III (San Diego-New York 1974-1989).

<sup>2</sup> Toulmin, Stephen, *Kosmopolis. Die unerkannten Aufgaben der Moderne* (Frankfurt/Main 1991 (urspr. am. 1990)).

<sup>3</sup> Drucker, Peter F., *Post-Capitalist Society* (New York 1993).

---

## Europäische Wirtschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert: eine Einführung

---

Rezension von: Derek H. Aldcroft, *The European Economy 1914-2000*, 4th Edition, Routledge, London und New York 2001, 327 Seiten, £ 20,99 (pb.).

---

Der vorliegende Band ist die vierte Auflage der mittlerweile bereits klassischen Einführung Derek Aldcrofts, Professor an der Manchester Metropolitan University, in die europäische Wirtschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts. Die erste Auflage erschien 1978.

Der Textteil umfasst nun schon fast 300 Seiten. Seine Gliederung ist chronologisch und problemorientiert. Die ersten drei Kapitel befassen sich mit dem Ersten Weltkrieg und seinen ökonomischen Nachwirkungen, dem Aufschwung und den Stabilitätsproblemen in den zwanziger Jahren sowie der Depression und den wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen in den dreißiger Jahren. Die Themen der Kapitel 4 bis 6 sind der Zweite Weltkrieg und der Wiederaufbau, die westeuropäische Wachstumsphase der fünfziger und sechziger Jahre (das 'Goldene Zeitalter') und die Entwicklung der kommunistischen Planwirtschaften Osteuropas in demselben Zeitraum. Den beiden bisher genannten Themenblöcken ist jeweils rund ein schwaches Drittel des Gesamttextes gewidmet.

Die Zeit seit 1970 erfährt folglich überproportional starke Beachtung. In den Kapiteln 7 und 8 beschäftigt sich Aldcroft mit den wirtschaftlichen Umbrüchen der siebziger Jahre bzw. mit der Suche Westeuropas nach Stabilität in den achtziger Jahren. Die beiden letzten Kapitel stammen von Steven Morewood. Im Ka-

pitel 9 wird die Krise der osteuropäischen Planwirtschaften in den siebziger und achtziger Jahren behandelt. Und im abschließenden Kapitel befasst sich Morewood einerseits mit der europäischen Integration in den neunziger Jahren, andererseits mit dem Übergang der einstigen RGW-Länder zur Marktwirtschaft nach 1989. Die Kapitel 8 und 9 fanden bereits Aufnahme in die dritte Auflage (erschienen 1993). Die vorliegende Auflage unterscheidet sich von der vorhergehenden zum einen durch die Überarbeitung zahlreicher Textpassagen und der Bibliographie, zum anderen durch die Hinzufügung des den neunziger Jahren geltenden Kapitels 10.

Diese kurze Besprechung beschränkt sich auf einige Bemerkungen zu den beiden letzten Kapiteln des Bandes mit ihrem Osteuropaschwerpunkt.

Im Kapitel 9 skizziert Morewood die Bemühungen zu Beginn der siebziger Jahre, die Effizienz der existierenden zentralen Planwirtschaften zu erhöhen, um den Übergang von extensivem auf intensives Wachstum zu bewältigen. Die damaligen Reformen beinhalteten die Delegation von Entscheidungskompetenzen an die leitenden Angestellten in den Betrieben, verstärkte materielle Anreize für diese und die Beschäftigten sowie größere Spielräume für die Betriebe hinsichtlich der Beteiligung am Außenhandel. Ein verbesserter Lebensstandard für die Bevölkerungsmehrheit sollte die politische Stabilität gewährleisten und die Arbeiter zu höherer Leistungsinintensität motivieren.

Einige der osteuropäischen Satellitenstaaten der Sowjetunion (insbesondere Polen, Ungarn und Rumänien) entschieden sich für eine importgeleitete Wachstumsstrategie: Aus dem Westen importierte Hochtechnik-Maschinen und -Ausrüstungen sollten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen verarbeitenden Industrien verbessern. Der beabsichtigte Export von qualitativ hochwertigen Sachgütern in den Westen

würde dann das temporäre Ungleichgewicht in der Handelsbilanz beheben und die Devisenerlöse die Bedienung und Tilgung der Auslandsschulden ermöglichen.

Da kostengünstige Rohstoffe aus der Sowjetunion und großzügige Kredite aus dem Westen die negativen Auswirkungen des ersten Ölpreisschocks weitgehend abfederten, wurde die importgeleitete Strategie in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre fortgesetzt. Spätestens nach dem zweiten Ölpreisschock trat jedoch das Scheitern dieses Konzepts offenkundig zutage.

Aber auch ohne die direkten und indirekten Effekte des zweiten Ölpreisschocks hätte die importgeleitete Wachstumsstrategie nicht zum Ziel geführt: „In the event, eastern Europe simply lacked the trained personnel and economic infrastructure to absorb western technology properly and thereby produce competitive products. A great amount of western loans was misspent and wasted.“ (S. 251) Um die Unzufriedenheit der Bevölkerung über die unzulängliche Versorgung mit Nahrungsmitteln (worin der spektakuläre Misserfolg kommunistischer Agrarpolitik zum Ausdruck kam) in Grenzen zu halten, wurden knappe Devisenbestände dazu verwendet, Getreide aus den USA und westliche Konsumgüter einzuführen.

Anfang der achtziger Jahre wiesen viele der osteuropäischen Planwirtschaften Symptome der ‚Polnischen Krankheit‘ auf: In der Rezession, die in Westeuropa dem zweiten Ölpreisschock folgte, sank die Nachfrage nach osteuropäischen Produkten, sodass sich in den betreffenden Ländern die Handelsbilanzungleichgewichte verschärften. Gleichzeitig stiegen die Zinssätze, womit sich die Belastungen durch den Schuldendienst erheblich erhöhten. Das Ausmaß der akkumulierten Auslandsschulden wirkte dann als Wachstumsbremse. Die Importe mussten gedrosselt werden, um das Leistungsbilanzdefizit zu verringern, In-

vestitionsprojekte mussten abgebrochen werden, was sich wiederum negativ auf die Exportkapazität auswirkte.

In der Sowjetunion, die als Netto-Energieexporteur von den steigenden Weltmarktpreisen in diesem Sektor profitierte, erwiesen sich die immensen Rüstungsausgaben als zusätzliches Entwicklungshindernis: Die qualitativ hochwertigsten Ressourcen wurden der zivilen Produktion entzogen und in die Herstellung von Rüstungsgütern geleitet – z.B. rund ein Drittel der Maschinenproduktion während der siebziger Jahre. In weiten Bereichen der Industrie vergrößerte sich der Rückstand gegenüber dem Westen. Die Ersatzinvestitionen im industriellen Bereich waren völlig unzureichend, was u.a. darin zum Ausdruck kam, dass bis zu vierzig Prozent der Werkzeugmaschinenkapazität für Reparaturleistungen verwendet werden mussten, und die Kapitalproduktivität blieb sehr niedrig.

In einer regierungsinternen Studie (dem sog. Novosibirsk-Bericht), die an die westliche Öffentlichkeit gelangte, wurde harsche Kritik an der Qualität der Arbeitskräfte in der Sowjetunion geübt. Beklagt wurden fehlende Disziplin und Motivation der Beschäftigten – sowohl der leitenden Angestellten als auch der einfachen Arbeiter –, geringe Leistungsintensität, Verwendung von Betriebseigentum für private Zwecke und Geschäfte in der Schattenwirtschaft, weitverbreiteter Alkoholismus etc. – mit den entsprechenden Folgen für die Arbeitsproduktivität.

Auch Gorbatschows Versuche in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, die Effektivität der sowjetischen Wirtschaft innerhalb der Rahmenbedingungen der bestehenden Wirtschaftsordnung zu verbessern, waren zum Scheitern verurteilt: „Ultimately, Gorbachev failed to resurrect the economy, though his revisionism unleashed forces which brought down communism across eastern Europe.“ (S. 258) Der Fünfjahresplan 1986-90

setzte auf einen massiven Schub von Modernisierungsinvestitionen in den Kapitalgüterbranchen und die davon ausgehenden Wirkungen auf Effizienz und Produktqualität. Die Abhängigkeit von importierten Maschinen und Ausrüstungen sollte dadurch verringert und in der Folge die vermehrte Herstellung von Verbrauchsgütern ermöglicht werden. Eine neue Behörde war mit der Durchsetzung von anspruchsvolleren Qualitätsstandards beauftragt. Korruption und Unfähigkeit in der Verwaltung wurden nicht durch Terror, sondern durch öffentliche Bloßstellung und Versetzungen bekämpft. Weitere Kampagnen galten der Eindämmung der sich rasch ausbreitenden Schattenwirtschaft und der Bekämpfung des Alkoholismus.

Auf keinem der genannten Reformfelder waren nachhaltige Erfolge zu verzeichnen. Akute Engpässe traten bald in einem der industriellen Schlüsselsektoren, nämlich dem Maschinenbau, auf. Der Import von Konsumgütern musste wegen des dringenden Bedarfs an westlichen Werkzeugmaschinen für die Schwerindustrie gedrosselt werden. Und die neuen Qualitätskontrolloren nahmen ihre Arbeit ernst, offenbarten die mangelnde Produktqualität und beanstandeten Outputmengen von derartigem Ausmaß, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion erheblich behindert wurde. Die Folge davon war, dass man zu den alten Maßstäben der Bewertung zurückkehrte: „... once more, quantity, the god of centrally planned economies, ruled the roost.“ (S. 259)

Das Scheitern aller Reformversuche in den achtziger Jahren führte, so Morewood, nachdrücklich vor Augen, dass eine Marktwirtschaft nicht einfach über eine zentrale Planwirtschaft gestülpt werden kann: „By 1989 the economies of eastern Europe were in a morass, sinking ever deeper into difficulties no matter what palliatives were tried. Sharply declining living standards and rising nationalism proved the death knell of the

one party communist state. It was no longer possible to shirk the fact that socialist economies could not compete with western technology or consumerism. But because most of the countries of eastern Europe had embarked on some form of market reform an inherent contradiction became apparent. The simple fact was that it was not possible to superimpose a free market economy onto a centrally planned one. The coexistence of the two systems meant that the market economy was continually held back and rendered ineffective. State controls, for instance, dictated that not all prices reflected scarcity (except on the black market). Suffocating restrictions ensured that no budding class of entrepreneurs emerged. The army of meddling bureaucrats created by central planning was naturally hostile to the birth pangs of private enterprise, which was seen as job threatening. Ultimately, only political revolution could resolve the contradiction.“ (S. 263)

Die neuen Regime in Osteuropa waren mit einer Reihe gemeinsamer Probleme konfrontiert: der Beseitigung der zentralen Planwirtschaft, der Schaffung der institutionellen Grundlagen der Marktwirtschaft, der Privatisierung staatlicher Unternehmen, der Einführung einer konvertiblen Währung und der Bewältigung der damit verbundenen Preisanpassungen und wirtschaftsstrukturellen Verschiebungen, der Reform des Sozialsystems, des Umgangs mit Umweltverschmutzung und -zerstörung, um nur einige der gravierendsten zu nennen. Es gab mangels historischer Erfahrungen keinen Konsens über die günstigste Abfolge der Reformschritte, und tatsächlich schlugen die einzelnen Länder z.T. stark divergierende Reformpfade ein. Derzeit, etwas mehr als ein Jahrzehnt nach dem Umbruch, ist es noch zu früh, eine Bilanz zu ziehen – zumal der Transformationsprozess noch längst nicht abgeschlossen ist. Denn vielen der betroffenen Länder geht es nicht „nur“ um die Be-

wältigung des Übergangs zur Marktwirtschaft, sondern auch um die Erfüllung der Bedingungen für den EU-Beitritt.

Wie weit kamen die osteuropäischen Länder im ersten Jahrzehnt des wirtschaftlichen Übergangs? Morewood hebt mit Recht die beträchtlichen Unterschiede in der ökonomischen Entwicklung hervor: „Given the sheer scale of the transformation task, it was inevitable that some countries forged ahead faster than others would.“ (S. 277)

- Nur in vier Ländern, nämlich in Polen, Slowenien, Ungarn und der Slowakei, war gemäß den Daten des WIIW im Jahre 2000 das reale BIP höher als 1990 (bzw. in Polen: 1989), also vor Beginn der Transformation. Russland erreichte erst knapp zwei Drittel des BIP-Niveaus von 1990, die Ukraine weniger als die Hälfte.
- Die Annäherung an die Wirtschaftsleistung der EU 15 lässt sich anhand des relativen BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten messen. Die höchsten Werte erzielten im Jahr 2000 Slowenien (73% des Wertes der EU 15), Tschien (60%) und Ungarn (53%). Das slowenische Pro-Kopf-Einkommen lag damit höher als das griechische (68%)

und gleichauf mit dem portugiesischen (74%). Russland und Kroatien erreichten nur ein Drittel des EU-Durchschnitts, Rumänien und Bulgarien rund ein Viertel, die Ukraine ein Sechstel.

- Die Transformationsprobleme schlugen sich 2000 nach wie vor in hoher Arbeitslosigkeit nieder. Die Arbeitslosenrate (in % der Erwerbspersonen) betrug in Tschechien, Ungarn und Russland rund 9% und lag in den meisten übrigen Ländern zwischen 10 und 20%. Die äußerst geringe Arbeitslosigkeit in der Ukraine (4%) spiegelt den Reformrückstand dieses Landes wider.
  - Der Preisauftrieb konnte in den meisten Ländern bereits in den einstelligen Bereich hinabgedrückt werden. In Russland belief sich die Inflationsrate im Jahr 2000 auf 21%, was gemessen an der galoppierenden Teuerung des Jahres 1992 (1.500%) einen großen Stabilisierungserfolg darstellte.
- Der vorliegende Band bietet eine kompakte und sehr empfehlenswerte Einführung in die überaus wechselvolle Wirtschaftsgeschichte der Länder West- und Osteuropas im vergangenen Jahrhundert.

Michael Mesch

---

## Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte: die Zeit des Nationalsozialismus

Rezension von: Walter Steitz (Hrsg.),  
Quellen zur deutschen Wirtschafts- und  
Sozialgeschichte in der Zeit des  
Nationalsozialismus, 2 Bde.  
(Ausgewählte Quellen zur deutschen  
Geschichte der Neuzeit/Freiherr vom  
Stein-Gedächtnisausgabe, Bd. XXXIX),  
Wissenschaftliche Buchgesellschaft,  
Darmstadt 2000, zus. XXIX + 719 Seiten,  
€ 99.

---

Das Erscheinen einer neuen materialreichen Quellenedition, die sich des wahrhaft nicht unproblematischen und ungemein vielschichtigen Bedingungsgeflechts politischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen während des Nationalsozialismus annimmt, ist zweifellos ebenso begrüßenswert wie verdienstvoll und kann in Anbetracht zweier vom Verlag recht sorgfältig gestalteter Bände grundsätzlich auch einen höheren Preis rechtfertigen. Eine derartige erste Einschätzung bedarf allerdings regelmäßig einer genaueren Prüfung, um fortwährende Gültigkeit beanspruchen zu können.

Mit der vorliegenden Dokumentsammlung hat der an der japanischen Nanzan-Universität lehrende Herausgeber seine bisherigen in der Freiherr vom Stein-Gedächtnisausgabe erschienenen wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Quelleneditionen – vom 19. Jahrhundert bis zur Reichsgründung (erschienen 1980), von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg (erschienen 1985) sowie vom Ersten Weltkrieg bis zum Ende der Weimarer Republik (erschienen 1993) – um die Ära des Nationalsozialis-

mus erweitert. Walter Steitz' Werk wurde in zwei handliche Bände von rd. 300 bzw. 400 Seiten aufgeteilt, wobei der erste Teilband die Jahre der Vorkriegszeit (1933-1939) dokumentiert, während sich der zweite Teilband der Zeit des Krieges (1939-1945) widmet. Jeder Band wird durch eine separate Einleitung eröffnet; es folgen der eigentliche Quellenteil und zwei Anhänge (A: Statistische Daten, B: Schaubilder). Beschlossen werden die Gliederungen schließlich durch relativ ausführliche Quellen- und Literaturverzeichnisse sowie recht schmale Personenregister.

Gegenstand der im ersten Teilband aufgeführten 37 Einzeldokumente sind neben wenigen Gesetzes- und Verordnungstexten („Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit“ vom 20.I.1934 [Nr. 6], „Verordnung über Wesen und Ziel der DAF“ vom 24.X.1934 [Nr. 9]) verschiedene Reden (u.a. Robert Ley vom 01.III.1934 [Nr. 7] und Hermann Göring vom 10.IX.1938 [Nr. 27]) sowie Gutachten und Denkschriften (so z.B. eine „Denkschrift über das nationalsozialistische Siedlungsprogramm“ aus dem Jahr 1933 [Nr. 2]), vor allem aber (Lage-) Berichte verschiedenster NS-Behörden und -Organisationen über die Versorgungslage, bspw. eine Analyse der Gestapo für Januar 1936 über die Ursachen der „Stimmungs- und Loyalitätskrise“ in der Berliner Bevölkerung gegenüber der NSDAP [Nr. 15] oder deren Resonanz auf die Butterknappheit vom Oktober 1935 [Nr. 12].

Nach der Vorstellung des Herausgebers soll sich der zweite Teilband „mehr noch als der erste“ auf die „Kriegswirtschaftsziele und -bedingungen von 1939-1945“ konzentrieren [Bd. 2, S. 12]. Im Gegensatz zum ersten Teilband erfolgt die Abbildung dieses Zeitraumes allerdings nicht gleichgewichtig: 25 von den hier vorgelegten 43 Dokumenten entstammen den Jahren 1939/40 und 11 weitere decken die Zeitspanne 1941/42 ab; lediglich 7 sind zeitlich der Schlußphase des

Krieges (1943-1945) zuzuordnen. Thematisch werden u.a. ordnungs- und wirtschaftspolitische Gestaltungsfragen eines (unter deutschem Führungsanspruch stehenden) „europäischen Wirtschaftsraumes“ [Nm. 14-20], Probleme der Lohnpolitik [Nr. 24, 36/37] und der Kriegsfinanzierung [Nr. 13, 42] angesprochen. Als Quellentypen dominieren wiederum Berichte, Denkschriften sowie einige vormals in Fachperiodika veröffentlichte Aufsätze (z.B. in den „Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik“), die aufgrund kriegsbedingter Jahrgangslücken in vielen Bibliotheken oftmals nur eingeschränkt verfügbar sind.

Bei der Auswahl seiner Quellen greift der Herausgeber jedoch auch auf z.T. bereits seit Jahrzehnten vorliegende und i.d.R. leicht zugängliche Editionen zurück – allen voran: Timothy W. Masons 1975 erschienene Materialiensammlung „Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft“ sowie der 1988 von Hans Mommsen und Susanne Willems herausgegebene Band „Herrschaftsalltag im Dritten Reich“. <sup>1</sup> Diese Quellen werden um einige hier erstmals veröffentlichte Dokumente ergänzt, die wiederum nahezu ausschließlich dem Militärarchiv Freiburg i.Br. entstammen und vorwiegend die wehrwirtschaftliche Rohstoff- und Versorgungslage zumeist aus Sicht des Wehrwirtschaftsstabes beim Oberkommando der Wehrmacht (OKW) behandeln. Darüber hinaus sind die Auszüge der bereits weiter oben erwähnten Siedlungsprogramm-Denkschrift des Jahres 1933 [Bd. 1, Nr. 2] sowie einer 1944 verfassten Denkschrift des Kieler Instituts für Weltwirtschaft über den kriegswirtschaftlichen Beitrag Osteuropas für das Deutsche Reich 1936-1944 [Bd. 2, Nr. 43] bemerkenswert.

Trotzdem stören die eingeschränkte Materialenauswahl und der oftmals unkritische Rückgriff auf bekannte Quellen. Es drängt sich insgesamt der Eindruck auf, dass mit der Edition von Steitz lediglich ein Überblick über den Forschungsstand bestenfalls bis zum Ende der 80er

Jahre gegeben werden soll. Dieser Anschein verstärkt sich bei einem Blick auf das im Literaturverzeichnis angegebene Schrifttum, das vor allem aus den 60er und 70er Jahren stammt. Demgegenüber ist allerdings zu konzedieren, dass eine umfassende, d.h. auch neuere und neueste Forschungstendenzen darstellende Dokumentation dieses außerordentlich facettenreichen Themengebietes auf gut 700 Seiten nahezu aussichtslos ist.

So irritierend Stand und Auswahl des präsentierten Inhalts aber auch sein mögen, eine Verstimmung über das, was die Edition *nicht* liefert, ist nur schwer zu unterdrücken. Von einer Quellensammlung der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, die sich laut Rückentext ausdrücklich der Aufgabe stellt, „in bisher nicht dagewesener Reichhaltigkeit das ökonomische Bedingungsgeflecht der politischen und sozialen Entwicklung in der Zeit des Nationalsozialismus“ zu dokumentieren, erwartet der Leser wohl kaum, bereits auf Seite 16 der Einleitung erklärt zu bekommen, dass „aufgrund der Beschränkung des Umfangs dieser Veröffentlichung (...) viele Quellen über den Alltag im Dritten Reich (fehlen), wie überhaupt die sozialgeschichtlichen Bereiche hier zu kurz kommen“ [Bd. 1, S. 16]. Nahezu gleichlautend klammert auch der zweite Teilband sozialgeschichtliche Aspekte aus [S. 12].

Doch damit nicht genug: „Auch das Schicksal der Gewerkschaften oder anderer relevanter Institutionen wurde hier weitgehend nicht behandelt. Da die kolonialpolitischen Zielsetzungen rein theoretischer Natur blieben, fehlt auch dieses Gebiet. Die wirtschaftlichen Implikationen der Judenverfolgung wurden hier ebenfalls nicht berücksichtigt. Das gleiche gilt für die Aktivitäten des Widerstandes im In- und Ausland, soweit diese ökonomische Belange berührten. Fragen der Gleichschaltung der Justiz und des Kulturbereichs sind ohnehin nicht Gegenstand dieser Publikation“



[Bd. 1, S. 16 f.]. Eine belastbare Erklärung, aus welchen Gründen gerade die Ausgrenzung der jüdischen Bevölkerung aus dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben sowie die Ausbeutung der Kriegsgefangenen und Zwangsarbeiter in der Kriegswirtschaft im Wesentlichen unbeachtet bleiben, sucht der Leser vergebens: Dieser wird vielmehr in einer Fußnote auf noch in Vorbereitung befindliche Quellenbände verwiesen.

Bedauerlicherweise ist der Katalog der Einschränkungen damit noch nicht abgeschlossen. Neben dem ohnehin kaum noch vorhandenen Bereich „Sozialgeschichte“ darf für den Herausgeber festgehalten werden, dass auch das Gebiet „Wirtschaftsgeschichte“ nur verkümmert abgebildet wird: Beide Teilbände verzichten – wiederum ohne nähere Begründung – vollständig auf branchenbezogene Untersuchungen (Geschäftsbanken, Versicherungen, Konzerne), wie überhaupt unternehmensspezifische Einzelanalysen gemieden werden, obgleich gerade auf diesen Gebieten in den letzten Jahren Beachtliches geleistet wurde.

Die recht lieblos zusammengefügt und wenig aussagekräftigen Personenregister, die wegen ihrer Unvollständigkeit nur schwerlich zur groben Orientierung taugen, bilden weitere Kritikpunkte. Am Beispiel des deutschstämmigen Ökonomen Otto Nathan – seine 1944 verfasste Studie „Nazi War Finance and Banking“ ist auszugsweise im zweiten Teilband abgedruckt [Nr. 42] – sei dies im Folgenden verdeutlicht: Der spärliche biographische Eintrag „Nathan, Otto (\*1893), Volkswirt; 1933 in die USA emigriert; 1944-45 Berater im US-Finanzministerium“ [Bd. 2, S. 424] lässt dessen bemerkenswerte politische und wissenschaftliche Karriere in den USA bestenfalls erahnen. Überdies wird auch unter Hinzuziehung des knappen auf das Dokument hinführenden Kommentars und der Quellensammlung nicht deutlich, dass es sich bei dem Abdruck um eine im Auftrag des National Bureau of Econo-

mic Research vorgenommene Untersuchung handelt, die mit der Identifizierung zentraler Elemente des nationalsozialistischen Finanz- und Bankwesens (verschleierte Defizitfinanzierung, unterdrückte Inflation, kontrollierte Wirtschaft) immerhin eine Antwort auf die seinerzeit für viele Amerikaner unerklärliche Fragestellung lieferte, warum das an Rohstoffen vergleichsweise arme Deutsche Reich einen langjährigen Mehrfrontenkrieg zu führen in der Lage war. Schließlich muss der Leser Nathan aufgrund des obigen Eintrags noch unter den Lebenden wähen, obgleich dieser lange vor dem Erscheinen der vorliegenden Edition, nämlich bereits 1987, in New York verstarb.<sup>2</sup> Entsprechendes gilt für etliche andere Einträge, z.B. den des bereits 1981 verstorbenen Wilhelm Meinhold.

Überdies ist das Register nicht vollständig. So scheint dem Herausgeber eine Vorstellung bzw. Kurzbiographie von Martin Lohmann, dem Verfasser von Dokument Nr. 41 [Bd. 2], welches über das Verhältnis der Deutschen Arbeitsfront zur Reichsgruppe Industrie im April 1944 Auskunft gibt, entbehrlich zu sein. Diesen ergänzungsbedürftigen und auf ihre Aktualität hin zu überprüfenden Angaben stehen auf der anderen Seite offenkundige, gleichwohl unangenehme, Ungenauigkeiten gegenüber – so z.B., wenn der erste Teilband [S. 21] die Ernennung von Adolf Hitler zum Reichskanzler auf den 20. Januar 1933 datiert.

Auf den Gebieten der Wirtschaftshistorie und der Sozial(politik)geschichtsschreibung sind die der Forschung zur Verfügung stehenden Dokumenteditionen in den letzten Jahren erfreulicherweise stetig angewachsen. Aussagekräftiges, gut aufbereitetes und schnell verfügbares (Primär-)Quellenmaterial stellt mithin eine wichtige Grundlage für weiterführende Analysen und Forschungsarbeiten dar. Es erscheint allerdings zweifelhaft, ob von dem vorliegenden Werk derartig fruchtbare Impulse ausgehen können.

D. J. Blesgen

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Mason, Timothy W., Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft. Dokumente und Materialien zur deutschen Arbeiterpolitik 1936-1939 (Opladen 1975); Mommsen, Hans; Willems, Susanne (Hrsg.), Herr-

schaftsalltag im Dritten Reich. Studien und Texte (Düsseldorf 1988).

<sup>2</sup> Hagemann, Harald; Krohn, Claus-Dieter, Biographisches Handbuch der deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933, 2 Bde. (München 1999).

# Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift  
für Umweltpolitik.  
Wir schreiben, was  
Menschen&Umwelt  
bewegt. In der Politik.  
Im Betrieb. Im Leben.  
Alle drei Monate neu.  
Ein Jahr Wirtschaft &  
Umwelt kostet  
S 100,-/€ 7,20.  
Für AK-Mitglieder  
ist die Zeitschrift  
kostenlos. Rufen Sie  
an. Bestellen Sie  
Ihr Gratis-Probeheft.



**AK**  
plus

**01/501 65-2424**

**„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“** sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

- 
- Heft 1-51: vergriffen  
Heft 52: Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994  
Heft 53: Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; Sept. 1994  
Heft 54: Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994  
Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995  
Heft 56: vergriffen  
Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995  
Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995  
Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995  
Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995  
Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation un- selbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996  
Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996  
Heft 63: vergriffen  
Heft 64: Das EU-Budget; April 1997  
Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997  
Heft 66-67: vergriffen  
Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997  
Heft 69: vergriffen  
Heft 70: Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998  
Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999  
Heft 72: Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999  
Heft 73: Entwicklungen bei Sozialleistungen in den 90er Jahren; Okt. 1999  
Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion; November 1999  
Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Oktober 2000  
Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; November 2000  
Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; November 2000  
Heft 78: Bildungserträge, vergriffen; aber als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet: <http://www.akwien.at/Publikationen>, siehe dort unter: B-Bildungserträge
- 

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

# **Dienstleistungsstandort Wien**

## **Beschäftigung – Innovation – Wettbewerbsfähigkeit**

Eine Studie im Auftrag der Kammer  
für Arbeiter und Angestellte für Wien

**Josef Schmee, Michael Mesch (Hrsg.)**

**Michael Mesch**

**Einleitung:** Zur Tertiärisierung der österreichischen und der Wiener  
Wirtschaft.

**Peter Mayerhofer**

Regionale Effekte der Tertiärisierung in Österreich.

**Peter Pienner**

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Wiener Dienstleistungssektor.

**Karl Wörister**

Geringfügige Beschäftigung in Wien.

**Peter Mayerhofer**

Abwanderung in die Umlandbezirke auch aus dem Wiener  
Dienstleistungssektor?

**Peter Mayerhofer**

Wiens Tertiärsektor im europäischen Städtevergleich.

**Peter Mayerhofer**

Wie innovativ sind Wiens Dienstleistungsunternehmen?

**Johanna Ettl**

Extramurale soziale Dienste im Bereich der Betreuung und Pflege alter  
Menschen.

**Josef Schmee**

Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen.

Wien 2000, 299 Seiten, € 45,50.

Bestellungen bei: PETER LANG GMBH, Europäischer Verlag der  
Wissenschaften, D-60489 Frankfurt/M., Eschborner Landstr. 42-50,  
Tel. ++49/69/78 07 05-0, Fax ++49/69/78 07 05-50,

e-mail: [zentrale.frankfurt@peterlang.com](mailto:zentrale.frankfurt@peterlang.com)

Dr. Andreas Tinhofer

# Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen

Grundrechtspraxis

In einem marktwirtschaftlichen System steht es grundsätzlich im Ermessen des Unternehmers, mit welchen und mit wie vielen Arbeitskräften er sein Unternehmen betreiben will. Die Kündigung von Arbeitnehmern hat jedoch der Gesetzgeber aus sozialpolitischen Gründen Beschränkungen unterworfen. Dabei ist zwischen dem allgemeinen Kündigungsschutz und dem besonderen Kündigungsschutz für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern zu unterscheiden.

Dieses Buch bietet Arbeitgebern und Personalverantwortlichen eine eingehende Darstellung der inhaltlichen und formalen Voraussetzungen für eine rechtmäßige Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen. Arbeitnehmer und ihre Vertreter hingegen finden hier Argumente für eine erfolgreiche gerichtliche Geltendmachung des allgemeinen oder besonderen Kündigungsschutzes.

Die Darstellung erfolgt in einer leicht verständlichen Sprache und enthält zahlreiche Hinweise auf die einschlägige Judikatur sowie Fallbeispiele, Praxistipps, Checklisten und Zusammenfassungen.



Wien 2002, 120 Seiten  
Preis € 24,-  
Bcst.-Nr. 87.24.01  
ISBN 3-7007-2052-1

In jeder Buchhandlung – oder direkt beim Verlag: Graben 17, 1010 Wien (Verlagsadresse)  
Tel.: (01) 534 52-0, Fax: (01) 534 52-141, [bestellung@lexisnexus.at](mailto:bestellung@lexisnexus.at), [www.lexisnexus.at](http://www.lexisnexus.at)

LexisNexis  
ARD Orac

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft.