

Wirtschaft und Gesellschaft

Inhalt

Editorial

Kammerjäger und
andere Kritiker

Michael Mesch

Vom Wettbewerbskorporatismus
zur transnationalen Koordination
der Lohnpolitik in der EU? (Teil 1)

Volker Grossmann

Lohnungleichheit in den USA,
Arbeitslosigkeit in Europa

Markus Steiner

Arbeitsangebot von
Frauen in Österreich

Richard Hennessey

Die EU-Regionalpolitik
muß föderaler werden

J. Vecernik, A. Wörgötter

Arbeitsmarktpolitik in
Ost-Mitteleuropa

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

25. Jahrgang (1999), Heft 4

Inhalt

Editorial

Kammerjäger und andere Kritiker 381

Michael Mesch

Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination
der Lohnpolitik in der EU? (Teil 1) 387

Volker Grossmann

Lohnungleichheit in den USA, Arbeitslosigkeit in Europa:
Wirklich zwei Seiten derselben Medaille? 423

Markus Steiner

Das Arbeitangebotsverhalten von Frauen in Österreich 449

Richard Hennessey

Die EU-Regionalpolitik muß föderaler werden 471

Jiří Vecerník, Andreas Wörgötter

Arbeitsmarktpolitik in Ost-Mitteuropa 497

Berichte und Dokumente

Manfred Füllsack

Von staatlich garantierter zu inoffizieller Beschäftigung.
Zur postsowjetischen Arbeitsmarktsituation in Rußland 509

Bücher

Wolfgang Filc, Claus Köhler (Hrsg.), *Macroeconomic Causes of
Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations*
(Michael Mesch) 519

Fritz Helmedag, Norbert Reuter (Hrsg.), *Der Wohlstand der Personen.*
Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn (Hella Hoppe) 522

Hartmut Berg (Hrsg.), *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen –
Formen – Konsequenzen* (Roland Marcon) 526

Hans Dietrich von Loeffelholz, Günter Köpp, *Ökonomische Auswirkungen
der Zuwanderungen nach Deutschland* (Kai Biehl) 529

Helmut Steiner, Der Kurzschluß der Marktwirtschaft. Instrumentalisierung und Emanzipation des Konsumenten (Norbert Reuter)	531
Gertraude Miki-Horke, Historische Soziologie der Wirtschaft (Peter Berger)	535
Friedrich-Wilhelm Henning (Hrsg.), Die Regionen des ehemaligen Habsburgerreiches und ihre heutigen Wirtschaftsbeziehungen (Andreas Weigl)	538
Ekkehard Völkl, Rumänien. Vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart; Hans-Joachim Härtel, Roland Schönfeld, Bulgarien. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Martin Mailberg)	540
Jahresregister 1999	544
Materialien zu ,Wirtschaft und Gesellschaft'	549

Unsere Autoren:

Volker Grossmann ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Regensburg.

Richard Hennessey ist Mitarbeiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Salzburg.

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

Markus Steiner ist freier Wirtschaftsforscher, Mitarbeiter von Sozial Global im Bereich Organisationsentwicklung-Informationsmanagement und assoziiertes Mitglied des Beraternetzwerks Wien (bnw).

Jiř Vecernik ist Mitarbeiter des Instituts für Soziologie an der Akademie der Wissenschaften in Prag.

Andreas Wörgötter ist Leiter der Abteilung für Transformationsökonomie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien.

Editorial

Kammerjäger und andere Kritiker

I.

Es wird nun anscheinend zu einer regelmäßigen Erscheinung, daß im Zusammenhang mit Nationalratswahlen in Österreich die Debatte über die Sozialpartnerschaft neu auflebt. Wenn es 1990 und 1994 dazu aktuelle Anlässe im Bereich der Verbände selbst gab,¹ so wird man diesmal derartiges kaum behaupten können. Vielmehr war das schlechte Wahlergebnis der Parteien der (früheren) Großen Koalition ausreichend Grund für die Behauptung, "mit der Großen Koalition sei auch die Sozialpartnerschaft abgewählt worden", oder milder, der Wahlausgang sei auch ein Denkwort für die Sozialpartnerschaft. Neu in diesem Zusammenhang ist, daß die Kritik aus dem Bereich der Verbände selbst kommt, und zwar von der Industriellenvereinigung (IV). Auch wenn dieser traditionell nur der Status eines "halben Sozialpartners" zukommt, da die IV in den meisten Gremien nicht aus eigenem Recht, sondern durch Nominierung der Wirtschaftskammer (WKÖ) vertreten ist, ist diese Kritik von innen allein schon für die Medien ein hinreichendes Anzeichen dafür, daß in der Sozialpartnerschaft und in ihren Verbänden manches "nicht stimmt". War als einzelner Verband 1994/95 die Arbeiterkammer im Zentrum der Kritik gestanden, so hat die mehr oder weniger zufällige Aufdeckung aufklärungsbedürftiger Praktiken mit Spenden diesmal die WKÖ und ihre gesamte Organisation stärker ins Gerede gebracht. Die Eigendynamik der politischen Auseinandersetzung auf der parteipolitischen Ebene trägt das Ihre dazu bei, daß sich wiederum eine "Grundsatzdiskussion" entwickelt. Da fühlt sich plötzlich der ansonsten verbandspolitisch unbedarfte und eigentlich auch unbehelligte Musikhistoriker bemüßigt, seiner Kritik am "Kammerunwesen" beredten Ausdruck zu verleihen, und die Infragestellung der Pflichtmitgliedschaft erhält in solchen Diskussionen unvermeidlicherweise neuen Auftrieb. Es erübrigt sich, alle thematischen und personellen Fixstarter in dieser Diskussion anzuführen. Es kann hier auch nicht darum gehen, die Argumente pro und kontra aller wesentlichen Institutionen und Aspekte der österreichischen Verbändelandschaft wiederzukaufen – dazu sei auf einschlägige Publikationen verwiesen.² Lediglich auf zwei Fragen soll näher eingegangen werden.

II.

Hat sich an den Befunden über die Sozialpartnerschaft als Bestimmungsfaktor der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Österreichs in den letzten Jahren etwas geändert? Die hartnäckig vorgebrachten Behauptungen über die "Versteinerung der Strukturen", welche die Sozialpartnerschaft angeblich bewirken soll, müßten, wenn ihnen ein Wahrheitsgehalt zukommen soll, einen Niederschlag in der Entwicklung konkreter Indikatoren finden.

Alle einschlägigen Indikatoren zeigen hier das Gegenteil. Die jüngste Untersuchung des Instituts für Wirtschaftsforschung über die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft, gemessen an Arbeitskosten, Produktivitäts- und Lohnstückkostenentwicklung, zeigt mittelfristig eine markante Verbesserung: die Lohnstückkosten in Österreich sind gegenüber bei dem gewichteten Durchschnitt der Handelspartner von 1995 bis 1998 um ca. 7% gesunken, gegenüber der EURO-Zone um 6%, wobei Wechselkurse, aber auch eine überdurchschnittlich hohe Produktivitätssteigerung in Österreich dieses Ergebnis bewirkt haben.³

Auch beim Wirtschaftswachstum schneidet Österreich im europäischen Vergleich gut ab. Das BIP steigt in Österreich mit 2,6% im Durchschnitt der Jahre 1996/2000 geringfügig rascher als im EU-Durchschnitt (2,4%). Dies ist umso bemerkenswerter, als Österreich mit dem dritthöchsten Pro-Kopf-Einkommen in der EU zu den Ländern zählt, für die nach der Konvergenzhypothese ein eher unterdurchschnittliches Wachstum zu erwarten wäre. Die Passivierung der Leistungsbilanz ist teils buchungstechnisch erklärbar, teils durch den Nettotransfer zur EU. Daß sich solche Defizite nicht kurzfristig abbauen lassen, ist ein häufig beobachtetes Phänomen und beeinträchtigt das positive Gesamtbild nicht.

Die volle Funktionsfähigkeit des in Österreich praktizierten Systems der Lohnpolitik wurde durch den jüngsten Lohnabschluß in der Metallindustrie neuerlich unter Beweis gestellt. Die Widersinnigkeit der Forderungen nach Dezentralisierung aus – glücklicherweise nicht sehr maßgeblichen – Kreisen auf der Unternehmenseite kann durch ein aktuelles Beispiel aufgezeigt werden: im angeblich so vorbildlichen Großbritannien mit seinen dezentralen Artsbeziehungen stiegen die Löhne im Unternehmenssektor 1998 durchschnittlich um 6,9% (bei einem nominellen BIP-Wachstum von 4,6%). Auch 1999 wird der nominelle Lohnzuwachs in Großbritannien deutlich über jenem in Österreich liegen. Immerhin ist nach dem letzten Lohnabschluß die Kritik am Metall-Lohnabschluß aus dem Unternehmerlager, wenn man von einigen notorischen Kritikastern absieht, diesmal eher zurückhaltend gewesen. Der letzte Abschluß ebenso wie die Lohnpolitik der letzten

Jahre erweisen sich in ihrer mittelfristigen Orientierung am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsspielraum als den Wettbewerbsverhältnissen und Entwicklungen weitgehend optimal entsprechend. Dies trägt ganz entscheidend zum anhaltend hohen Vertrauen der Bevölkerung in die wirtschaftspolitische Sachkompetenz der Sozialpartner bei, das sich seit vielen Jahren in den regelmäßig durchgeführten Umfragen zeigt.

Man wird die eifernde Minderheit der Kritiker dennoch kaum von der Unsachlichkeit ihrer Kritik überzeugen können, ist diese doch weitgehend von ideologischen Motiven getragen. Es sollte aber in der öffentlichen Diskussion stärker bewußt gemacht werden, daß hier Ideologen ihre Spielchen treiben.

III.

Ein weitgehend neuer Aspekt in der gegenwärtigen Diskussion ist die Organisationsstrukturdebatte, die sich zuletzt über das System der Wirtschaftskammer entwickelt hat. Die Kritik an Größe und Struktur von deren Funktionsapparat geht dabei in die gleiche Richtung wie die Polemik des reich aus Nordamerika heimgekehrten Erbonkels, die sich nur auf arbeitnehmerseitige Organisationen bezog: daß wir auch in Österreich "nicht die vielen tausenden Funktionäre brauchen". Wenn man dabei von der vordergründigen Intention absieht, daß hier auch der Neid auf vermutete Gagen geweckt werden soll, die es gar nicht gibt (Betriebsrat ist keine honorierte Funktion) oder die sich in bescheidenem Rahmen halten, so ist doch auch eine grundsätzliche Frage der Interessenvertretung angesprochen, die zu thematisieren die Verbände sich nicht scheuen sollten.

Wenn die Interessenvertretungen für sich in Anspruch nehmen, daß sie die Anliegen und Bedürfnisse ihrer Mitglieder besser erfassen und artikulieren können als jede staatliche Behörde, welche diese immer nur "von außen" erforschen kann, so beruht ihr Anspruch bei einer hochdifferenzierten Interessenlage auf einer differenzierten Repräsentation dieser vielfältigen Interessen innerhalb der Organisation. Daraus resultiert unmittelbar eine relativ feingegliederte Binnenstruktur der Organisationen sowohl nach sachlichen und territorialen Gesichtspunkten. Wenn es gleichzeitig zu einem internen Interessenausgleich und zu Prioritätensetzungen innerhalb umfassend definierter Gruppen kommen soll (im Sinne von Mancur Olson's "*encompassing organizations*"), muß es auch eine hierarchische Zusammenfassung hin zu einer repräsentativen Verbandsspitze geben. Es ist unmittelbar evident, daß dafür eine Handvoll von Funktionären nicht ausreichend sein kann.

Die hochdifferenzierte Organisationsstruktur kann dabei recht unterschiedliche formale Ausprägungen annehmen. Auf Arbeitgeberseite führt das – neuerdings allerdings durch die IV zunehmend in Frage gestellte – Repräsentationsmonopol der WKÖ zu einer stark verzweigten Struktur. In der Arbeiterkammer gibt es absolut und erst recht im Verhältnis zur großen Zahl der Vertretenen wenige Funktionäre. Auf Arbeitnehmerseite besteht jedoch der Dualismus ÖGB/AK, wobei die differenzierte Gliederung nach sachlichen Gesichtspunkten sich in der Gewerkschaftsorganisation findet.⁴

Die Notwendigkeit einer starken Binnendifferenzierung umfassender Verbände bedeutet natürlich nicht Starrheit dieser Binnendifferenzierung. Wenn es heute nur mehr wenige Notenstecher oder Hutmacher gibt, dann ist die entsprechende Organisationsuntereinheit aufzulösen, während andererseits für neue Tätigkeitsbereiche neue Untereinheiten etabliert werden müssen. Es ist eine Aufgabe primär der Großorganisationen selber, für eine den aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Strukturen entsprechende Organisationsstruktur zu sorgen. Mangelnde Kongruenz führt zu begründeter Kritik, ebenso die Hypertrophie durch Weiterführung überholter Einheiten. In dieser Hinsicht ist sicher Reformbedarf gegeben. Aber mehrere tausend Funktionäre werden es auch nach einer Straffung auf jeden Fall weiterhin sein. Die Kritik mündet letztlich in die Frage, welche Vorstellung von Repräsentativität und Legitimität dem System von Interessenvertretungen zugrunde gelegt wird.

IV.

Die Organisation von Prozeß und Institutionen der Interessenvertretung orientiert sich in Österreich am Modell einer demokratisch-parlamentarischen Struktur. Legitimität und Repräsentativität werden durch Wahlen gewährleistet. Dies setzt ein Mindestmaß an Beteiligung voraus – daher die Bemühungen der Organisationen in den letzten Jahren, die Wahlbeteiligung wieder zu erhöhen.

Das Gegenmodell dazu ist das US-amerikanische Lobby-System. Verbandsbildung ist in diesem System grundsätzlich nur freiwillig, die Verbändelandschaft ist extrem partikularistisch, umfassendere Verbände sind – vom nationalen Gewerkschaftsverband abgesehen – nicht von Bedeutung. Die eigentliche Lobby-Tätigkeit wird nicht von ehrenamtlichen Funktionären und oft nicht einmal von Verbandsangestellten ausgeübt, sondern auch von selbständigen Lobbyisten und Agenturen. Wieso "tausende Lobbyisten" in irgendeiner Weise besser sein sollen als die kritisierten "tausenden Funktionäre", ist bisher von den Proponenten nicht er-

klärt worden – es ist jedoch ein glatter Schwindel, so zu tun, als ob das Lobby-System ohne oder fast ohne Funktionsträger arbeiten kann. Der Unterschied besteht aber nicht zuletzt darin, daß für die Gewichtung der einzelnen Interessen die Finanzkraft im Lobby-System eine viel größere Rolle spielten als im Repräsentativsystem. Aber das stört sicherlich diejenigen am allerwenigsten, für welche die "Goldene Regel" darin besteht, daß derjenige die Regel macht, der das Gold hat.

Um nicht Bekanntes zu wiederholen, sollen hier nicht Unterschiede zwischen partikularistischem und umfassendem Interessensystem diskutiert werden.⁵ Aber klar ist, daß in der Effizienzbeurteilung das umfassende System besser abschneidet, auch wenn manche Manager das Gegenteil behaupten. Den Managern sei die Kompetenz für unternehmerische Effizienz durchaus zugestanden – sie können aber keine besondere Kompetenz dafür beanspruchen, was dieser Begriff in komplexeren wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen bedeutet. Daher sollten sich besonders Politiker davor in acht nehmen, die Management-Rhetorik unbesehen für ihren Bereich zu übernehmen.

Anmerkungen

¹ Editorial WuG 21/1 (1995).

² Editorial WuG 19/1 (1993), Mesch (1995), Teufelsbauer (1994).

³ Guger (1999).

⁴ Zur Organisationsstruktur von WKÖ, AK und ÖGB: Chaloupek (1999).

⁵ Siehe dazu Mesch (1995), Gerlich (1995).

Literatur

Chaloupek, Günther, Die Wirtschaftskammer aus der Sicht des Sozialpartners, in: 150 Jahre Wirtschaftskammer in Österreich (Wien 1999).

Editorial "Hat die Sozialpartnerschaft Zukunft", in: Wirtschaft und Gesellschaft 19/1 (1993).

Editorial "Nach den Wahlen", in: Wirtschaft und Gesellschaft 21/1 (1995).

Gerlich, Peter, Interessensystem und Politik (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 55, Wien 1995).

Guger, Alois, 1998 leichter Anstieg der relativen Lohnstückkosten in der Sachgütererzeugung, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 9 (1999) 643-68 und Korrektur vom 6. September 1999.

Mesch, Michael, Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 60, Wien 1995).

Olson, Mancur, The Rise and Decline of Nations (New Haven und London 1982).

Teufelsbauer, Werner, Argumente zur Pflichtmitgliedschaft (Wien 1994).

Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU? (Teil 1)

Michael Mesch

1. Einleitung

Der Grad der Öffnung einer Volkswirtschaft zählt zu den wichtigsten Rahmenbedingungen für die jeweilige Lohnpolitik. Die fortschreitende Internationalisierung der Produktion und der Märkte blieb daher nicht ohne Folgen für die Ausrichtung der Lohnpolitik in den westeuropäischen Ländern. Der erhöhte Öffnungsgrad dieser Volkswirtschaften bewirkte, daß jeweils sowohl die Lohnverhandlungen in den Branchen des exponierten Sektors als auch die makroökonomisch orientierte Lohnpolitik (Verhandlungen auf zentraler Ebene oder gesamtwirtschaftliche Koordination der Branchenverhandlungen) verstärkt auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produzenten zu achten hatten. Vergleiche zwischen der Entwicklung der Arbeitskosten und insbesondere der Lohnstückkosten im Inland sowie den entsprechenden Trends in den wichtigsten Handelspartnerländern, ausgedrückt in gemeinsamer Währung, gewannen entsprechend an Bedeutung.

Die großen Fortschritte in der wirtschaftlichen Integration Europas in den neunziger Jahren verstärkten die obengenannten Tendenzen. Die Verwirklichung des Binnenmarkts hatte u.a. zur Folge, daß bislang geschützte Bereiche der einzelnen Volkswirtschaften dem Wettbewerb ausgesetzt wurden. Und mit der Umsetzung der Europäischen Währungsunion erhöht sich erstens die Transparenz im Bereich der innereuropäischen Lohn-, Arbeitskosten- und Lohnstückkostenunterschiede, steht zweitens das Instrument der Abwertung gegenüber den Währungen anderer Mitgliedsländer nicht mehr zur Verfügung und wird drittens die Geldpolitik in den Händen des EZB europäisiert.

Gleichgültig, welches Szenario (erfolgreiches Politikbündel und demgemäß Abbau der Arbeitslosigkeit; deflationäre Tendenz mit anhaltender Wachstumsabschwächung; symmetrische oder asymmetrische Schocks) für die wirtschaftliche Entwicklung der EU unterstellt wird, eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen innerhalb der Währungsunion wäre von Vorteil für die gesamtwirtschaftliche Dynamik Europas, oder

negativ formuliert: Käme in der Währungsunion eine grenzüberschreitende Koordinierung der Lohnpolitik nicht zustande, so könnte dies erhebliche soziale und ökonomische Kosten hervorrufen:

Das Szenario einer Wachstumsabschwächung und deflationären Gefahr durch wettbewerbsorientierte Lohnpolitik („Wettbewerbskorporatismus“): Angesichts hoher Arbeitslosigkeit und verschärften Wettbewerbs besteht in der EWU für die Mitgliedsländer ein noch stärkerer Anreiz, durch eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik, welche die Nominallohnzuwächse kontinuierlich unterhalb des jeweiligen (erwarteten) Fortschritts der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und der von der EZB angestrebten Inflationsrate hält, eine Verbesserung der preislichen Konkurrenzfähigkeit der heimischen Produkte auf den in- und ausländischen Märkten zu suchen. Die Gefahr, infolge einer Währungsaufwertung die solcherart errungenen Wettbewerbsvorteile wieder einzubüßen, besteht ja unter den neuen Bedingungen nicht mehr! In vielen Ländern müßte dazu gar keine lohnpolitische Kurskorrektur erfolgen, es gälte lediglich, die bisherige Linie beizubehalten. Die in mehreren EU-Ländern vereinbarten „Sozialen Pakte“ dienten in erster Linie dem Zweck, eine wettbewerbsorientierte Lohnpolitik herbeizuführen. Die zu erwartende breite Nachahmung einer derartigen Lohnpolitik aber würde die reale Abwertung jener Länder, die zuerst diesen Kurs einschlugen, zunichte machen. Für die EU insgesamt ist eine solche lohnpolitische Strategie mithin nicht zielführend, denn sie würde die monetäre Stabilität in der EWU untergraben, den Zuwachs der Kaufkraft der Löhne und damit der Massenkaufkraft dämpfen oder diese sogar senken, eine deflatorische Lücke aufreißen oder verstärken und daher das Wachstum bremsen. Eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen mit dem Ziel, eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik zu erreichen, würde die genannten Gefahren der Entstehung oder Verstärkung einer deflatorischen Lücke bannen.

Erweist sich hingegen die makroökonomische Politik in der EU als erfolgreich, steigt der Beschäftigtenstand aufgrund von anhaltendem Wirtschaftswachstum oberhalb der Beschäftigungsschwelle und sinkt die Arbeitslosigkeit, so bestünde die Gefahr, daß sich diese Strategie mit zunehmendem Erfolg selbst unterhöhlte, sofern eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen unterbliebe: Mit partiellen Arbeitskräfteknappheiten in mehr und mehr Bereichen würden im Fall unkoordinierter Lohnverhandlungen Lohn-Lohn- und Lohn-Preis-Lohn-Spiralen in Gang gesetzt, welche der Notenbank Veranlassung zur Intervention gäben. Das Erreichen des Stabilitätszieles wäre dann mit beträchtlichen realen Kosten in Gestalt höherer Arbeitslosigkeit verbunden.

Das stärkste Interesse an einer transnationalen Koordination der Lohnverhandlungen in der EU haben die Gewerkschaften. Für sie gilt es, die Integration der Produktmärkte und die wachsende Mobilität des Kapitals innerhalb Europas mit einer analogen Ausdehnung ihrer organisatorischen und koordinativen Reichweite zu beantworten, weil jene Arbeitsmarktpartei einen strategischen Vorteil besitzt, deren Aktionsradius das größere Segment des Arbeitsmarkts abdeckt.

Es ist daher keineswegs überraschend, daß die ersten Ansätze zu einer grenzüberschreitenden Koordinierung der nationalen Lohnverhandlungen von den Gewerkschaften ausgehen. Unilaterale Koordination auf Gewerkschaftsseite ist weniger voraussetzungsvoll als andere Arten der Koordination, insbesondere ist sie nicht von der Mitwirkung der Arbeitgeberseite und von EU-Instanzen abhängig.

Die sich langsam verbreitende Erkenntnis der ökonomischen Funktionalität transnationaler Koordination der Lohnverhandlungen in der EU und das starke Interesse eines europäischen Akteurs sind freilich keine hinreichenden Bedingungen dafür, daß auch tatsächlich alle Voraussetzungen für deren auf Dauer angelegte Verwirklichung geschaffen werden. Im vorliegenden Beitrag sind somit die Diskussion der Funktionalität, die Analyse der Voraussetzungen und die Erwägungen über die Chancen der dauerhaften Realisierung zu unterscheiden.

Bevor die ökonomische Zweckmäßigkeit und die Voraussetzungen transnationaler Koordinierung der Lohnverhandlungen in der EU diskutiert werden, ist es erforderlich, die bestehenden europäischen und nationalen Institutionen, Instrumente und Organisationen im Bereich der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik (mehr oder weniger) ausführlich zu analysieren, denn erstens bilden diese die Rahmenbedingungen bzw. den Ausgangspunkt aller Bemühungen zur Schaffung der Voraussetzungen für die grenzüberschreitende Koordinierung der Lohnentwicklung sowie die Umsetzung letzterer und schränken die Handlungsspielräume der betreffenden Akteure ein. Und zweitens kann die ökonomische Funktionalität der Lohnkoordination nur vor dem Hintergrund dieser Institutionen erörtert werden.

Im Kapitel 2 wird daher die Ausgangssituation in Westeuropa dargelegt und analysiert: die Institutionen und Instrumente der Geld-, der Fiskal- und der Lohnpolitik, die organisatorischen Strukturen der Gewerkschaften sowie die wichtigsten ökonomischen Entwicklungen der jüngsten Vergangenheit.

Der zweite Teil dieses Artikels, der im Heft 1/2000 erscheinen wird, befaßt sich zunächst mit der ökonomischen Funktionalität der transnationalen Koordination der Lohnverhandlungen in der Währungsunion: Im Kapitel 3 werden ihre Vorteile in verschiedenen Entwicklungsszenarien diskutiert. Im folgenden Kapitel wird die Frage erwogen, welchem substantiellen Prinzip die Lohnkoordinierung folgen soll, um Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in Europa zu begünstigen (produktivitätsorientierte Lohnpolitik). Sollen Reibungsverluste zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik in der Währungsunion möglichst vermieden werden, so gilt es, die Kooperation zwischen den Trägern dieser Politikbereiche auf europäischer Ebene zu intensivieren (Kapitel 5). In Kapitel 6 schließlich werden die Voraussetzungen auf nationaler und europäischer Ebene für eine unilaterale grenzüberschreitende Koordination der Lohnverhandlungen auf Gewerkschaftsseite erörtert sowie die ersten Ansätze zu deren Umsetzung kurz dargelegt.

2. Zur Ausgangssituation: Wirtschaftspolitische Instrumente, Institutionen und Wirtschaftsentwicklung

Die Kapitel 2.1 und 2.2 befassen sich mit den Institutionen und Instrumenten der Geld- und der Fiskalpolitik. Die Geldpolitik ist das einzige auf EWU-Ebene zentralisierte Instrument der Wirtschaftspolitik. Problematisch für die Interaktion zwischen Geld- und Lohnpolitik erscheint die mangelnde Transparenz der vorläufig vom EZB-Rat gewählten geldpolitischen Strategie. Die Handlungsspielräume der nationalen Fiskalpolitik der einzelnen Mitgliedsländer werden durch den Maastrichter Vertrag und den Stabilitäts- und Wachstumspakt stark eingeschränkt.

Den Kern des ersten Teil dieses Beitrags bildet das Kapitel 2.3 zur Lohnpolitik auf nationaler Ebene. (Supranationale Organisationsstrukturen der Gewerkschaften und Ansätze zur transnationalen Koordination der Lohnverhandlungen in der EU werden erst im zweiten Teil thematisiert.) Das Unterkapitel 2.3.2 behandelt die gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen in den Ländern Westeuropas. Diese Strukturen unterscheiden sich wesentlich im Hinblick auf wichtige Merkmale wie den Organisationsgrad; Segmentation, Konkurrenz und Konzentration des Verbandesystems; innerverbandliche Konzentration und Zentralisierung; Vertretung von Arbeitnehmerinteressen im Betrieb; Rollenverständnis und Teilnahme an der gesamtwirtschaftlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung.

Auch in bezug auf die institutionelle Ausgestaltung des Lohnverhandlungssystems bestehen zwischen den westeuropäischen Ländern erhebliche Unterschiede (Unterkapitel 2.3.3). Wichtige Gemeinsamkeiten sind jedoch, daß Kollektivvertragsverhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen auf mehreren Ebenen geführt werden, zumeist auf der Branchen- und auf der Betriebsebene, und daß Branchentarifverhandlungen der dominante kollektive Lohnsetzungsprozeß sind (Ausnahme: Großbritannien). Sehr unterschiedlich sind die Formen der gesamtwirtschaftlichen Koordination der Lohnverhandlungen. Die Außenseiterrolle fällt auch hier Großbritannien zu, denn lediglich dort sind die (überwiegend auf der Betriebsebene stattfindenden) Lohnverhandlungen unkoordiniert. Ein vergleichender Überblick über die wichtigsten Änderungstendenzen der Lohnverhandlungssysteme Westeuropas in den achtziger und neunziger Jahren (Unterkapitel 2.3.6) führt zu dem Ergebnis, daß gleichzeitig zwei scheinbar widersprüchliche Tendenzen bestanden: zum einen eine gewisse, überwiegend kontrollierte Dezentralisierung der Tarifverhandlungen (Tarifverbände der Branchenebene delegierten Kompetenzen an die Betriebsebene; siehe Unterkapitel 2.3.3), zum anderen eine Zentralisierung insofern, als in mehreren Ländern auf nationaler Ebene 'Soziale Pakte' zwischen den Sozialpartnern und der Regierung vereinbart wurden (Unterkapitel 2.3.5). Tatsächlich sind die beiden Tendenzen komplementär, denn die Aufwertung der Betriebsebene erhöht die Anpassungsfähigkeit der Betriebe an marktliche und technische Veränderungen, und die Sozialen Pakte dienen der gesamtwirtschaftlichen Kontrolle der Lohnentwicklung sowie strukturellen Refor-

men der Sozial- und der Arbeitsmarktpolitik, der öffentlichen Haushalte und der Standortpolitik.

Der Staat übt in bezug auf das Lohnverhandlungssystem in unterschiedlicher Weise und Intensität drei Funktionen aus: die Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Abstimmung der Lohnpolitik mit anderen Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Steuerung sowie die Rolle des Arbeitgebers im öffentlichen Sektor (Unterkapitel 2.3.4).

Neben den obengenannten Institutionen und Organisationsstrukturen werden die ökonomischen Tendenzen in der EU entscheidende Rahmenbedingungen für die Versuche bilden, eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen in die Wege zu leiten (Kapitel 2.4). In den letzten Jahren stand einer nominellen Konvergenz (Nominallohnsteigerungsrate, Inflation; siehe Unterkapitel 2.4.1) eine reale Divergenz (anhaltend große Unterschiede in der Arbeitslosenrate bei insgesamt hohem Niveau derselben; siehe Unterkapitel 2.4.2) gegenüber. Und als Ergebnis der wettbewerbsorientierten Lohnpolitik blieb der Reallohnzuwachs hinter dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt zurück (Unterkapitel 2.4.3).

2.1 Geldpolitik

Die Geldpolitik ist das einzige europäisierte wirtschaftspolitische Instrument: Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion (EWU) am 1.1.1999 übernahm das Europäische System der Zentralbanken (ESZB), gebildet aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Zentralbanken, die Verantwortung für die einheitliche Geldpolitik innerhalb der EWU.

Die EZB ist eine (instrumentell) unabhängige Notenbank. Langfristige empirische Untersuchungen¹ zeigen, daß die Inflationsrate in Ländern mit höherem Grad der Unabhängigkeit der Notenbank tendenziell niedriger ist. An dieser Stelle kann nicht auf alle Argumente, welche dieses Ergebnis begründen, eingegangen werden. Im gegebenen Zusammenhang ist das Problem der zeitlichen Inkonsistenz zwischen Geldpolitik und Lohnverhandlungen hervorzuheben: Tarifverhandlungspartner, die an der Glaubwürdigkeit des geldpolitischen Kurses der Notenbank zweifeln, fügen den ausgehandelten Löhnen und Preisen einen Risikozuschlag hinzu, um sich gegen etwaige höhere Inflation, welche die realen Löhne und Erträge senkte, zu schützen. Ein höherer Grad der Unabhängigkeit der Notenbank rückt das Ziel der Preisstabilität in den Vordergrund (*conservatism effect*), stärkt die Glaubwürdigkeit einer preisstabilitätsorientierten Geldpolitik (*credibility effect*) und veranlaßt die Tarifpartner tendenziell zu einem Verzicht auf den obengenannten Risikozuschlag. Das Resultat ist eine niedrigere Inflationsrate ohne negative realwirtschaftliche Effekte.

Dem Zusammenwirken von unabhängiger Notenbank und Tarifpartnern kommt mithin besondere Bedeutung zu, wenn es darum geht, zufriedenstellende Ergebnisse im Hinblick auf Inflation und Arbeitslosigkeit zu erzie-

len (siehe unten 3.2.2). Infolgedessen ist die Transparenz der Notenbankpolitik wesentlich.

Der EU-Vertrag von Maastricht legt als vorrangiges Ziel des ESZB die Gewährleistung von Preisstabilität fest (Art. 105 Abs. 1). Darüber hinaus hat das ESZB die Erreichung der Vertragsziele eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und eines hohen Beschäftigungsniveaus zu unterstützen, sofern dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist.

Für die Festlegung der geldpolitischen Strategie sowie die Auslegung der geldpolitischen Instrumente ist der EZB-Rat, der sich aus den Direktoriumsmitgliedern sowie den Präsidenten der nationalen Notenbanken zusammensetzt, verantwortlich. Im Oktober 1998 entschied sich der EZB-Rat für eine flexible geldpolitische Strategie: Die mittelfristig zu sichernde Preisstabilität wird definiert als jährlicher Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex für das Euro-Währungsgebiet um weniger als 2%. Die besondere Rolle der Geldmenge wird durch die Bekanntgabe eines stabilitätsgerechten quantitativen Referenzwertes für das Wachstum eines breiten monetären Aggregats hervorgehoben.

Das ESZB legt sich somit angesichts fehlender empirischer Grundlagen und theoretischer Probleme nicht auf eine bindende Zielregel fest. Die Strategie des ESZB ist keine Inflationszielstrategie, da weder ein Inflationsziel noch eine Inflationsprognose verlautbart wird. Sollte das ESZB in der Praxis dennoch eine Inflationszielstrategie verfolgen, so wäre diese Strategie wenig transparent!

Die geldpolitischen Instrumente des ESZB lassen sich untergliedern in die drei Kategorien Offenmarktgeschäfte, ständige Fazilitäten und Mindestreservesätze. Deutliche Signale für ihren geldpolitischen Kurs kann die EZB vor allem mittels der im Mengentender durchgeführten zweiwöchigen Offenmarktgeschäfte (sog. Hauptfinanzierungsoperationen) und des Zinssatzes der Übernachtsliquidität (sog. Spitzenrefinanzierungsfazilität) aussenden. In einer Reihe von empirischen Untersuchungen haben sich diese Leitzinssätze als wichtige Größen für Produktion und Einkommen erwiesen. Sie sind bedeutende Indikatoren für die Kreditkosten der Nicht-Banken. Die finanziellen Verbindlichkeiten des privaten Unternehmenssektors bestehen größtenteils aus Bankkrediten mit variablen Zinssätzen. Und die Geschäftsbanken kalkulieren ihre Kreditzinsen, auch für längere Laufzeiten, häufig auf der Grundlage der genannten Leitzinssätze.

Die gegenwärtige geldpolitische Strategie des ESZB ist – wie bereits festgehalten – wenig transparent. Dies führt dazu, daß es den ausgesandten geldpolitischen Signalen an Klarheit mangelt. Auf seiten der empfangenden Marktteilnehmer, insbesondere der Tarifpartner, kann es unter diesen Umständen zu falschen Interpretationen kommen, die realwirtschaftliche Konsequenzen haben könnten.

Der Transparenz – und damit der Verständlichkeit und Eindeutigkeit der Signale und dem Zusammenwirken zwischen Geld- und Lohnpolitik – förderlich wäre die Veröffentlichung von Inflationsziel und Inflationsprognose im Rahmen einer flexiblen Inflationszielstrategie² oder einer ähnlichen Stra-

ategie mit multivariabler Zielfunktion. Gemäß der flexiblen Inflationszielstrategie minimiert die Notenbank die Inflationslücke (Abweichung der aktuellen Rate vom Inflationsziel) und die Outputlücke (Abweichung des aktuellen Outputs vom potentiellen Output). Wird beispielsweise eine negative Outputlücke erwartet, so kann die EZB eine Zinssenkung begründen, ohne gleichzeitig Inflationserwartungen zu erwecken. Auch die von vielen Seiten geforderte Veröffentlichung der Protokolle des EZB-Rates und eine höhere Bereitschaft dieses Gremiums, die geldpolitische Strategie zu erläutern und die Beweggründe für einzelne Maßnahmen darzulegen, wären der Transparenz der Geldpolitik dienlich. Die genannten Schritte würden den Tarifpartnern eine bessere Einschätzung des geldpolitischen Kurses ermöglichen und Reibungsverluste durch Fehlinterpretationen vermindern.

2.2 Fiskalpolitik

Eigentlich sollte der Wegfall des währungspolitischen Instrumentariums und der nationalen Geldpolitik in der EWU die Rolle der nationalen Fiskalpolitik für die wirtschaftliche Stabilisierung aufwerten. Doch tatsächlich sind die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Fiskalpolitik aus mehreren Gründen stark eingeschränkt:

Erstens existiert in einigen EU-Ländern nach wie vor ein erhebliches strukturelles (nicht konjunkturbedingtes) Budgetdefizit.³ Da derartige Defizite, die zu einem stetig steigenden Anteil der öffentlichen Verschuldung in Relation zum jeweiligen BIP führen, mit wesentlichen Nachteilen verbunden sind, besteht in diesen Ländern Konsolidierungsbedarf: Zinsen- und Tilgungsdienst belasten gegenwärtige und künftige Haushalte; hochverschuldete Ökonomien sind anfälliger gegenüber Schocks; hohe Verschuldung ist verteilungspolitisch bedenklich.

Zweitens sind aufgrund der intensiven außenwirtschaftlichen Verflechtung der EU-Staaten die Sickerverluste expansiver fiskalischer Maßnahmen sehr hoch. Innerhalb eines gemeinsamen Währungsraums können somit selbst große Länder im Alleingang keine effektive antizyklische Fiskalpolitik verfolgen.

Drittens beschränken die im Maastrichter Vertrag enthaltenen Konvergenzkriterien und die Bestimmungen des 'Stabilitäts- und Wachstumspaktes' den Spielraum nationaler Fiskalpolitik:

Der Maastrichter Vertrag legt eine Netto-Kreditaufnahme der öffentlichen Hände von weniger als 3% des BIP und einen Brutto-Gesamtschuldenstand von weniger als 60% des BIP als Kriterien für den Eintritt in die dritte Stufe der EWU fest. Vor allem aufgrund der günstigen konjunkturellen Umstände hielt sich der Beschäftigungsrückgang wegen der von allen EU-Ländern gleichzeitig gesetzten restriktiven fiskalpolitischen Maßnahmen zur Erfüllung der Konvergenzkriterien (bzw. zur ohnehin notwendigen Budgetkonsolidierung) in Grenzen.⁴

Der Stabilitätspakt soll die Mitgliedsländer mittelfristig zu einem nahezu ausgeglichenen Budget (oder sogar zu einem Überschuß) veranlassen.

Gemäß den Paktbestimmungen ist die Überschreitung der 3%-Grenze nur erlaubt, wenn ein außergewöhnliches, exogen verursachtes Ereignis oder eine schwere Wirtschaftskrise (BIP-Schrumpfung um mehr als 2%) eintritt. Im Falle eines übermäßigen Defizits und nicht ausreichender Bemühungen um einen Abbau sollen monetäre Sanktionen verhängt werden. Allerdings wird erst die Praxis zeigen, wie diese Regelungen gehandhabt werden. Die Entscheidung darüber, ob ein die Überschreitung des Limits gestattender Ausnahmefall vorliegt, hat der Rat der Finanzminister mit qualifizierter Mehrheit zu treffen.

In jenen Ländern, in denen kein strukturelles Budgetdefizit besteht, läßt der Stabilisierungspakt noch Spielraum für eine expansive Fiskalpolitik im Falle einer Rezession. Schätzungen ermittelten, daß ein Rückgang des BIP um 1% das Budgetdefizit um 0,5 bis 0,7% des BIP erhöht (automatische Stabilisatoren).⁵

Kritisiert werden u.a. folgende Aspekte bzw. wahrscheinliche Konsequenzen des Stabilitätspaktes: 1.) Zwischen einer Kreditaufnahme zur Finanzierung von öffentlichen Investitionen und jener zu konsumtiven Zwecken wird nicht unterschieden. Vorgeschlagen wird die Zulassung der Überschreitung der 3%-Marke, falls die zusätzliche Verschuldung (verbindlich zu definierende) investive Zwecke hat.⁶ 2.) Der Pakt setzt kaum Anreize zur Konsolidierung in jenen Phasen, in denen sie am sinnvollsten wäre, nämlich in Hochkonjunkturphasen, sondern ist auf die Einhaltung der Obergrenzen auch bei schwacher wirtschaftlicher Entwicklung ausgerichtet.⁷ 3.) Infolge der bereits angesprochenen Sickerverluste expansiver nationaler Fiskalpolitik steigt die Gefahr prozyklischen Verhaltens der Mitgliedsländer.⁸ Diesem Problem könnte durch engere europäische Koordinierung der Fiskalpolitik begegnet werden. Der Stabilitätspakt sieht jedoch keine Schritte in diese Richtung vor (siehe dazu Kap. 5 im Teil 2). 4.) Ganz allgemein ist es verfehlt, für alle Länder und für jede Zeitperiode geltende fiskalische Kriterien in der Form einer bestimmten Quote bestimmen zu wollen.⁹ Sinnvolle quantitative fiskalische Bestimmungen sind nur unter Berücksichtigung der realen Wachstumsrate, der Inflationsrate und des nominellen Zinssatzes definierbar. 5.) Es ist ferner prinzipiell problematisch, die Überschreitung der 3%-Grenze von einem prognostizierten BIP-Rückgang um einen bestimmten Prozentsatz abhängig zu machen, denn Prognosewerte ändern sich, wie sich in den letzten Jahrzehnten in vielen Ländern zeigte, nicht selten innerhalb weniger Monate teilweise erheblich. 6.) Ein 'Stabilitäts- und Wachstumspakt' sollte eine koordinierte, wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik¹⁰ in den Vordergrund stellen: Eine Kombination aus expansiver Geldpolitik, die für günstige Wachstumsbedingungen sorgt, und einer Fiskalpolitik, welche die resultierenden Steuermehreinnahmen zum Schuldenabbau verwendet, hätte – wie das Beispiel der USA zeigt – den größten Konsolidierungseffekt.

Angesichts des beschränkten Handlungsspielraums der nationalen Fiskalpolitik und der Gefahr prozyklischen Verhaltens der Mitgliedsländer erhebt sich zwangsläufig die Frage, wie es unter den derzeitigen Bedingun-

gen um eine zentralisierte europäische Fiskalpolitik, die auf dem gemeinsamen EU-Budget beruht, steht, bzw. – falls sich ersteres als unrealistisch erweist – um eine enge Koordination der Fiskalpolitiken der Mitgliedsländer. Für eine zentralisierte oder zumindest koordinierte EU-Fiskalpolitik würde das Problem der Sickerverluste expansiver Maßnahmen kaum bestehen, denn die Außenverflechtung von Euroland ist wesentlich geringer als jene der einzelnen Mitgliedsländer.

Aufgrund der geringen Größe (ca. 1,2% des EU-Sozialprodukts) und institutioneller Beschränkungen (fünfjährige Budgetierungsperiode, Verpflichtung zum ausgeglichenen Haushalt) kann das EU-Budget keine gesamt-europäische Stabilisierungsfunktion übernehmen. Und die EU-Strukturfonds und der Kohäsionsfonds sind keine brauchbaren Instrumente einer europäischen Stabilisierungspolitik; sie dienen der Verbesserung der Entwicklungsbedingungen von Problemregionen, nicht aber der Anpassung an länderspezifische Schocks. Alles in allem bleibt festzustellen, daß gegenwärtig in der EU kein nennenswerter innereuropäischer Finanzausgleich zur Absorption länderspezifischer Schocks vorgesehen ist. Um einen zwischenstaatlichen Stabilisierungsmechanismus in Kraft zu setzen, der zumindest jenem in den USA entspräche, müßten erstens die für den Ressourcentransfer bestimmten Mittel aufgestockt werden¹¹ und zweitens eine Institution (europäisches Wirtschaftsministerium) geschaffen werden, die eine ökonomisch funktionale Fiskalpolitik auf europäischer Ebene organisieren könnte.

Die gesamteuropäische Kooperation der nationalen Fiskalpolitiken ist derzeit als eher schwach einzuschätzen. Sie erfolgt im Ecofin-Rat sowie im Euro-11-Rat und orientiert sich an den jeweils geltenden wirtschaftspolitischen Leitlinien.

Das Fehlen zentralisierter oder ausreichend koordinierter europäischer Fiskalpolitik birgt mehrere Gefahren in sich. Auf die Ineffektivität unkoordinierter expansiver Maßnahmen einzelner Mitgliedsländer und die Anreize zu prozyklischem Verhalten wurde bereits hingewiesen. Dies könnte zur Folge haben, daß in einer schweren Rezession keine ausreichend aktive Fiskalpolitik betrieben wird, da die Koordination zu langsam erfolgt – sofern sie überhaupt gelingt.

2.3 Lohnpolitik

Obwohl auch die Lohnpolitik für den Erfolg der EWU wichtig ist, blendet sie der Maastrichter Vertrag weitgehend aus. Während für die nationalen Fiskalpolitiken eine gewisse, wenn auch schwache Koordination möglich erscheint, so fehlen dafür im Bereich der Lohnpolitik von seiten der EU jegliche institutionelle Vorkehrungen. Die Lohnpolitik in der EU bzw. in der EWU ist somit fragmentiert, auf der nationalen Ebene angesiedelt. Die Chancen für eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen würden mit einer zunehmenden strukturellen Angleichung bestimmter Element der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme steigen.

2.3.1 Unterschiede und Übereinstimmungen zwischen den nationalen Lohnverhandlungssystemen

Gegenwärtig sind die strukturellen Unterschiede zwischen den nationalen Lohnverhandlungssystemen erheblich: Lohnverhandlungen erfolgen jeweils im Rahmen eines historisch gewachsenen Institutionensystems, die nationalen Gewerkschaften (und auch die Arbeitgeberverbände) divergieren in ihren organisatorischen Strukturen und Kapazitäten, z.T. auch in ihrem politischen Selbstverständnis, und die nationale Tarifpolitik ist in jeweils spezifischer Weise in das nationalstaatliche Wirtschafts- und Sozialsystem eingebettet, erfüllt dabei verschiedene Regelungsfunktionen. In der Folge werden insbesondere jene Divergenzen (bzw. Übereinstimmungen) zwischen den Institutionen und Organisationen der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme dargelegt, die für die Chancen der Verwirklichung transnationaler Koordination der Lohnverhandlungen von wesentlicher Bedeutung sind.

2.3.2 Gewerkschaftliche Organisationsstrukturen auf nationaler Ebene

Die nationalen Gewerkschaften Westeuropas unterscheiden sich im Hinblick auf organisationsstrukturelle und andere Merkmale wesentlich:

- 1.) Der *Organisationsgrad* ist der wichtigste Indikator für die Repräsentativität und die Marktmacht der Gewerkschaften. Die länderweise Streuung des gewerkschaftlichen Netto-Organisationsgrades (Anteil der beschäftigten Mitglieder an der Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten) ist innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes sehr hoch und nahm im Zeitraum 1980-95 zu. Die polaren Fälle waren 1995 Frankreich (10%) und Schweden (87%, siehe Tabelle 1). Insgesamt sank der Netto-Organisationsgrad im EWR von durchschnittlich 41,8% im Jahre 1980 auf 32% 1995.¹²

Die länderweise Veränderung des Organisationsgrades kann weitgehend durch drei institutionelle Variablen¹³ erklärt werden: Am wichtigsten ist der rechtlich (durch Gesetz oder Tarifvertrag) abgesicherte Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben, denn dieser gewährleistet direkten Kontakt zu den Mitgliedern, Rekrutierung von neuen Mitgliedern und das Angebot selektiver Anreize. Die Existenz einer von den Gewerkschaften verwalteten Arbeitslosenversicherung bildet die Voraussetzung für einen sehr hohen Organisationsgrad. Die Beteiligung an sozio-ökonomischen Entscheidungsprozessen im Rahmen von neo-korporatistischen Arrangements schließlich sichert den Gewerkschaften Anerkennung auf nationaler Ebene und schafft ein günstiges Umfeld für deren Stabilität.

Auch innerhalb der einzelnen Länder sind die Unterschiede im Hinblick auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad erheblich, und zwar zwischen den Wirtschaftsbereichen und zwischen den Beschäftigtengruppen. Im Durchschnitt ist der Organisationsgrad der Gewerkschaft-

Tabelle 1: Gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Erfassungsgrad der Kollektivverträge in Westeuropa ca. 1995

	Netto-Organisationsgrad ⁽¹⁾ d. Gewerksch. Gesamtwirtsch., in %	Erfassungsgrad d. Koll.verträge Marktsektor, in %
Belgien	49,7	82
Dänemark	78,3	52
Deutschland	29,1	80
Finnland	78,4	67
Frankreich	10,0	75
Griechenland	24,3	kA
Großbritannien	32,1	40
Irland	49,1	70
Italien	44,8	90
Niederlande	25,7	79
Norwegen	57,7	62
Österreich	41,7	97
Portugal	28,4	79
Schweden	87,6	72
Schweiz	22,1	50
Spanien	18,6	67
gew. Durchschnitt	32,0	68

⁽¹⁾ Netto-Organisationsgrad der Gewerkschaften = Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten in der jeweiligen Gesamtwirtschaft in Prozent, 1995.

⁽²⁾ Von Kollektivverträgen erfaßte Beschäftigte in % der Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten im jeweiligen Marktsektor, ca. 1995.

Quellen: Organisationsgrad: Visser (1999) 90; Erfassungsgrad: Visser (1999) 93 und die dort angegebenen Quellen; Portugal: Traxler (1996) 274; Irland: Ebbinghaus, Visser (1997b) 344; Italien: Burgess (1997) 114.

ten im öffentlichen Sektor höher als im privaten, unter den Arbeitern höher als unter den Angestellten, in der Sachgüterproduktion höher als im privaten Dienstleistungssektor, in den Großbetrieben höher als in den Kleinbetrieben, unter Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis höher als unter jenen in atypischen Arbeitsverhältnissen.

- 2.) *Segmentierung, Konkurrenz und Konzentration in den nationalen gewerkschaftlichen Verbandssystemen:* Im Durchschnitt existieren je Land in Westeuropa drei Gewerkschaftsdachverbände, Österreich stellt in dieser Hinsicht also einen Extremfall dar. Die organisatorischen Trennlinien verlaufen meist zwischen Arbeitern und Angestellten, zwischen privatem und öffentlichem Sektor, oder sie sind politischer Art. Konkurrierende Verbände erschweren selbstredend die lohnpolitische Koordination. Spannungen zwischen politisch unterschiedlich ausgerichteten Verbänden nahmen in den letzten Jahren allerdings eher ab, die Kooperation zwischen den Dachverbänden einzelner Länder verstärkte sich im allgemeinen.

Im Durchschnitt der westeuropäischen Länder erfaßt der größte Gewerkschaftsdachverband rund 60% der organisierten Beschäftigten.¹⁴ In nahezu allen westeuropäischen Ländern nahm der Mitgliederanteil des jeweils stärksten Dachverbandes ab. Dieser Rückgang ist auf die Probleme, Angestellte zu integrieren, zurückzuführen. Die Tatsache, daß sich zwischen den nationalen Dachverbänden die Gewichte zu Lasten der Arbeitergewerkschaften aus der Industrie und zugunsten der Angestelltengewerkschaften und insbesondere jener der öffentlich Bediensteten verschob, ist lohnpolitisch bedeutsam: Auf Gewerkschaften des geschützten Sektors wirken in weit geringerem Maße Anreize zu einer zurückhaltenden Lohnpolitik ein als auf jene des exponierten Sektors.

- 3.) *Innerverbandliche Konzentration*: Die Schwierigkeiten, die Interessen innerhalb der Verbandsdomäne zu vereinheitlichen, erhöhen sich mit steigender Anzahl der Mitgliedsverbände. In den westeuropäischen Gewerkschaftsdachverbänden nahm die Konzentration (gemessen am Mitgliederanteil, welchen jeweils die größten vier Teilorganisationen auf sich vereinen) zwischen 1985 und 1995 zu.¹⁵ Dieser Konzentrationsprozeß war das Ergebnis von Fusionen von Einzelgewerkschaften. Auch innerhalb der in allen Berufsgruppen rekrutierenden Dachverbände verloren die Arbeitergewerkschaften an relativer Bedeutung gegenüber den Angestelltenorganisationen und vor allem den Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten.
- 4.) Entscheidend für das Ausmaß der *Zentralisierung* einer Gewerkschaftsorganisation ist, auf welchen Ebenen die Kollektivvertragsverhandlungen geführt werden (siehe unten 2.3.3), inwieweit Vereinbarungen, welche auf nationaler oder Branchenebene getroffen wurden, auf Betriebsebene durchgesetzt werden können, und wo die Entscheidungen über Arbeitskonflikte fallen (siehe ebenfalls unten 2.3.3).
Ausreichende Kontrolle der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, welche die Verhandlungen auf der Branchenebene führen, über die betriebliche Ebene bildet eine notwendige Bedingung für die Effektivität von überbetrieblichen Lohnsetzungsmechanismen (z.B. Kontrolle über den Streikfonds). Für eine effektive Abstimmung der Branchen- und der Betriebsebene sind jeweils in beiden Richtungen funktionierende Informationsflüsse zwischen den Ebenen, vertikale innerverbandliche Koordination (z.B. Belegschaftsvertreter aus Großunternehmen präsent in Verhandlungskomitees auf der Branchenebene) und Konfliktlösungsmechanismen wichtig. Auch in bezug auf dieses Merkmal bestehen zwischen den europäischen Gewerkschaften signifikante Unterschiede.
- 5.) Die *Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in den Betrieben* erfolgt in den EU-Ländern entweder durch Gewerkschaftsvertreter (eindimensionales System) oder durch Gewerkschaften *und* Betriebsräte (duales System), wobei im letztgenannten Fall Art und Intensität der Kooperation zwischen den beiden Arbeitnehmervertretungen länderspezifisch differieren.

Allerdings weist die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen (durch welches Organ auch immer) in den Betrieben erhebliche und länderweise stark unterschiedliche Lücken auf, wie eine von Sisson u.a. (1999) 40f zitierte Erhebung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen aus dem Jahr 1997 belegt. Demnach bestehen mehr oder weniger große Vertretungslücken nicht bloß, wie zu erwarten wäre, in Kleinbetrieben, sondern auch in größeren Betrieben (jenen mit mehr als 25 bzw. 50 Beschäftigten): Gemäß der Erhebung fehlte im Schnitt der zehn erfaßten Länder in einem Drittel der größeren Betriebe jegliches Vertretungsorgan der Beschäftigten.

- 6.) Große Unterschiede zwischen den EU-Ländern bestehen auch im Hinblick auf die *makroökonomische Konzertierung*. In neokorporatistisch geprägten Ländern räumt der Staat den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden institutionalisierte Mitspracherechte in den wirtschafts- und sozialpolitischen Politikfeldern ein und beteiligt sie an der Durchführung. Im Rahmen von etatistischen (z.B. F) und neoliberalen (z.B. GB) Systemen, wo diese Form der Teilhabe der Verbände an der staatlichen Willensbildung nicht besteht, müssen letztere ihren Einfluß auf andere Weise zur Geltung bringen.
- 7.) Signifikante Divergenzen zwischen den westeuropäischen Gewerkschaften existieren ferner in bezug auf Größe und finanzielle Ressourcen, auf Mobilisierungsmuster, auf das *Rollenverständnis* und die Haltung gegenüber den Arbeitgebern und deren Verbänden (Konflikt- oder Konsensorientierung).

2.3.3 Institutionelle Merkmale der nationalen Lohnverhandlungssysteme

Die *Lohnfestsetzung* kann durch gesetzliche Regelung, durch Tarifvertrag auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene (Flächentarifvertrag: Branche, Region, Gesamtwirtschaft), durch informelle betriebliche Vereinbarung (*customs and practices* in GB) oder durch Einzelvertrag erfolgen. Tarifaufonomie besteht nicht in allen Mitgliedstaaten; in einigen sind lohnpolitische Interventionen des Staates häufig. Der rechtliche und faktische Geltungsbereich von Tarifverträgen ist unterschiedlich normiert; in Großbritannien und Irland sind informelle Vereinbarungen von erheblich größerer Bedeutung als auf dem Kontinent.¹⁶

1.) *Tarifverhandlungsebenen*: In allen Ländern Westeuropas werden Kollektivvertragsverhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen auf mehreren Ebenen geführt, zumeist auf der Branchen- und auf der Betriebs-ebene. Mit Ausnahme Großbritanniens sind überall Branchentarifverhandlungen der dominante kollektive Lohnsetzungsprozeß. Dieses Faktum ist im Hinblick auf die Chancen der praktischen Umsetzung einer transnationalen Koordinierung der Lohnpolitik in der EU möglicherweise von herausragender Bedeutung.

Branchenverhandlungen bedürfen aus mehreren Gründen der Ergänzung durch Verhandlungen in den einzelnen Betrieben. Nur dort können die kon-

kreten betrieblichen Arbeitsbedingungen ausgehandelt werden. Außerdem dienen die Betriebsverhandlungen der Umsetzung der auf höherer Ebene vereinbarten Lohnregelungen und erfüllen die Funktion des ‚*profit-sharing*‘, das in übertariflichen Lohnzuschlägen resultiert, bzw. des ‚*loss-sharing*‘, welches in Vereinbarungen über den Abbau übertariflicher Lohnzuschläge, temporäre Kurzarbeit, Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich usw. zum Ausdruck kommt. Letztlich sind Betriebsverhandlungen wichtig, da von ihnen an die betreffenden Arbeitnehmer Anreize für erhöhte Arbeitsanstrengungen ausgehen.

Allerdings nahm in den letzten Jahren die relative Bedeutung der Betriebsebene im Rahmen der Lohnverhandlungen zu. Diese Dezentralisierung ging in Großbritannien unkontrolliert (unorganisiert) vor sich, in vielen anderen Fällen aber kontrolliert¹⁷ (organisiert): Ersteres bedeutet, daß Dezentralisierung als Folge des Zerfalls der Regelungskompetenz der übergeordneten Ebene vonstatten geht. Von kontrollierter Dezentralisierung ist dann zu sprechen, wenn die Tarifverbände der Branchenebene auf der Grundlage von Rahmenabkommen bzw. Öffnungsklauseln bestimmte Regelungskompetenzen an die Betriebsebene delegieren. Auf diese Weise erhalten die Verhandlungspartner auf der Betriebsebene die Möglichkeit, jeweils adäquate Anpassungsstrategien zu suchen, während gleichzeitig die Steuereurkapazität der Tarifpartner auf der Branchenebene im wesentlichen gewahrt bleibt. Der Mikro-Korporatismus, also die institutionalisierten und informellen Kontakte zwischen Belegschaftsvertretern (Betriebsräten, gewerkschaftlichen Vertrauenspersonen) und dem Management, war für eine konsensorientierte Umsetzung der Anpassungsmaßnahmen wesentlich.

Dezentralisierung der Lohnverhandlungen ist somit nicht mit einer Schwächung der die Branchenverhandlungen führenden Tarifverbände gleichzusetzen, solange die Dezentralisierung in kontrollierter Form erfolgt und die Koordinationskapazitäten der Verbände nicht überfordert werden. Eine notwendige Voraussetzung dafür, daß kontrollierte Dezentralisierung nicht letztlich zu unkontrollierter wird, ist die weitgehende Unterbindung von opportunistischem Verhalten im jeweiligen Wirtschaftsbereich. Diese beruht auf staatlichen Allgemeinverbindlichkeitserklärungen, staatlichen Verpflichtungshilfen und/oder organisatorischer Stärke der Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbände (siehe unten Punkt 3 und Abschnitt 2.3.4, Punkt 4).

Das in den meisten mittel- und nordeuropäischen Ländern verfolgte qualitätszentrierte Wettbewerbskonzept (Hochtechnik, hohes Qualifikationsniveau, hohe Produktqualität) harmonisiert mit dem Muster organisierter Dezentralisierung: Indem letztere einerseits einen verbindlichen, unternehmensübergreifenden Rahmen für die Festlegung der Löhne und Arbeitsbedingungen setzt, andererseits für ausgewählte Themen die Regelung den betrieblichen Akteuren überläßt, erhält sie die Voraussetzungen für Prozesse der Ressourcenmobilisierung (Bereitstellung kollektiver Güter) auf überbetrieblicher Ebene und schafft die Grundlagen für Ressourcenmobilisierung auf betrieblicher Ebene.

Triebkräfte der Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen waren in der Regel Großunternehmen aus dem exponierten Sektor, welche größeren Freiraum für Anpassungen der Lohnstrukturen, der Arbeitszeitregelungen, der Arbeitsorganisation usw. an marktliche und technische Veränderungen suchten.

In der Mehrheit der EU-Länder sind die Unternehmer offensichtlich nicht an einer vollständigen Dezentralisierung der Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen interessiert: Sie forderten und erreichten stärkere Flexibilität in den Betrieben, und die Verhandlungssysteme paßten sich diesen Erfordernissen an. Gleichzeitig sind sie aber auch am Fortbestand von überbetrieblichen Verhandlungsstrukturen interessiert, wo über jene Arbeitsbedingungen entschieden wird, die nicht dem Wettbewerb (zwischen Betrieben der gleichen Branche) unterliegen sollen, wo über die Bereitstellung von öffentlichen Gütern verhandelt wird, die für die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen nationalen Wirtschaft unabdingbar sind, und wo die Voraussetzungen für dauerhaften sozialen Frieden stets aufs neue zu schaffen sind.¹⁸

2.) *Erfassungsgrad der Tarifverträge*: Mitte der neunziger Jahre wurden im Durchschnitt rund 70% der unselbständig Beschäftigten des Marktsektors der EWR-Länder von Tarifverträgen erfaßt.¹⁹ Die länderbezogene Streuung war beträchtlich, und auch in dieser Hinsicht verzeichnete Großbritannien mit nur 40% einen Extremwert. Die Entwicklungstendenzen der kollektivvertraglichen Erfassungsrate seit 1980 waren in Westeuropa uneinheitlich.

3.) Eine *gesamtwirtschaftliche Koordination der Lohnverhandlungen* bedarf sowohl der horizontalen Koordination (jene zwischen Lohnverhandlungen in verschiedenen Branchen) als auch der vertikalen Koordination (jene zwischen verschiedenen Verhandlungsebenen: nationale Ebene, Branche, Betrieb).

Im Hinblick auf die *horizontale Koordination* sind in den westeuropäischen Ländern sechs verschiedene Formen²⁰ festzustellen:

- Unkoordiniert sind die Lohnverhandlungen lediglich in Großbritannien.
- Koordination im Rahmen von Lohnrunden (*pattern bargaining*): Den Lohnverhandlungen in einem bestimmten Wirtschaftsbereich, zumeist in einem exportorientierten Industriezweig (z.B. Metallindustrie in Österreich und Deutschland), kommt dabei eine Schlüsselfunktion (Lohnführerschaft) zu. Die übrigen Verhandlungsbereiche orientieren sich an der dortigen Vereinbarung.
- Koordination durch den Staat (Bsp. Frankreich);
- Koordination innerhalb der Dachverbände der Gewerkschaften und/oder der Arbeitgeber (intraverbandliche Koordination);
- Koordination durch zentrale Abkommen zwischen den Dachverbänden der Gewerkschaften und der Arbeitgeber (zwischenverbandliche Koordination; z.B. phasenweise Niederlande);
- Koordination durch dreiseitige Abkommen zwischen der Regierung und den Dachverbänden von Gewerkschaften und Arbeitgebern (z.B. Irland).

Vertikale Koordination beruht neben den oben bereits angeführten innergewerkschaftlichen Informations- und Abstimmungsmechanismen auf den

folgenden arbeitsrechtlichen Normierungen:

- rechtliche Durchsetzbarkeit kollektivvertraglicher Bestimmungen;
- Friedensverpflichtung während der Laufzeit eines Kollektivvertrags;
- spezielle Friedensverpflichtung für Belegschaftsvertreter in den Betrieben;
- gewerkschaftliches Streikmonopol.

Derartige rechtliche Regelungen verhindern, daß kollektivvertragliche Bestimmungen durch opportunistisches Verhalten auf der betrieblichen Ebene untergraben werden, und sichern somit die Steuerungsfähigkeit der Verhandlungspartner auf der übergeordneten Ebene.

2.3.4 Die Rollen des Staates

In bezug auf das Lohnverhandlungssystem übt der Staat drei verschiedene Funktionen aus: Erstens setzt der Staat die *gesetzlichen Rahmenbedingungen* für die Arbeitsbeziehungen fest (oder verzichtet bewußt auf eine Intervention), wobei neben prozeduralen auch substantielle Regelungen (Mindestlöhne, Arbeitszeitregeln etc.), letztere zumeist in der Form von Mindeststandards, getroffen werden. Zweitens kann – worauf bereits hingewiesen wurde – der Staat tätig werden, um eine *Abstimmung der Einkommenspolitik mit anderen Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik* im Rahmen der makroökonomischen Steuerung der nationalen Wirtschaft zu erreichen. Und drittens nimmt der Staat im *öffentlichen Sektor* die Rolle des *Arbeitgebers* ein.

1.) Im Hinblick auf *direkte materielle Staatsinterventionen in die Lohnbildung im privaten Sektor* lassen sich in Westeuropa die folgenden Formen²¹ feststellen: Dem etatistischen Regulierungstyp zuzuordnen sind die einseitig-autoritative Lohnfestlegung durch den Staat (Suspendierung der Tarifautonomie), die Zwangsschlichtung durch staatlichen Schiedspruch und die Lohnführerschaft des öffentlichen Sektors. Hingegen beruht die staatliche Einflußnahme auf die Lohnpolitik im privaten Sektor im Rahmen von zwei- (Regierung und Gewerkschaften) oder dreiseitigen (Regierung und Tarifpartner) Rahmenabkommen (sog. Sozialen Pakten) auf gesamtwirtschaftlicher Ebene auf dem Konkordanzprinzip. Im Falle freiwilliger Schlichtung durch den Staat ähnelt der Status des letzteren jenem in der Konzertierung.

Während Formen der etatistischen Intervention des Staates im Lohnsetzungsprozeß des privaten Sektors in den neunziger Jahren seltener wurden, gewannen Soziale Pakte (siehe unten 2.3.6) mit lohnpolitischen Zielsetzungen an Bedeutung.²²

2.) Aufgrund des hohen Beschäftigtenanteils des öffentlichen Sektors, der starken gewerkschaftlichen Präsenz ebendort, der budgetären Probleme der Staaten und der Lage desselben im geschützten Wirtschaftsbe-
reich ist der *Lohnbildung im öffentlichen Sektor* verstärkte Aufmerksamkeit zu schenken. Sie erfolgt in Westeuropa entweder durch Tarifvertrag oder durch autoritative Regelung von seiten des Staates, wobei aller-

dings in vielen Ländern informelle Verhandlungen mit den Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten stattfinden oder diese zumindest konsultiert werden. In den meisten EU-Ländern ist mittlerweile der Tarifvertrag der dominante Regelungstyp.²³

Die Lohnregelung findet auf verschiedenen Ebenen (zentrale, regionale, lokale, Abteilungsebene) statt. Schritte in Richtung Dezentralisierung wurden nur in wenigen Ländern unternommen, was wohl mit der Unsicherheit über die Effekte derartiger Maßnahmen und der Erfahrung vieler öffentlicher Arbeitgeber zusammenhängt, daß Reformen auch innerhalb des bestehenden Rahmens der Arbeitsbeziehungen in Gang gebracht werden können.

Alles in allem sind die lohnpolitischen Regelungsmechanismen im öffentlichen Sektor im Querschnittsvergleich stark unterschiedlich, weisen aber eine bemerkenswerte längerfristige Stabilität auf.

- 3.) *Mindestlöhne* werden in einigen westeuropäischen Ländern per Gesetz, in anderen durch Tarifverträge, in mehreren Fällen auf beide Arten festgelegt.²⁴
- 4.) Eine der im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit wichtigsten Funktionen der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Arbeitsbeziehungen ist die Unterbindung von opportunistischem Verhalten der Arbeitsmarktparteien. Staatliche *Allgemeinverbindlichkeitserklärungen*, die den Geltungsbereich der Flächentarifvertragsnormen auch auf die von den Verbänden nicht erfaßten Bereiche ausdehnen, verhindern Wettbewerbsverzerrungen, welche den Fortbestand der Flächentarifverträge gefährden (siehe unten Kap. 6.3). Derartige Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (bzw. ihre funktionalen Äquivalente wie die Pflichtmitgliedschaft der Unternehmungen in der Wirtschaftskammer in Österreich) existieren in zehn von sechzehn EWR-Ländern, wobei der von diesen Regelungen erfaßte Anteil der Arbeitnehmer stark divergiert.²⁵
- 5.) Ein weiteres Kollektivgutproblem des Tarifvertrags betrifft die Durchsetzung der Regelungen desselben. Selbst bei so gut wie umfassender Geltung eines Flächentarifvertrags können Arbeitnehmer und Arbeitgeber Anreizen unterliegen, Normen zu brechen. Der Unterbindung von opportunistischem Verhalten dieser Art dienen staatliche *Verpflichtungshilfen* (rechtliche Erzwingbarkeit von Tarifverträgen, Friedenspflicht, gewerkschaftliches Streikmonopol), auf die bereits oben im Zusammenhang mit der vertikalen Koordinierung der Lohnverhandlungsebenen hingewiesen wurde. Auch im Hinblick auf das Vorhandensein derartiger rechtlicher Verpflichtungshilfen unterscheiden sich die EU-Länder deutlich.²⁶
- 6.) Letztlich sei auf die internationale Vielfalt in der rechtlichen Regelung der Arbeitskonflikte (Streik- und Aussperrungsrecht) hingewiesen.

2.3.5 Soziale Pakte

Der Fortbestand bzw. die Wiederbelebung einkommens-, wirtschafts- und sozialpolitischer Konzertierung und Rahmenvereinbarungen („Soziale Pakte“) auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zwischen dem Staat und den Tarifpartnern ist eines der bemerkenswertesten Phänomene im Bereich der nationalen Arbeitsbeziehungen der EU-Länder in den achtziger und neunziger Jahren. Das von manchen Autoren bereits vor längerer Zeit ausgerufenen oder gar beschworene 'Ende des Neokorporatismus' erwies sich als voreiliger Nachruf. In einigen Mitgliedstaaten der EU gingen organisierte Dezentralisierung und Aufwertung der gesamtwirtschaftlichen Ebene Hand in Hand.

Je stärker Konzertierung und Verhandlungen zwischen Regierung und Sozialpartnern institutionalisiert sind, auf eingespielten Abläufen beruhen und die Akteure eine Konsensorientierung internalisiert haben, desto mehr wird die Kompromißfindung zu einer Routineangelegenheit, welche den Abschluß spezifischer Pakte im allgemeinen überflüssig macht. Die Vereinbarung von Sozialen Pakten war daher zu beobachten einerseits in Ländern, wo neokorporatistische Kooperation in geringem Maße institutionalisiert und eingespielt ist, und andererseits in Ländern mit neokorporatistischer Tradition, wo es um besonders drängende oder langfristig bedeutsame Themen ging.²⁷

Die Ursachen der zahlreichen Versuche zwei- und dreiseitiger gesamtwirtschaftlicher Konzertierung und Vereinbarungen waren die hohe Arbeitslosigkeit, die budgetären Probleme, die finanzielle Krise des Sozialstaats, die Währungsturbulenzen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre, die Vollendung des Binnenmarkts sowie zuletzt die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags und die Bestimmungen des Wachstums- und Stabilitätspakts, welche beide im Hinblick auf die EWU beschlossen wurden.²⁸

Die obengenannten Probleme veranlaßten die betreffenden Regierungen dazu, mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden über die Einkommenspolitik, über Maßnahmen zur Hebung der Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaft, über die Budgetkonsolidierung und über Reformen in der Arbeitsmarkt- und in der Sozialpolitik in Verhandlung zu treten und Vereinbarungen zu treffen. Je näher der Termin des angestrebten Eintritts in die dritte Stufe der EWU rückte, umso stärker trat die Erfüllung der Konvergenzkriterien in den Vordergrund, und die beitrittswilligen Regierungen sahen sich konfrontiert mit dem bevorstehenden Verlust des nationalstaatlichen geld- und währungspolitischen Instrumentariums und einem engen fiskalpolitischen Korsett. Angesichts dieser Einschränkungen der Handlungsmöglichkeiten suchten sie durch eine Wiederbelebung bzw. Stärkung neokorporatistischer Kooperationsmuster eine gewisse Autonomie für ihre Politik zurückzugewinnen, denn das erfolgreiche Bestehen der nationalen Wirtschaften in der EWU wird nicht zuletzt von der Kooperation mit den Tarifpartnern abhängen: "Especially in the event that monetary

unification is accomplished, they (the member governments, M.M.) will have to rely more and more on the negotiated consent of their respective social partners in order to obtain the 'voluntary and active assent' that is so important for competitive success."²⁹ Zudem boten mit den Sozialpartnern abgestimmte Maßnahmenpakete (z.B. betreffend die Budgetkonsolidierung oder die Reform des Sozialstaats) den Regierungen den Vorteil einer breiteren Unterstützung für unpopuläre, aber längerfristig unumgängliche politische Vorhaben.

Wenngleich sich die Sozialpakete in Westeuropa nach Inhalten und Formen deutlich unterschieden, lassen sich einige wichtige gemeinsame Merkmale hervorheben:

- 1.) *Einkommenspolitische Vereinbarungen* bildeten in allen Fällen zentrale Bestandteile der Sozialen Pakte. Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn im Hinblick auf den verschärften Wettbewerb auf den internationalen Produktmärkten ist neben der Flexibilität auf der Mikroebene die Kontrolle der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung wesentlich.³⁰ Das Hauptziel der lohnpolitischen Übereinkommen stellte zumeist die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch eine Senkung der Lohnstückkosten dar, und zwar durch Nominallohnzuwachsrate wenig über der Inflationsrate sowie häufig auch durch Reduktion der Lohnnebenkosten (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung u.a.). In einigen Ländern (z.B. in Italien) waren, um derartige Ziele überhaupt in Angriff nehmen zu können, tiefgreifende institutionelle Reformen notwendig: Sie dienten dazu, die Steuerungsfähigkeit des Gesamtsystems durch eine Verbesserung der horizontalen und vertikalen Koordination der Lohnverhandlungen zu erhöhen. Auch auf die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor wurde häufig Bezug genommen (etwa durch Reformen des Lohnsetzungsprozesses oder durch die Entkoppelung der dortigen Lohnentwicklung von jener im privaten Sektor). In Ergänzung zu den lohnpolitischen Aspekten wurde in vielen Fällen die Bereitstellung von kollektiven Gütern wie berufliche Aus- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung, Infrastrukturinvestitionen etc. in die Wege geleitet, welche längerfristig zu einem rascheren Produktivitätsfortschritt beitragen. Ein qualitätszentriertes Wettbewerbskonzept beruht somit auf Konzertierung und Vereinbarungen: Diese reduzieren die Unsicherheit der Akteure und ermöglichen die Bereitstellung von kollektiven 'Wettbewerbsgütern'; beides sind wichtige Voraussetzungen für langfristige Investitionen in Innovation und Qualitätsverbesserung.
- 2.) Soziale Pakte beinhalten Vereinbarungen über *Strategien* zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise, zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit des Lohnverhandlungssystems, zur Reform des Sozialstaats usw. und sind daher *längerfristig* angelegt.³¹
- 3.) Einkommens-, Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik stehen in wechselseitiger Abhängigkeit voneinander. Infolgedessen beschränken sich die strategieorientierten Sozialpakete notwendigerweise nicht auf einen der genannten Bereiche, sondern betreffen eine Reihe von Politikfeldern:

Nur dieser Ansatz ermöglicht *umfassende, koordinierte Maßnahmenbündel*. Zudem ist die Einigung, die im Rahmen von dreiseitigen Verhandlungen ein besonderes schwieriges Unterfangen darstellt, bei einem breiteren Themenbereich eher zu erzielen, da hier der wechselseitige Abtausch von Zugeständnissen aus verschiedenen Politikfeldern möglich ist.

- 4.) Den Verhandlungen über die konkreten Maßnahmen des Pakts, d.h. über die Verteilung von Kosten und Nutzen, geht in der Regel die *Konzertierung* zwischen Regierung und Tarifpartnern voraus. Konzertierung³² bedeutet, daß die Akteure einander über ihre Absichten und Handlungsspielräume unterrichten, ihre Annahmen und Erwartungen darlegen sowie verhandlungsrelevante Informationen austauschen. Sie schafft günstigere Voraussetzungen für effektive Verhandlungen, indem der Dialog über den Zustand der Wirtschaft und dessen Interpretation getrennt wird von Verhandlungen über konkrete Maßnahmen. Konzertierung dient aber vor allem auch dazu, die Vorteile kooperativer Lösungen herauszustellen und gemeinsame Gewinnzonen ausfindig zu machen.

Die in einen auf Dauer angelegten sozialen Dialog eingebundenen Akteure sind über die Absichten der jeweils anderen Teilnehmer besser informiert und können deren Handlungsspielräume besser einschätzen. Beides ist wesentlich für die Entstehung bzw. Aufrechterhaltung von wechselseitigem Vertrauen zwischen den Dialogpartnern. Längerfristige Zielsetzungen können in Verhandlungen eher erreicht werden, wenn ein Klima des Vertrauens besteht: Die Akteure sind unter diesen Bedingungen eher bereit, kurzfristige Konzessionen zu machen, um längerfristig einen Vorteil zu erreichen. Gegenseitiges Vertrauen, eine längerfristige Perspektive und die Einbeziehung mehrerer Politikfelder begünstigen einen Reformprozeß, welcher nicht durch Veto-Positionen der einen oder anderen Seite blockiert wird.

- 5.) Effektivität und Dauerhaftigkeit der Paktierung sind erstens abhängig davon, ob der Staat bereit und fähig ist, auf das Regulierungsmonopol für einen bestimmten Bereich zu verzichten und diese Regulierung in Abstimmung mit den Sozialpartnern vorzunehmen. Die Fähigkeit des Staates, Abkommen der Sozialpartner, welche dem Gemeinwohl dienen, anzuerkennen und verbindlich zu erklären (z.B. durch Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Flächentarifverträgen) bzw. im Falle eines Scheiterns der Paktverhandlungen zu *intervenieren*, schränkt opportunistisches Verhalten von seiten der anderen Akteure ein und senkt die Wahrscheinlichkeit kostspieliger Verteilungskonflikte. Zweitens sind die organisationsstrukturellen Charakteristika wesentlich. Nur im Zusammenwirken mit umfassenden Verbänden, welche kompromißorientiert verhandeln und hinreichend *steuerungsfähig* sind (d.h. bindende Entscheidungen treffen und auch durchsetzen können), ist dauerhafte Paktierung möglich.

Ihrer Form und ihren wichtigsten Inhalten gemäß sind Soziale Pakte eine bedeutende Manifestation des '*Angebotskorporatismus*' (F. Traxler)³³ der

achtziger und neunziger Jahre. Dieser beinhaltet die Übertragung gewisser, für die Wettbewerbsfähigkeit und die längerfristige Wirtschaftsentwicklung wichtiger Kompetenzen an die Sozialpartner, wobei die konkrete Regelung dieser Materien auf unterschiedlichen Ebenen (Gesamtwirtschaft, Branche, Region, Betrieb) stattfindet. Stärker als in den siebziger Jahren kommt den Sozialpartnern daher (neben der distributiven) eine regulative Funktion zu.

Letztlich sei auf die Frage eingegangen, aus welchen Gründen die Gewerkschaften den Pakten zustimmten, die ihnen kurzfristig sichere Nachteile (Verzicht auf das volle Ausschöpfen des durch den Produktivitätsfortschritt definierten Spielraums für verteilungsneutrale Lohnzuwächse) und längerfristige, aber vage Vorteile (in Form der durch das Gesamtpaket intendierten Beschäftigungszunahme) in Aussicht stellten. Nur in wenigen Fällen erhielten die Gewerkschaften auch kurzfristige Zugeständnisse (z.B. Lohnsteuersenkung, Arbeitszeitverkürzung).

Erstens war die Durchsetzungsfähigkeit der Arbeitnehmerverbände durch die hohe Arbeitslosigkeit geschwächt, zweitens drohten von Regierungsseite einseitige lohnpolitische Interventionen, und drittens sind für die Gewerkschaften längerfristig und strategisch ausgerichtete strukturelle Reformen, an deren Konzeption und Durchführung sie beteiligt sind, allemal günstiger als solche, die ohne Konsultation und Verhandlungen erfolgen. Sie tauschten mithin auch kurzfristige materielle Konzessionen gegen längerfristige Vorteile prozeduraler Art, nämlich die institutionalisierte Einbindung in die wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene. Viertens wurden Konfliktstrategien als Alternative zur Paktteilnahme von den betreffenden Gewerkschaften entweder prinzipiell abgelehnt oder als nicht erfolgversprechend beurteilt.

Mit ihrer Zustimmung zu den Sozialen Pakten akzeptieren die Gewerkschaften die Priorität der Bemühungen um die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Volkswirtschaft. Dieser neue, *„wettbewerbskorporatistische“* Kompromiß zwischen Arbeit und Kapital stellt die Aufteilung von ökonomischen Risiken und entsprechender Verantwortung unter den geänderten, durch größere Unsicherheiten gekennzeichneten Bedingungen und die Suche nach gemeinsamen Gewinnzonen in den einzelnen Problemfeldern in den Vordergrund.³⁴

2.3.6 Konvergenz der nationalen Lohnverhandlungssysteme in Westeuropa?

Im Hinblick auf die Chancen der Realisierung transnationaler Koordination der Lohnverhandlungen ist die Frage, ob die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme in der EU konvergieren oder signifikante Divergenzen fortbestehen, von hoher Relevanz. Konvergenz bedeutet, daß sich bestimmte Institutionen der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme in die gleiche Richtung verändern (Konvergenz im weiteren Sinn) oder sich in Form und Inhalt weitgehend angleichen (Konvergenz i.e.S.).

Die *Konvergenzthese* in ihrer *neoliberalen* Ausprägung besagt, daß sich die Arbeitsbeziehungssysteme aller hochentwickelten Länder als Folge der fortschreitenden Internationalisierung der Märkte zunehmend vereinheitlichen, und zwar in Richtung Disorganisation und Dezentralisierung.³⁵

Wichtige Akteure der grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Integration sind die *transnationalen Konzerne* (TNKs). Diese können auf verschiedene Art und Weise zur europaweiten Homogenisierung der Arbeitsbeziehungen³⁶ beitragen:

Erstens sind TNKs in der Lage, den Wettbewerb der Standorte auszunützen und jenes Arbeitsbeziehungssystem zu wählen, welches die jeweils günstigste Kosten-Nutzen-Relation verspricht. Da zwischen den EU-Mitgliedsländern die Lohnunterschiede größer sind als die Produktivitätsunterschiede, droht dieses '*regime-shopping*' soziales Dumping nach sich zu ziehen. Zweitens können TNKs unter der Androhung der Produktionsverlagerung (Exit-Option) überall bestimmte Standards der Arbeitsorganisation, Arbeitszeitformen etc. (beste Praktiken im Hinblick auf die Unternehmenserträge) durchsetzen. Und drittens bevorzugen große TNKs konzernspezifische *Human-Resource-Management*-Strategien, welche entsprechende nationale Usancen verdrängen. Die beiden letzten Punkte bedeuten, daß TNK-Töchter nicht mehr alle Aspekte der nationalen Arbeitsbeziehungen des jeweiligen Standorts übernehmen, sondern in weiten Bereichen eigene, konzernspezifische Regelungen anwenden.

Aus diesen Beobachtungen über das Verhalten von TNKs wäre abzuleiten, daß die Arbeitsbeziehungen in der Branche X des Landes Y eher heterogener werden, da die Konzerne unterschiedliche Unternehmensstrategien verfolgen. Gleichzeitig aber konvergieren die betrieblichen Arbeitsbeziehungen in allen EU-Töchtern eines bestimmten TNK. Zunehmender intra-nationaler Diversität stünde somit zunehmende internationale Konvergenz der Arbeitsbeziehungen gegenüber.³⁷

In Ergänzung zu dieser Hypothese eines beträchtlichen Einflusses der TNKs auf die nationalen Arbeitsbeziehungen werden jedoch gewichtige Argumente vorgebracht, welche die Widerstandsfähigkeit nationaler Arbeitsbeziehungssysteme³⁸ gegenüber homogenisierenden Kräften betonen:

Erstens beruhen die Arbeitsbeziehungen in einem bestimmten TNK auf dem nationalen Arbeitsbeziehungssystem des jeweiligen Ursprungslandes. Zweitens bleiben viele Aspekte eines nationalen Arbeitsbeziehungssystems durch TNKs unberührt. Drittens führt die empirische Evidenz vor Augen, daß soziales Dumping innerhalb der EU wenig relevant ist, denn TNKs orientieren sich bei Standortentscheidungen nicht nur an Lohnstückkostenvergleichen und der Kostenintensität von Arbeitsschutzbestimmungen. Erfolg auf internationalen Märkten ist mit ganz unterschiedlichen '*national business systems*' (spezifischen nationalen Konfigurationen von Arbeitsbeziehungssystem, Beschäftigungssystem und Wirtschaftsregime) zu erzielen. Viertens bildet die Vorstellung heimatloser, weltweit aktiver Großkonzerne, die schon bei relativ geringen Unterschieden in den nationalen Produktionsbedingungen Standortwechsel durchführen, keine adäquate Aus-

gangsthese über die Entwicklung der europäischen Volkswirtschaften. Der Großteil der Wertschöpfung und Beschäftigung findet in Wirtschaftsbereichen statt, deren Unternehmungen sich durch enge nationale, regionale oder lokale Bindungen auszeichnen und daher weiterhin an der jeweiligen Infrastruktur, den jeweiligen Institutionen, kollektiven Gütern und Verbandsstrukturen des Arbeitsbeziehungssystems interessiert sind. Und die Beschäftigungszuwächse erfolgen überwiegend in diesen Wirtschaftsbereichen, nämlich im Dienstleistungssektor und in den kleinen und mittleren Unternehmungen der Sachgüterproduktion. *Regime shopping* stellt für die betreffenden Unternehmungen keine verfügbare Option dar, sie benötigen Beschäftigte vor Ort und können sich infolgedessen nicht von den jeweiligen Infrastrukturbedingungen, Institutionen etc. lösen.⁴⁰

Auch die EU ist ein Akteur, dessen Entscheidungen sich auf die nationalen Arbeitsbeziehungen homogenisierend auswirken könnten. Tatsächlich hat die EU in bezug auf die für die Lohnsetzung relevanten Institutionen bislang nur in indirekter Weise (durch Beschleunigung der wirtschaftlichen Integration), nicht aber direkt zu einer Konvergenz i.w.S. beigetragen. Ausschlaggebend dafür ist, daß Lohnfragen nicht zum Geltungsbereich des Sozialkapitels des EU-Vertrags gehören; somit existieren keine europäischen Normen für Koalitionsbildung, Tarifautonomie und länderübergreifende Arbeitskonflikte.

Ganz allgemein haben die eigentümlichen Politikmuster der EU de facto der Erhaltung bestehender funktionsfähiger nationaler Arbeitsbeziehungssysteme und damit der Diversität letzterer gedient. Erstens ist in diesem Zusammenhang das besondere Gewicht des Prinzips der Einstimmigkeit bzw. der qualifizierten Mehrheit zu nennen, wodurch Minderheiten günstige Bedingungen vorfinden, Entscheidungen zu blockieren. Die Durchsetzung gewisser gemeinsamer Mindeststandards im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik setzt jedoch zwingend Entscheidungen voraus! Zweitens wird diese Tendenz durch das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung nationaler Regelungen (als Alternative zu deren Harmonisierung) noch verstärkt. Und drittens unterstützen verschiedene EU-Regulierungen, z.B. die „Kristoffersen-Klausel“, gemäß der Mitgliedsländer die nationale Durchführung von Richtlinien unter bestimmten Bedingungen an die Sozialpartner delegieren können, ebenfalls den Fortbestand nationaler Differenzierungen der Arbeitsbeziehungsinstitutionen.

Es ist daher nicht weiter verwunderlich, daß die EU bislang nur in wenigen Teilbereichen der Arbeitsbeziehungen direkt zur Konvergenz der betreffenden nationalen Institutionen beigetragen hat, vor allem in der Arbeitsmarktpolitik und in Fragen des Arbeitnehmerschutzes und der Gleichbehandlung. So ist davon auszugehen, daß der intensive Vergleich arbeitsmarktpolitischer Programme und ihrer jeweiligen Effektivität zu einer Diffusion der besten Praktiken führen wird.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß im westeuropäischen Ländervergleich die Anpassungsreaktionen der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme erheblich divergierten: Grundsätzlich gleiche Problemlagen (Internationalisierung, Differenzierung der Arbeitnehmer- und der Unter-

nehmerinteressen) wurden von diesen unterschiedlich verarbeitet und hatten daher auch verschiedene Auswirkungen auf die Institutionen der Arbeitsbeziehungen.⁴¹

Diese Befunde der komparativen Länderstudien stützen die These von der *Pfadabhängigkeit* der Entwicklung dieser Institutionen: Die nationalen Arbeitsbeziehungssysteme sind in das jeweilige Wirtschafts- und Sozialsystem und in den weiteren gesellschaftlichen Kontext eingebunden. Erfolgreiche, d.h. längerfristig effektive Anpassungen an die neuen Rahmenbedingungen erfordern unterschiedliche, nämlich mit den jeweiligen Kontexten vereinbare, aber (vor allem im Hinblick auf die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit) funktional äquivalente Maßnahmen. Die Unterschiede in den konkreten Reformen hängen also wesentlich von den bestehenden institutionellen Ausstattung und den Präferenzen der nationalen Akteure ab.

Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, welche in den meisten Ländern Westeuropas die institutionellen Grundlagen der Arbeitsbeziehungen sind, räumen den Arbeitsmarktparteien ungleich mehr Freiräume in der Gestaltung ihrer Interessen ein als die Institutionen anderer Bereiche den dortigen Akteuren.⁴²

Jedenfalls stehen die Ergebnisse der komparativen Untersuchungen in einem deutlichen Gegensatz zur obengenannten Konvergenzthese vom Verfall des Neokorporatismus und dem Aufstieg deregulierter und dezentralisierter Arbeitsbeziehungsformen zum dominanten Regelungsmodus.

Nach wie vor bestehen große Unterschiede zwischen den nationalen Arbeitsbeziehungssystemen der EU-Länder. Was den Bereich der Lohnverhandlungsinstitutionen betrifft, so ist eine Konvergenz i.w.S. dahingehend festzustellen, daß die betriebliche Ebene an Bedeutung gewann. Gleichzeitig mit dieser Dezentralisierung erfolgte in vielen Ländern eine Aufwertung der nationalen Ebene der Arbeitsbeziehungen. Diese entgegengerichteten Tendenzen stehen nur scheinbar im Widerspruch zueinander, denn sie dienen beide – sofern die nationalen Verbände ausreichende Steuerungsfähigkeit besitzen – der Anpassungsfähigkeit des jeweiligen Gesamtsystems.

Von komparativen Analysen zu wenig berücksichtigt werden die oben erwähnten Trends zu interner Diversifikation nationaler Arbeitsbeziehungssysteme. Die Internationalisierung und ihre Akteure zeitigen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen eines Landes unterschiedliche Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen, da die Anforderungen jeweils verschieden sind. Dies ist gleichbedeutend mit einer gewissen europaweiten Konvergenz i.w.S. der Arbeitsbeziehungen in einzelnen Branchen.⁴³ Die Ansätze zu transnationaler Koordination der Lohnverhandlungen in einigen Branchen (siehe Teil 2 des Artikels) und der sektorale Soziale Dialog über qualitative Aspekte der Arbeitsbedingungen könnten diese Tendenz verstärken.

2.4 Ausgewählte Indikatoren der Wirtschaftsentwicklung in der EU

Im folgenden soll kurz auf einige Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung in der EU in den letzten Jahren und des gegenwärtigen Zustands eingegangen werden, denn die ökonomischen Tendenzen werden wichtige Rahmenbedingungen für die Versuche bilden, eine transnationale Koordination der Lohnverhandlungen in der EWU herbeizuführen (siehe Kap. 6 im Teil 2).

2.4.1 Nominelle Konvergenz und reale Divergenz

In den neunziger Jahren verlangsamte sich der Preisauftrieb in allen EU-Ländern deutlich. Die Zuwachsrates der Verbraucherpreise in der EU 15 sank von jahresdurchschnittlich 4,4% 1986-90 und 4,1% 1991-95 auf 1,5% 1998 und 1,3% (Prognose) 1999 (siehe Tabelle 2).

Gemäß postkeynesianischer Auffassung wird die Inflation vorwiegend von der Nominallohnentwicklung bestimmt. Liegen die Lohnabschlüsse über der Produktivitätszunahme, so sind die Unternehmungen mit höheren Lohnstückkosten konfrontiert. Unter der Annahme unvollkommener Konkurrenz (*mark-up*-Preisbildung) steigt dann das Preisniveau im entsprechenden Maße.

Tatsächlich verringerte sich der nominelle Lohnauftrieb in den letzten Jahren signifikant. Die nominelle Zuwachsrates der Einkommen aus unselbständiger Arbeit in der EU 15 sank von jahresdurchschnittlich 6,2% 1986-90 und 5,0% 1991-95 auf 2,3% 1998 und 2,9% (Prognose) 1999 (siehe Tabelle 3).

Nach der Unterzeichnung des Maastrichter EU-Vertrags im Februar 1992 stand für alle Länder die Erfüllung der dort vereinbarten Konvergenzkriterien im Vordergrund: Die Preisstabilitäts-Klausel besagt, daß die Inflationsrate nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem entsprechenden Schnitt der drei Länder mit dem geringsten Preisauftrieb liegen dürfe. In der Folge wurde die Inflation in den Hartwährungsländern, insbesondere in Deutschland, zur Orientierungsmarke für die übrigen EU-Staaten. Die Stabilitätserfolge in diesen Ländern beruhten jeweils auf der Interaktion zwischen Notenbank (der Deutschen Bundesbank) und koordiniertem Lohnverhandlungssystem. In dem jeweiligen Ankerabschluß (Metallbranche) wurde das anspruchsvolle (Preis-)Stabilitätsziel berücksichtigt, und die folgenden Tarifabkommen der Lohnrunde orientierten sich an dieser Vereinbarung.

In jenen Ländern, deren Lohnverhandlungssystem nicht diese Anpassungsfähigkeit besaß, konnte die Dämpfung des Preisauftriebs nur unter Inkaufnahme hoher realwirtschaftlicher Kosten (in Form gestiegener Arbeitslosigkeit) erreicht werden. Da die Lohnverhandler auf das geänderte Inflationsziel nicht rasch reagierten, sah sich die Geldpolitik zu einem restriktiveren Kurs veranlaßt. Die resultierenden höheren Arbeitslosenquoten dämpften in der Folge die Nominallohnabschlüsse.

Aufgrund der unterschiedlichen Anpassungsfähigkeit der nationalen Lohnverhandlungssysteme in der EU ging somit in den neunziger Jahren nominelle Konvergenz einher mit Divergenz in den Arbeitslosenquoten.⁴⁴

Tabelle 2: Preisdeflator des privaten Verbrauchs (prozentuelle Veränderung gegenüber dem Vorjahr)

	1986–90	1991–95	1996	1997	1998	1999 Prognose	2000 Prognose
B	2,4	2,7	2,0	1,6	0,7	1,0	1,3
DK	3,8	1,7	1,4	1,9	1,8	2,3	2,2
D	1,5	3,5	1,9	1,7	0,9	0,7	1,3
GR	17,6	13,8	8,3	5,5	4,7	2,5	2,2
E	6,6	5,6	3,5	2,5	2,0	1,8	1,9
F	2,9	2,3	1,9	1,4	0,9	0,5	1,1
IRL	3,2	2,5	1,4	0,9	2,1	2,2	2,7
I	6,1	5,7	4,4	2,6	2,3	1,8	1,9
NL	0,9	2,5	1,9	4,0	4,8	1,8	1,8
A	2,0	3,0	2,8	2,0	0,9	1,1	1,3
P	12,2	7,7	3,6	2,0	2,9	2,2	2,1
FIN	4,5	3,0	1,6	1,9	1,5	1,0	1,1
S	6,7	4,7	1,2	2,2	0,6	0,8	1,0
UK	5,4	4,2	3,1	2,5	2,0	2,0	2,0
EU-15	4,4	4,1	2,8	2,2	1,6	1,3	1,6
EUR-11	3,7	3,9	2,6	2,0	1,5	1,2	1,5

Quelle: Eurostat, Prognosewerte aus dem Frühjahr 1999

Tabelle 3: Einkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten
(prozentuelle Veränderung gegenüber dem Vorjahr)

	1986–90	1991–95	1996	1997	1998	1999 Prognose	2000 Prognose
B	3,8	4,9	0,9	2,6	2,0	2,2	2,3
DK	5,1	3,4	2,9	3,8	4,3	4,2	4,0
D	3,5	5,6	2,1	1,4	1,3	2,7	2,7
GR	16,8	12,1	11,8	11,0	6,3	4,3	3,9
E	8,0	6,4	3,8	2,3	1,8	1,9	1,9
F	4,2	3,2	2,9	2,1	2,0	1,9	2,7
IRL	5,6	4,5	3,2	6,4	6,8	7,0	7,3
I	8,8	5,1	6,3	4,2	-1,5	2,4	2,5
NL	1,7	3,4	2,1	1,9	1,7	3,6	3,2
A	4,5	4,6	1,7	0,7	2,3	2,6	2,7
P	16,7	10,5	6,3	4,2	4,7	4,9	4,8
FIN	8,8	3,4	2,7	1,3	5,5	2,6	3,4
S	9,2	4,5	6,5	3,7	3,3	3,2	3,5
UK	8,4	4,9	3,5	4,6	5,3	4,5	4,5
EU-15	6,2	5,0	3,4	2,8	2,3	2,9	3,1
EUR-11	5,4	5,0	3,2	2,3	1,5	2,5	2,7

Quelle: Eurostat, Prognosewerte vom Frühjahr 1999

Während die Arbeitslosenquote 1998 in den Niederlanden bei 4% und in Österreich bei 4,4% lag, betrug sie in Spanien 18,8% (Tabelle 4).

2.4.2 Hohe Arbeitslosigkeit

Neben der Divergenz der nationalen Arbeitslosenquoten ist festzuhalten, daß die durchschnittliche Arbeitslosenrate in der EU 15 in der ersten Hälfte der neunziger Jahre auf zweistellige Werte anstieg und sich seither kaum verringerte: 1990 belief sich diese Quote auf 8,1% (1986-90 jahresdurchschnittlich 8,9%), erhöhte sich im Gefolge der Rezession von 1993 auf 11,4% im Jahre 1994 (1991-95 jahresdurchschnittlich 10,0%) und lag 1998 immer noch bei 10,0%, 1999 (Prognose) bei 9,6% (siehe Tabelle 4).

Aus postkeynesianischer Sicht,⁴⁵ welche Kreislaufzusammenhänge in den Vordergrund stellt, ist der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Mitte der siebziger Jahre in erster Linie eine Konsequenz der hohen Realzinsen und der Unsicherheit der privaten Investoren:

Die Notenbanken reagierten auf die importierte Teuerung und die inflationär wirkenden Verteilungskämpfe im Gefolge der beiden Ölpreisschocks mit hohen Zinsen, zugleich erhielt – entsprechend der übernommenen monetaristischen Doktrin – Preisniveaustabilität Vorrang gegenüber dem Vollbeschäftigungsziel. Hinzu kamen Handelsbilanz- und Staatsdefizite einiger großer Länder (v.a. USA) sowie heftige Währungsturbulenzen. Da in der Folge die Inflation etwas rascher zurückging als die Zinssätze, stiegen die Realzinsen. Diese übten anhaltend dämpfenden Einfluß auf die Sachkapitalinvestitionen aus:

Mittel- und längerfristig ist die Relation zwischen Zinssatz und Wachstumsrate des Sozialprodukts von wesentlicher Bedeutung für die Investitionsbereitschaft der Unternehmungen: Wie bereits oben festgestellt, besteht der überwiegende Teil der Finanzverbindlichkeiten des Unternehmenssektors der kontinentaleuropäischen Länder aus variabel verzinsten Bankkrediten. Die Finanzierungskosten des Schuldenbestands und der zukünftigen Investitionen des Unternehmenssektors werden deshalb in höherem Maße durch die Entwicklung des Kreditzinses bestimmt als durch jene des Anleihezinses. Die Kreditzinsen wiederum werden weitgehend durch die Refinanzierungskosten der Geschäftsbanken und damit durch die Leitzinsen der Notenbanken determiniert.

Liegt der (Kredit-)Zinssatz über der Wachstumsrate des BIP, so erfordert ein intersektorales (zwischen Gläubiger- und Schuldnersektoren) und intertemporales (langfristige Konstanz der Relationen von Forderungen/Schulden zum BIP) Gleichgewicht, daß erstens die Unternehmungen und der Staat jeweils weniger (netto) Kredite aufnehmen, als sie Zinsen für Alt-schulden bezahlen, also Primärüberschüsse erzielen, und zweitens die privaten Haushalte, als sie an Zinserträgen einnehmen, so daß permanent (netto) Liquidität von Unternehmungen und Staat zu den Haushalten fließt. Dies dämpft das Nachfragewachstum, weil die Nachfrageeignung der Schuldnersektoren höher ist als jene der Gläubigersektoren. Aus diesen

Tabelle 4: Arbeitslosigkeit (in Prozent der zivilen Erwerbsbevölkerung)

	1986–90	1991–95	1996	1997	1998	1999 Prognose	2000 Prognose
B	8,7	8,5	9,7	9,4	9,5	8,3	7,8
DK	6,4	8,6	6,8	5,6	5,1	4,6	4,8
D	5,9	7,3	8,9	9,9	9,4	9,0	8,7
GR	6,6	8,3	9,6	9,8	10,7	9,4	9,2
E	18,9	20,9	22,2	20,8	18,8	17,3	15,8
F	9,7	11,1	12,4	12,3	11,7	11,5	11,0
IRL	15,5	14,5	11,6	9,8	7,8	6,0	4,7
I	9,6	10,3	12,0	12,1	12,2	12,2	11,9
NL	7,4	6,4	6,3	5,2	4,0	3,6	3,3
A	3,4	3,7	4,3	4,4	4,7	4,3	4,2
P	6,1	5,6	7,3	6,8	5,1	4,7	4,6
FIN	4,2	13,5	14,6	12,7	11,4	10,1	9,4
S	2,0	7,2	9,6	9,9	8,3	7,8	7,6
UK	9,0	9,5	8,2	7,0	6,3	6,5	6,6
EU–15	8,9	10,0	10,8	10,6	10,0	9,6	9,2
EUR–11	9,4	10,4	11,6	11,6	10,9	10,4	9,9

Quelle: Eurostat. Prognosewerte aus dem Frühjahr 1999

Gründen muß die gesamtwirtschaftliche Investitions- und Sparquote bei einem positiven Zins-Wachstums-Differential niedriger sein als bei einem negativen. Das wiederum dämpft das Angebotswachstum.

Ende der siebziger Jahre fand ein ‚Regimewechsel‘ statt; danach lagen in allen westeuropäischen Ländern die Kreditzinsen über der Wachstumsrate des BIP. Hauptursache für das anhaltend hohe Zinsniveau und damit für das positive Zins-Wachstums-Differential war die Geldpolitik der Notenbanken. Die Lohnquote ging längerfristig zurück, die Unternehmungen verwendeten ihre überdurchschnittlich wachsenden Gewinne jedoch nicht für höhere Realkapitalinvestitionen, sondern für eine dauerhafte Verringerung ihrer Netto-Kreditaufnahme.⁴⁶ Das Bestreben der Unternehmungen, ihre Schuldenquote zu stabilisieren, sorgte mithin dafür, daß sich die Primärbilanz des Unternehmenssektors drehte und dieser einen permanenten Primärüberschuß erzielte. Die hohen Realzinsen machten zudem Investitionen in Finanzanlagen und kurzfristige spekulative Transaktionen auf den Finanzmärkten attraktiver. Unter diesen Bedingungen reduzierten die Unternehmungen ihre Realkapitalinvestitionen stärker, als für eine Stabilisierung ihrer Schulden relativ zum BIP notwendig gewesen wäre. Ihr Realkapitalstock und ihre Finanzverbindlichkeiten wuchsen demnach langsamer als die Gesamtwirtschaft.

Schwächeres Wachstum, zunehmende Arbeitslosigkeit und hohe Zinssätze ließen die Budgetdefizite ansteigen. (Da die Haushalte auch unter dem neuen Regime einen Primärüberschuß aufrechterhielten, mußte der Staat – bei unveränderter Leistungsbilanz – ‚automatisch‘ einen Anstieg seines Primärdefizits⁴⁷ ‚erleiden‘, die Staatsschulden stiegen rascher als das BIP.) Da die höheren Defizite des Gesamtstaats auf Dauer nicht durchzuhalten waren, schwenkten die Regierungen zu restriktiver Fiskalpolitik um, von der zuallererst die öffentlichen Investitionen betroffen waren. Die Maasrichter Konvergenzkriterien verstärkten diese Ausrichtung. Die Gleichzeitigkeit der Konsolidierungsbemühungen der meisten westeuropäischen Länder erhöhte die Wirkung auf die aggregierte Nachfrage in der EU.

Unter den beschriebenen Verhältnissen vermochten die Gewerkschaften den durch den Produktivitätsfortschritt umrissenen Spielraum für kostenneutrale Lohnerhöhungen nicht mehr auszuschöpfen (siehe unten 2.4.3). Die Reallöhne und die Massenkaufkraft stiegen infolgedessen nur noch schwach.

Und da alle EU-Länder versuchten, die Schwäche der Inlandsnachfrage durch Exportzuwächse zu kompensieren, stieß diese Strategie innerhalb Europas an ihre Grenzen. Hinzu kam, daß in den achtziger und neunziger Jahren viele europäische Währungen – besonders jene des DM-Blocks – über längere Zeit gegenüber dem US-Dollar überbewertet waren. Weiters bewirkte die Phase flexibler Wechselkurse nach dem Zusammenbruch des EWS 1992 wegen der zusätzlichen Unsicherheiten für Investoren und der damit einhergehenden höheren Risikoprämien erhebliche Wachstumseinbußen.

Als Resultat stieg die Arbeitslosigkeit ab der zweiten Hälfte der siebziger Jahre von Rezession zu Rezession: Konjunkturelle Arbeitslosigkeit verfe-

Tabelle 5: Reale Lohnstückkosten (prozentuelle Veränderung gegenüber dem Vorjahr)⁽¹⁾

	1961-73	1974-85	1986-90	1991-95	1996	1997	1998	1999 Prognose	2000 Prognose
B	0,4	0,3	-1,3	0,3	-1,1	-1,5	-0,5	-0,2	-0,7
DK	0,2	-0,4	-0,2	-1,1	-0,9	0,8	1,7	1,1	-0,3
D*	0,5	-0,3	-0,8	-0,5	-0,4	-1,8	-1,6	0,2	-0,6
GR	-3,2	1,3	-0,8	-2,3	2,5	0,2	-2,3	-1,6	-1,3
E	0,5	-0,8	-0,7	-0,8	-0,2	-0,5	-0,9	-0,9	-1,1
F	-0,1	0,4	-1,6	-0,3	0,4	-1,0	-0,7	-0,2	-0,4
IRL	-0,4	-0,2	-1,1	-1,7	-2,5	-3,0	-3,6	-1,2	-1,7
I	0,1	-0,1	-0,6	-2,0	0,3	0,1	-4,8	-1,0	-1,5
NL	1,1	-0,9	-0,3	-0,3	-0,3	-1,5	-1,5	0,7	0,2
A	-0,2	0,6	-0,4	-0,2	-2,4	-2,9	-1,4	-0,7	-1,0
P	0,1	0,1	-1,4	0,0	0,8	0,4	-0,7	-0,8	-0,7
FIN	-0,4	0,1	-0,2	-2,0	-0,7	-3,2	0,7	-0,4	0,5
S	-0,2	-0,1	0,8	-1,6	3,1	-0,5	0,9	0,7	0,2
UK	0,0	-0,3	0,9	-0,9	-1,1	0,3	1,7	1,0	0,4
EU-15	0,0	-0,3	-0,7	-0,9	-0,4	-0,9	-1,3	-0,1	-0,5
EUR-11	0,2	-0,4	-1,1	-0,8	-0,3	-1,2	-2,1	-0,3	-0,8

⁽¹⁾ Lohnstückkosten preisbereinigt mit dem BIP-Deflator

Quelle: Eurostat, Prognosewerte aus dem Frühjahr 1999

stigte sich zu struktureller, die Zusammensetzung des von Arbeitslosigkeit betroffenen Personenkreises wurde ungünstiger, womit sich der Abbau immer schwieriger gestaltete.⁴⁸

2.4.3 Zurückbleiben des Reallohnzuwachses hinter dem Produktivitätsfortschritt

Seit Anfang der achtziger Jahre bleibt (mit Ausnahme der Jahre 1990 und 1991, dem Ende einer langen Hochkonjunkturphase) die durchschnittliche Reallohnentwicklung hinter dem Fortschritt der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität in der EU 15 zurück.⁴⁹ (Die gesamtwirtschaftlichen realen Lohnstückkosten in nationaler Währung sanken in der EU 15 1974-85 jahresdurchschnittlich 0,3%, 1986-90 0,7%, 1991-95 0,9%, 1996 0,5%, 1997 1,0% und 1998 1,3%; siehe Tabelle 5). Dahinter standen vor allem Zugeständnisse der durch die hohe Arbeitslosigkeit geschwächten Gewerkschaften, die mit der Hoffnung verbunden waren, die verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exporte werde über kurz oder lang zusätzliche Beschäftigung und höhere Wachstumsraten bewirken.⁵⁰ Die Sozialen Pakte, die regelmäßig eine Vereinbarung über zurückhaltende Lohnentwicklung beinhalteten, dienten vor allem diesem Zweck (siehe oben 2.3.5). Diese Rechnung einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik ging allerdings nicht unbedingt auf, hing ab von den Folgen auf die Wechselkurse.

Tatsächlich erwiesen sich die Exporte (insbesondere die Warenexporte) zumeist als preiselastisch. Der Versuch, reale Lohnstückkostensenkungen in nationaler Währung dauerhaft in eine reale Abwertung zu überführen, scheiterte, falls ein im Gefolge der Exportzuwächse eintretender Leistungsbilanzüberschuß eine Aufwertung nach sich zog. Diese machte die mühsam errungenen Wettbewerbsvorteile zunichte, und der Druck auf die Gewerkschaften bestand fort. So verlor Deutschland nach dem Zusammenbruch des EWS 1992 seine Lohnstückkostenvorteile durch Aufwertung der DM.⁵¹

Anmerkungen

¹ Siehe u.a. Hall (1994) 8; Hall, Franzese (1998) 530. Nicht thematisiert werden von derartigen Untersuchungen die kulturellen Besonderheiten und gesellschaftlichen Präferenzen, welche jeweils die Entscheidung für bestimmte institutionelle Arrangements mitbestimmen. Zugespißt ließe sich formulieren, daß jene Volkswirtschaften, die eine hohe Präferenz für Preisstabilität haben, eine unabhängige Notenbank wählen.

² Zur Effizienz und Transparenz einer flexiblen Inflationszielstrategie siehe Brandner, Schuberth (1999). Vgl. auch Guger et al. (1999) 631.

³ Das strukturelle Budgetdefizit des Gesamtstaats laut OECD-Definition betrug 1998 beispielsweise in Deutschland und Italien jeweils 1,4%, in Frankreich 2,4%, in Österreich und in den Niederlanden jeweils 2,0%; OECD Economic Outlook (June 1999) 255.

⁴ Siehe dazu Marterbauer, Walterskirchen (1999) und Rossmann (1999). Faktoren, welche die negativen Beschäftigungseffekte dämpften, waren sinkende Zinssätze, die rückläufige Sparquote der Haushalte und in einigen Ländern Abwertungseffekte.

⁵ Ochel (1997) 17.

⁶ Priewe (1999) 153.

⁷ DIW (1997) 24.

- ⁸ Heine, Herr (1999) 543.
- ⁹ Zusammenfassend: ebendort 542.
- ¹⁰ DIW (1997) 25.
- ¹¹ Zusammenfassend: Beigewum (1996) 44.
- ¹² Visser (1999) 89f. Der Netto-Organisationsgrad ist allerdings kein ausreichender Indikator für den Einflußbereich und die Marktmacht der Gewerkschaften. Ein weiterer Indikator für den gewerkschaftlichen Einflußbereich ist der Erfassungsgrad der Kollektivverträge. Dieser ist im Marktsektor der meisten Länder höher als der Netto-Organisationsgrad, vor allem wegen der größeren Reichweite der Arbeitgeberverbände und wegen der Allgemeinverbindlichkeitsmechanismen. Daß der Netto-Organisationsgrad kein geeigneter Maßstab für die Marktmacht der Gewerkschaften ist, zeigt sich daran, daß empirische Studien eine nach Branchen und Berufen breite Streuung der Lohndifferenziale zwischen den jeweiligen Bereichen, die Kollektivverträgen unterliegen, und jenen ohne kollektive Lohnfestsetzung ausweisen. Vgl. Flanagan (1999) 1165.
- ¹³ Ebbinghaus, Visser (1999) 95.
- ¹⁴ Visser (1999) 95.
- ¹⁵ Ebendort 97.
- ¹⁶ Kowalsky (1999) 334.
- ¹⁷ Vgl. Traxler (1995) 190.
- ¹⁸ Ferner, Hyman (1998) XVI.
- ¹⁹ Visser (1999) 93; siehe auch Traxler (1996) 274.
- ²⁰ Traxler (1999) 121.
- ²¹ Traxler (1998b) 244f.
- ²² Vgl. Ferner, Hyman (1998).
- ²³ Traxler (1998b) 237f. Unter dem Begriff „öffentlicher Sektor“ werden hier alle hoheitlich erbrachten Leistungen erfaßt. Verstaatlichte Unternehmen bleiben daher außer Betracht.
- ²⁴ Vgl. OECD Employment Outlook 1998 (Paris 1998) Chapter 2; Minimum pay in 18 countries, in: EIRR 225 (1992) 14ff.
- ²⁵ Visser (1999) 92.
- ²⁶ Traxler (1998b) 255.
- ²⁷ Traxler (1997c) 28. Ob die Zusammenarbeit in jenen Ländern, wo neokorporatistische Kooperation in geringerem Maße institutionalisiert und eingespielt ist, nachhaltig bleibt, wird sich allerdings erst erweisen müssen.
- ²⁸ Zu den Ursachen und Zielen Sozialer Pakte siehe insbesondere: Ferner, Hyman (1998); Hassel (1998); Ebbinghaus, Hassel (1999); Grote, Schmitter (1999); Visser (1999).
- ²⁹ Grote, Schmitter (1999) 58.
- ³⁰ Ferner, Hyman (1998) XX.
- ³¹ Hassel (1998) 627.
- ³² Siehe Visser (1999) 87f.
- ³³ Traxler (1997a).
- ³⁴ Streeck (1998b).
- ³⁵ Traxler (1995) 161.
- ³⁶ Ferner, Hyman (1998) XIII.
- ³⁷ Zu dieser Schlußfolgerung gelangen auch Streeck (1998b) und Marginson, Sisson (1998).
- ³⁸ Ferner, Hyman (1998) XIV.
- ³⁹ Crouch (1999) 37.
- ⁴⁰ Zu diesem Schluß gelangen die komparativen Evaluierungsprojekte von Ferner, Hyman (1998) XXII; Ebbinghaus, Visser (1997b) und Traxler (1995) 207.
- ⁴¹ Traxler (1995) 207.
- ⁴² Hansen, Steen Madsen, Ströby Jensen (1997) 364.
- ⁴³ Vgl. Heylen, van Poeck (1995) 575.
- ⁴⁴ Siehe dazu u.a. Heine, Michael; Herr, Hansjörg, Volkswirtschaftslehre (München 1999); Schulmeister (1996).

- ⁴⁶ Siehe Nowotny (1999) 353 und Schulmeister (1996).
- ⁴⁷ Höhere Budgetdefizite waren somit (via automatische Stabilisatoren) eine Folge und nicht die Ursache schwächeren Wachstums!
- ⁴⁸ Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland in den neunziger Jahren war das Ergebnis von politikinduzierten negativen Angebotsschocks im Osten (extrem überbewertete Währung, hoher Lohnanstieg) und negativer Nachfrageschocks im Westen (unkoordinierte, widersprüchliche und prozyklische Makropolitik nach der Vereinigung: Finanzierung der Transfers in die neuen Bundesländer durch Hinnahme eines wesentlich größeren Defizits und höhere Sozialversicherungsabgaben; gleichzeitig extrem restriktive Geldpolitik der Bundesbank (1990-93) zur Dämpfung der konjunkturellen Überhitzung; resultierende Aufwertung der DM im Gefolge der EWS-Krise 1992; ab 1994 Fiskalpolitik zunehmend restriktiv) sowie der gestiegenen Kluft (*tax wedge*) zwischen Brutto- und Netto-Lohn als Ergebnis der Entscheidung der Regierung, einen Teil der Vereinigungskosten über das Sozialversicherungssystem zu finanzieren: siehe Lindlar, Scheremet (1998).
- ⁴⁹ Schulten (1998) 483f, 488.
- ⁵⁰ Beispielsweise zeigen empirische Berechnungen für Österreich, daß eine Verbesserung der internationalen preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu einer Beschleunigung des Wirtschaftswachstums führt; siehe Guger u.a. (1999) 632. Die niederländische Wirtschaft profitierte in den achtziger und neunziger Jahren von einer realen Abwertung, da die sehr zurückhaltende Lohnpolitik nicht von einer Aufwertung gegenüber der DM begleitet wurde.
- ⁵¹ Vgl. Heise u.a. (1999) 292.

Literatur

- Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (Beigewum), Was hat der Euro mit den Arbeitslosen zu tun? (Wien 1996).
- Brandner, Peter; Schubert, Helene, Effizienz und Transparenz der geldpolitischen Strategie des EZB, in: Wifo Monatsberichte 72/1 (1999) 61-73.
- Burgess, Peter, Branchentarifverhandlungen in Europa: Flächentarif à la carte?, in: WSI Mitteilungen 50/2 (1997) 112-118.
- Crouch, Colin, Adapting the European Model: the Role of Employers' Associations and Trade Unions, in: Huemer, Mesch, Traxler (1999) 27-52.
- DIW, Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt in einer erfolgreichen Wirtschafts- und Währungsunion der EU-Mitgliedstaaten (=Gutachten im Auftrage des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1997).
- Ebbinghaus, Bernhard; Hassel, Anke, The role of tripartite concertation in the reform of the welfare state, in: Transfer 5/1-2 (1999) 64-81.
- Ebbinghaus, Bernhard; Visser, Jelle, Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im westeuropäischen Vergleich, in: Hradil, Stefan; Immerfall, Stefan (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich (Opladen 1997b) 333-376.
- Ebbinghaus, Bernhard; Visser, Jelle, When Institutions Matter. Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995, in: European Sociological Review 15/2 (1999) 135-158.
- Ferner, Anthony; Hyman, Richard, Towards European Industrial Relations?, in: dieselben (Hrsg.), Changing Industrial Relations in Europe (Oxford 1998) XI-XXVI.
- Filc, Wolfgang; Köhler, Claus (Hrsg.), Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations (Berlin 1999).
- Flanagan, Robert J., Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective, in: Journal of Economic Literature 37/3 (1999) 1150-1175.
- Grote, Jürgen; Schmitter, Philippe C., The Renaissance of National Corporatism: unintended side-effect of European Economic and Monetary Union or calculated response to the absence of European Social Policy?, in: Transfer 5/1-2 (1999) 34-63.
- Guger, Alois u.a., Deflationsgefahr und Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik, in: Wifo Monatsberichte 72/9 (1999) 623-636.

- Hall, Peter A., Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining: Their Interaction in Germany and Europe, in: *German Politics and Society* 31 (1994) 1-23.
- Hall, Peter A.; Franzese, Robert J., Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union, in: *International Organization* 52/3 (1998) 505-535.
- Hansen, Lise Lotte; Steen Madsen, Jörgen; Ströby Jensen, Carsten, The Complex Reality of Convergence and Diversification in European Industrial Relations Systems, in: *European Journal of Industrial Relations* 3/3 (1997) 357-376.
- Hassel, Anke, Soziale Pakte in Europa, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10 (1998) 626-638.
- Heine, Michael; Herr, Hansjörg, Verdrängte Risiken der Euro-Einführung, in: *WSI Mitteilungen* 52/8 (1999) 539-547.
- Heise, Arne; Mühlaupt, Bernd; Seifert, Hartmut; Ziegler, Astrid, Der Standort Deutschland bei Eintritt in die Europäische Währungsunion – der WSI-Standortbericht 1999, in: *WSI-Mitteilungen* 52/5 (1999) 289ff.
- Heylen, Freddy; van Poeck, André, National Labour Market Institutions and the European Economic and Monetary Integration Process, in: *Journal of Common Market Studies* 33/4 (1995) 573-595.
- Huemer, Gerhard; Mesch, Michael; Traxler, Franz (Hrsg. im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU. Institutional Requirements for European Economic Policies* (Aldershot 1999).
- Kowalsky, Wolfgang, *Europäische Sozialpolitik. Ausgangsbedingungen, Antriebskräfte und Entwicklungspotentiale* (Opladen 1999).
- Lindlar, Ludger; Scheremet, Wolfgang, *Germany's Slump. Explaining the Unemployment Crisis of the 1990s* (=DIW Discussion Paper 169, Berlin 1998).
- Marginson, Paul; Sisson, Keith, European collective bargaining - a virtual prospect?, in: *Journal of Common Market Studies* 36/4 (1998) 505-528.
- Marterbauer, Markus; Walterskirchen, Ewald, *Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konsolidierungspolitik in der EU* (=WIFO-Studie im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien 1999).
- Mesch, Michael (Hrsg. im Auftrag des Arbeitskreises für ökonomische und soziologische Studien), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa* (Wien 1995).
- Mesch, Michael, Arbeitsbeziehungen in Westeuropa: ein Resümee, in: Mesch (1995) 11-52.
- Nowotny, Ewald, The Role of Macroeconomic Policy in Overcoming Slow Economic Growth. International Comparisons and Policy Perspectives, in: Filc, Köhler (1999) 347-364.
- Ochel, Wolfgang, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und Beschäftigung. Ein Überblick über die theoretischen und empirischen Zusammenhänge, in: *Ifo Schnelldienst* 15 (1997) 9-23.
- Priewe, Jan, Makroökonomische Politik für mehr Beschäftigung. Eine Skizze für mehr Beschäftigung, in: *WSI Mitteilungen* 52/3 (1999) 145-155.
- Rossmann, Bruno, Zur Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung der EU-Staaten im Übergang zur Währungsunion, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 25/1 (1999) 9-40.
- Schulmeister, Stephan, Zinssatz, Investitionsdynamik, Wachstumsrate und Staatsverschuldung (=Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Wien 1996).
- Schulten, Thorsten, Tarifpolitik unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion, in: *WSI-Mitteilungen* 51/7 (1998) 482-493.
- Sisson, Keith; Arrowsmith, James; Gilman, Mark; Hall, Mark, A preliminary review of the industrial relations implications of economic and monetary union (=Warwick Papers in Industrial Relations 62, University of Warwick, Coventry 1999).
- Streeck, Wolfgang, *The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects*

- and Problems (=MPIfG Discussion Paper 98/2, Köln 1998); abgedruckt auch in: *Politics and Society* 26/4 (1998b) 429-459.
- Traxler, Franz, Entwicklungstendenzen in den Arbeitsbeziehungen Westeuropas. Auf dem Weg zur Konvergenz?, in: Mesch (1995) 161-214.
- Traxler, Franz, Collective Bargaining and Industrial Change: A Case of Disorganization? A Comparative Analysis of Eighteen OECD Countries, in: *European Sociological Review* 12/3 (1996) 271-287.
- Traxler, Franz, Globalisierung als Herausforderung organisierter Arbeitsbeziehungen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 23/4 (1997a) 449-464.
- Traxler, Franz, The logic of social pacts, in: Fajertag, Giuseppe; Pochet, Philippe (Hrsg.), *Social Pacts in Europe* (EGI, Brüssel 1997c) 27-36.
- Traxler, Franz, Der Staat in den Arbeitsbeziehungen. Entwicklungstendenzen und ökonomische Effekte im internationalen Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39/2 (1998b) 235-260.
- Traxler, Franz, Wage-Setting Institutions and European Monetary Union, in: Huemer, Mesch, Traxler (1999) 115-135.
- Visser, Jelle, Societal Support for Social Dialogue. Europe's Trade Unions and Employers' Associations, in: Huemer, Mesch, Traxler (1999) 85-114.

Lohnungleichheit in den USA, Arbeitslosigkeit in Europa: Wirklich zwei Seiten derselben Medaille?

Volker Grossmann*

1. Einleitung

In den letzten beiden Jahrzehnten kam es in den meisten OECD-Ländern zu steigender Unterbeschäftigung und/oder einer deutlichen Zunahme der Lohndispersion. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, sind insbesondere in den USA und Großbritannien die Lohndifferentiale der männlichen Arbeitskräfte mit hoher Qualifikation relativ zu denen mit mittlerer Qualifikation sowie die der männlichen Arbeiter mit mittlerer Qualifikation relativ zu denen mit geringer Qualifikation (letztere werden im folgenden als 'unqualifizierte Arbeitskräfte' bezeichnet) seit Anfang der achtziger Jahre stark angestiegen. Hingegen sind diese Lohndifferentiale beispielsweise in Deutschland, Österreich und Schweden in etwa konstant geblieben.¹

Wie sich zudem aus Tabelle 2 entnehmen läßt, ist die Arbeitslosenquote unqualifizierter Männer in beinahe allen OECD-Ländern deutlich gestiegen.²

Im Gegensatz zu den USA sind in vielen Ländern aber auch deutliche Anstiege der Arbeitslosenquoten der Qualifizierten zu verzeichnen.³ Allerdings ist das Niveau der Unterbeschäftigung der Unqualifizierten in allen Ländern (mit Ausnahme Italiens) deutlich höher als das der Qualifizierten.

Eine abnehmende relative Beschäftigung unqualifizierter Arbeitskräfte bei gleichzeitig sinkenden, oder zumindest nicht steigenden, relativen Löhnen deutet auf eine signifikante Verschiebung der relativen Arbeitsnachfrage zuungunsten unqualifizierter Arbeiter hin. Die meisten Ökonomen machen technologische Veränderungen wie die sog. "Computerrevolution" für diese Entwicklung verantwortlich. Um die technologischen Veränderungen modelltheoretisch abzubilden, wird üblicherweise argumentiert, daß sich die Produktionsfunktion, welche hoch- und unqualifizierte Arbeit als Argumente enthält, geändert habe. Dabei stellt man sich vor, technischer Fort-

Tabelle 1: Entwicklung der relativen Löhne männlicher Arbeiter in einigen OECD-Ländern

		1980	1983	1988	1993
Deutschland	D9/D5	–	1,63	1,65	1,64
	D5/D1	–	1,46	1,42	1,37
Großbritannien	D9/D5	1,62	1,70	1,78	1,84
	D5/D1	1,55	1,60	1,70	1,74
Frankreich	D9/D5	2,03	2,06	2,12	2,13
	D5/D1	1,66	1,62	1,62	1,61
Italien	D9/D5	1,43	1,46	1,56 (1989)	1,65 (1994)
	D5/D1	1,63	1,53	1,39 (1989)	1,60 (1994)
Japan	D9/D5	1,63	1,65	1,70	1,71
	D5/D1	1,60	1,64	1,64	1,61
Kanada	D9/D5	1,67 (1981)	–	1,71	1,73
	D5/D1	2,07 (1981)	–	2,23	2,19
Österreich	D9/D5	1,62	–	1,67	–
	D5/D1	1,63	–	1,65	–
Schweden	D9/D5	1,61	1,55	1,57	1,62
	D5/D1	1,31	1,30	1,34	1,36
USA	D9/D5	1,76	1,86	1,99	2,00
	D5/D1	1,85	1,98	2,05	2,06

Quelle: OECD (1996) Tab. 3.1.

D9, D5, D1 bezeichnen die oberen Schranken des neunten, fünften bzw. ersten Perzentils der Bruttolohnverteilung (z.B. D5 bezeichnet den Medianlohn).

schrift führe zu einer Veränderung der relativen Grenzproduktivität zwischen beiden Produktionsfaktoren zuungunsten der Unqualifizierten. Diese Technologieänderung wird als "verzerrter technologischer Wandel" ("*skill-biased technological change*") bezeichnet. Hinsichtlich der unterschiedlichen Arbeitsmarktentwicklungen innerhalb der OECD hat Paul Krugman (1994) folgendes, inzwischen weitestgehend akzeptiertes Bild geprägt. Gegeben diese Art technologischer Veränderung, hänge es nun von der Stärke der Regulierung (bzw. der "Flexibilität") des Arbeitsmarktes ab, ob eine Verschiebung der relativen Arbeitsnachfrage vornehmlich zu einer stärkeren Lohn dispersion oder aber zu höherer Arbeitslosigkeit der Unqualifizierten führt. So würden institutionelle Regelungen die zur Vermeidung höherer Unterbeschäftigung nötige Lohnspreizung verhindern, beispielsweise durch hohe Minimumlöhne. Da insbesondere in Europa Arbeitsmärkte als stark reguliert gelten (was auch als "Eurosclerosis" bezeichnet wurde), bringt Krugman (1994) dieses Argument folgendermaßen auf den Punkt:⁴

"I [...] take it as a maintained hypothesis that the European unemployment problem and the U.S. inequality problem are two sides of the same coin."

Gemäß dieser auch als Krugman-Hypothese bezeichneten Sichtweise gäbe es also *empirisch* einen 'trade-off' zwischen der Arbeitslosigkeit der Unqualifizierten und der Lohnungleichheit innerhalb der OECD.

Der vorliegende Aufsatz stellt zunächst die Kernpunkte der Diskussion zu den Ursachen der verschlechterten Arbeitsmarktsituation unqualifizierter Arbeiter dar. Dabei wird insbesondere auf die Debatte eingegangen, ob zunehmender Außenhandel der OECD mit Entwicklungsländern oder technologischer Fortschritt überwiegend zu dieser Entwicklung beigetragen haben. In der Tat scheinen Technologieveränderungen die Hauptursache der beobachteten Änderungen der relativen Arbeitsnachfrage in der OECD zu sein. Weiterhin wird argumentiert, daß das in den meisten OECD-Ländern vorherrschende Unterbeschäftigungsproblem sich jedoch *nicht* durch die sog. Krugman-Hypothese fassen läßt. Die empirische Evidenz scheint vielmehr auf eine Änderung der *Arbeits- bzw. Firmenorganisation*, die auf technologischen Fortschritt zurückzuführen ist, hinzuweisen. Es werden daher erste Ansätze diskutiert, die diese Entwicklung in eine makroökonomische Perspektive bringen.

Der Aufsatz ist wie folgt gegliedert. Im nächsten Abschnitt werden empirische Studien zu den Ursachen einer verschlechterten Arbeitsmarktsituation der Unqualifizierten diskutiert. Im dritten Abschnitt werden einige Fakten aufgezeigt, die mit der oben angesprochenen Krugman-Hypothese nicht vereinbar sind. In Abschnitt 4 wird argumentiert, daß Ansätze, die Änderungen der Firmenorganisation (insbesondere hervorgerufen durch technologische Veränderungen) betrachten, vielversprechendere Ergebnisse liefern (bzw. liefern könnten). Der letzte Abschnitt faßt die Diskussion dieser Arbeit zusammen und zieht einige wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen.

Tabelle 2: Entwicklung der Arbeitslosenquoten der hoch- und gering qualifizierten Männer (Alter: 25-64) in einigen OECD-Ländern (Durchschnitt über die Jahre)

(in %)	Qualifikation	1979-82	1987-90	Nach 1990
Deutschland (A)	hoch	1,6	2,9	2,4 (1991)
	gering	4,5	7,6	6,2 (1991)
Großbritannien	hoch	3,9	4,0	6,6 (1992)
	gering	12,2	13,5	16,9 (1992)
Frankreich	hoch	2,1 (1982)	2,6	5,9 (1993)
	gering	6,5 (1982)	10,8	13,6 (1993)
Italien (B)	hoch	8,5	8,4	8,6 (1992)
	gering	4,4	5,9	5,6 (1992)
Japan	hoch	1,6 (1979)	1,4	1,2 (1992)
	gering	2,9 (1979)	4,1	2,6 (1992)
Kanada	hoch	2,4 (1979)	3,4	5,3 (1993)
	gering	8,3 (1979)	11,3	16,6 (1993)
Österreich (C)	hoch	1,1	1,0	1,3 (1991)
	gering	4,9	3,9	3,7 (1991)
Schweden	hoch	0,9	1,0	4,2 (1993)
	gering	3,1	2,4	10,4 (1993)
Spanien	hoch	7,9	8,8	10,7 (1993)
	gering	13,5	17,7	24,0 (1993)
USA	hoch	2,1	2,1	2,8 (1991)
	gering	9,4	9,8	11,0 (1991)

Quelle: Nickell und Bell (1997) Tab. 10.2.

(A) Nach Tätigkeit anstatt nach guter oder geringer Qualifikation. (B) 1983-86 anstatt 1979-82.

(C) Nach Tätigkeit anstatt nach guter oder geringer Qualifikation; 1983-86 anstatt 1979-82.

2. Was hat die Arbeitsmarktsituation der Unqualifizierten verändert?

2.1 'Globalisierung' versus technologischer Wandel

Insbesondere zwei Hypothesen sind zur Erklärung der veränderten Arbeitsmarktsituation der Unqualifizierten diskutiert worden: zunehmender Außenhandel mit Entwicklungsländern und (verzerrter) technologischer Fortschritt. Bevor wir uns empirischen Tests beider Hypothesen zuwenden, möchte ich zunächst einige Anmerkungen zu deren theoretischer Grundlage machen.

Verzerrter technologischer Fortschritt wird in der Regel durch die Änderung einer neoklassischen Produktionsfunktion mit hoch- und unqualifizierter Arbeit als Produktionsfaktoren dargestellt.⁵ Dabei könnte man prinzipiell zwischen zwei Arten technologischen Fortschritts unterscheiden. Zum einen mag technischer Fortschritt dazu führen, daß qualifizierte Arbeitskräfte produktiver werden in Tätigkeiten, die zuvor schlechter ausgebildete Arbeiter ausgeführt haben. Ein Beispiel aus dem produzierenden Gewerbe wäre das Durchführen von vormaligen Routinetätigkeiten durch Industrieroboter, deren Bedienung und Wartung nun eine Ingenieurausbildung erfordern. Zum anderen mögen qualifizierte Arbeitskräfte Tätigkeiten nun effizienter ausführen, in denen sie zuvor auch schon eingesetzt worden sind, beispielsweise durch eine Weiterentwicklung von Computersoftware. Mit anderen Worten könnte man von 'extensivem' versus 'intensivem' verzerrten technologischen Wandel sprechen.⁶ Diese Unterscheidung kann etwa mittels einer (häufig empirisch geschätzten) CES-Produktionsfunktion folgendermaßen dargestellt werden. Die Produktion eines homogenen Gutes in einer repräsentativen Firma sei gegeben durch $y = a(b_h(c_h h)^{\rho} + b_l(c_l l)^{\rho})^{1/\rho}$; $\rho < 1$; $a, b_h, b_l, c_h, c_l > 0$. Dabei bezeichne y die Produktionsmenge sowie h und l die eingesetzten Arbeitsstunden hoch- bzw. unqualifizierter Arbeit. Die relative Grenzproduktivität ω (bzw. der relative Lohn bei vollkommenem Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt) zwischen h und l ist somit gegeben durch $\omega = t(h/l)^{-1/\sigma}$, wobei $\sigma = (1 - \rho)^{-1}$ und $t = bc^{(\sigma-1)/\sigma}$ mit $b = b_h / b_l$ und $c = c_h / c_l$. Der Parameter t spiegelt technologische Bedingungen oder aber das durchschnittliche relative Ausbildungsniveau der beiden Typen von Arbeit wider, und σ bezeichnet die Substitutionselastizität zwischen den beiden Produktionsfaktoren. Einen Anstieg in b kann man nun als 'extensiven', einen Anstieg in c als 'intensiven' verzerrten technologischen Fortschritt bezeichnen. Offenbar ändert sich die relative Grenzproduktivität zugunsten der qualifizierten Arbeiter im Falle eines Anstiegs in c nur für den Fall einer hohen Substitutionselastizität $\sigma > 1$. (In der Tat implizieren die meisten Schätzungen von CES-Produktionsfunktionen für σ einen Wert zwischen 1 und 2.) Kahn und Lim (1998) machen einen ersten Versuch, empirisch zwischen Änderungen in b und c zu diskriminieren.

Zur Vereinfachung werde ich in diesem Papier allerdings im folgenden immer dann von verzerrtem technologischen Fortschritt sprechen, wenn die relative Grenzproduktivität zugunsten der qualifizierten Arbeitskräfte steigt. (Im obigen Beispiel wird dies durch einen wie auch immer gearteten Anstieg in t impliziert).

Die Globalisierungsthese zur Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation der Unqualifizierten in der OECD stützt sich in der Regel auf die Standardversion des Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)-Modells. So haben OECD-Länder aufgrund ihrer hohen Ausstattung mit qualifizierten Arbeitskräften (relativ zu der Ausstattung mit unqualifizierten Arbeitskräften) gegenüber Entwicklungsländern einen komparativen Vorteil in der Produktion von Gütern, die intensiv in hohe Ausbildung erfordernder Arbeit sind. Demnach führe eine Liberalisierung des Außenhandels mit Entwicklungsländern unter den üblichen Annahmen zu steigender Lohndispersion in den OECD-Ländern. Gemäß des HOS-Grundmodells sind bekanntlich neben der Faktorausstattung in erster Linie die für die *einzelnen Sektoren* spezifischen Technologien ausschlaggebend für die Löhne. Wie Leamer (1994, 1996) im Lichte der Debatte über einen verzerrten technologischen Fortschritt feststellt, hätte eine solche Technologieänderung dagegen zumindest unter der Annahme einer kleinen offenen Volkswirtschaft (d.h. für gegebene Güterpreise) keine eindeutige Auswirkung auf die Lohndispersion und könne daher nicht Ursache für die beobachteten OECD-Arbeitsmarktänderungen sein. Krugman (1995) hingegen argumentiert, daß ein weltweit auftretender verzerrter technologischer Wandel die Lohndispersion sehr wohl erhöhe, da dieser auch die relativen Güterpreise nachhaltig ändere. Im Anhang der vorliegenden Arbeit werden beide Argumente in einer Version des HOS-Modells, in der verzerrter technologischer Wandel abgebildet ist, dargestellt.

Eine Möglichkeit, empirisch zu diskriminieren, ob in erster Linie technologische Faktoren oder zunehmender Außenhandel mit Entwicklungsländern für die angesprochenen OECD-Arbeitsmarktentwicklungen verantwortlich sind, ist die Analyse von Lohn- und Beschäftigungsveränderungen auf Industrie- oder Firmenebene. Falls Handelsliberalisierung eine steigende Lohndispersion innerhalb eines hervorgerufen hat, müßte man gemäß des HOS-Modells beobachten, daß zum einen die relative Beschäftigung qualifizierter Arbeitskräfte in allen Industrien *gesunken* ist und zum anderen eine Reallokation von Arbeitern hin zu Industrien, die intensiv qualifizierte Arbeitskräfte nutzen, stattgefunden hat (vgl. die formale Darstellung im Anhang). Diese Hypothesen sind in einigen prominenten Studien getestet worden (z.B. Berman et al. (1994); Machin et al. (1996); Berman et al. (1998); Machin und van Reenen (1998)). Die Ergebnisse sprechen eindeutig gegen die Außenhandelsthese. Der Anteil der nicht in der Produktion tätigen, überwiegend gut ausgebildeten Arbeitskräfte ist in allen Ländern deutlich gestiegen.⁷ Laut Machin und van Reenen (1998), Tabelle I hat sich der Beschäftigungsanteil der nicht in der Produktion tätigen Arbeitskräfte zwischen 1977 und 1989 beispielsweise in den USA von 26,1% auf 30,3%, in

Großbritannien von 27,8% auf 32,5% und in Deutschland von 29,2% auf 32,7% erhöht. Ein ebenfalls robustes Ergebnis aller Studien ist ein deutlicher Anstieg des Lohnkostenanteil der nicht in der Produktion tätigen Arbeiter in allen Ländern. Das Lohndifferential zwischen nicht in der Produktion tätigen zu den in der Produktion tätigen Arbeitern hat sich in den achtziger Jahren insbesondere in den USA und Großbritannien deutlich erhöht, während in den meisten anderen Ländern nur eine moderate Änderung festzustellen ist. Diese auf Mikrodaten basierenden Ergebnisse sind konsistent mit den in Tabelle 1 und 2 dargestellten aggregierten Daten. Der entscheidende Punkt aber ist, daß sowohl die Änderungen der Beschäftigungs- und Lohnkostenanteile der nicht in Produktion tätigen Arbeitskräfte überwiegend *innerhalb* und nicht *zwischen* Industrien bzw. Firmen stattgefunden haben.⁸ Dies aber steht in Widerspruch zu der gemäß der Standardversion des HOS-Modells erwarteten Änderung der Industriestruktur durch eine Handelsliberalisierung.

Als weiteres Argument gegen die AußenhandelsThese ist angeführt worden, daß sektorspezifische Wachstumsraten der Import- und Exportmengen nur einen geringen und statistisch oft nicht signifikanten Einfluß auf die Änderungsraten der relativen Lohnkosten der nicht in der Produktion tätigen Arbeitskräfte haben. Dies ist leicht nachzuvollziehen, wenn man sich vor Augen hält, daß der durchschnittliche Anteil der Importe von Industrieprodukten der OECD aus Entwicklungsländern bezogen auf das BIP beispielsweise im Jahr 1994 lediglich 1,6% betragen hat.⁹ Zudem ist es nicht verwunderlich, daß Studien, die untersuchen, wieviele unqualifizierte Arbeiter hätten beschäftigt werden können, wenn die importierten Gütermengen im Inland statt in Entwicklungsländern produziert worden wären, ebenfalls nur einen geringen Einfluß der Importe auf die relative Arbeitsnachfrage finden.¹⁰ Wood (1998) weist allerdings darauf hin, daß aufgrund der überaus niedrigen Löhne in Entwicklungsländern die Arbeitsmenge eines importierten Gutes mit einem bestimmten Wert weitaus größer ist, als wenn dieser Wert im Inland geschaffen worden wäre. Nach Korrektur dieser statistischen Verzerrung findet er, daß die relative Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitnehmern hierzulande aufgrund verstärkten Außenhandels mit Entwicklungsländern um immerhin 20% gestiegen ist.

Gemäß dem HOS-Modell sind Änderungen der relativen Faktorpreise und nicht Handelsvolumina die theoretisch entscheidenden Variablen für eine Quantifizierung des Handelseffektes auf die relativen Löhne. Daher lohnt es sich einen Blick auf direkte Tests des HOS-Modells zu werfen.¹¹ Zunächst einmal sei angeführt, daß es nach wie vor umstritten ist, daß in OECD-Ländern die relativen Preise von Gütern, die intensiv in unqualifizierter Arbeit sind, tatsächlich gefallen sind.¹² In OECD (1997) Kap. 4 wird allerdings darauf hingewiesen, daß Handel mit Entwicklungsländern aufgrund folgender Faktoren zumindest als Ursache für die sich verschlechternde Arbeitsmarktsituation der unqualifizierten Arbeiter in Frage kommt. Erstens würden in Sektoren, in denen die OECD-Länder Netto-Importeure sind, unterdurchschnittlich hohe Löhne gezahlt, während Exportsektoren durch überdurchschnittlich hohe Löhne gekennzeichnet seien. Zweitens seien die

im Importwettbewerb stehenden Sektoren in der Tat intensiv in unqualifizierter Arbeit. Drittens sei der durchschnittliche Importpreis relativ zum durchschnittlichen Exportpreis innerhalb der OECD um beinahe 12% gesunken. Trotz allem findet auch die in OECD (1997) veröffentlichte Studie einen sehr moderaten Effekt des relativen Handelspreises auf die relativen Löhne der unqualifizierten Arbeitskräfte (mit einer Elastizität von etwa 0,12) sowie auf die relative Beschäftigung (mit einer Elastizität von 0,2; Tab. 4.8).¹³

Zudem ist es nicht mit dem Stolper-Samuelson Theorem vereinbar, daß es auch in Entwicklungsländern sinkende relative Löhne für Unqualifizierte zu geben scheint.¹⁴ Beißinger und Möller (1999) führen den geringen Erklärungswert der Standardversion des HOS-Modells allerdings auf die unrealistische Annahme perfekter Faktor- und Gütermärkte zurück. Unter der Annahme unvollkommener Märkte zeigen sie in einem Modell mit einem inländischen Sektor, der intensiv in qualifizierter Arbeit ist, und einem ausländischen Sektor, der intensiv in unqualifizierter Arbeit ist, daß ein Anstieg des relativen Exportpreises zu einer Realloohnerhöhung im Inland, aber zu einer Reallohnsenkung im Ausland führt. Ebenso steigt in diesem Modell nach einer solchen Preisänderung die Beschäftigung der Qualifizierten im Inland, während die Beschäftigung der Unqualifizierten im Ausland fällt. Feenstra (1998) weist zudem darauf hin, daß sogar die Standardversion des HOS-Modell die Arbeitsmarktänderungen zu einem weitaus größeren Anteil als bisher diskutiert erklären könnte, wenn man nicht nur den Konsumgüterhandel, sondern auch den deutlich zunehmenden Handel mit Investitionsgütern berücksichtige. Zudem gäbe es im Zuge der 'Globalisierung' eine starke Tendenz zur Verlagerung der Produktionsstätten in Länder mit niedrigerem Lohnniveau (sog. 'Outsourcing').¹⁵

Welchen Anteil eine 'Globalisierung' der Gütermärkte an der verschlechterten Arbeitsmarktsituation der Unqualifizierten auch haben mag, wird das zu erklärende Residuum in der Regel als Evidenz für die Bedeutung technologischen Wandels gedeutet (mangels einer besseren Erklärung). Um diese unbefriedigende Beweislage etwas zu verbessern, hat man den Einfluß von sektorspezifischen Ausgaben für F&E sowie der Nutzung von Computern und der Computerinvestitionen auf die Änderungsraten der Lohnanteile der nicht in der Produktion beschäftigten Arbeitskräfte untersucht. So finden Machin et al. (1996), daß die Ausgaben für F&E (bezogen auf den Wert der Gesamtproduktion) einen Anteil von 83% in Schweden, 27% in den USA und 19% in Großbritannien an der Lohnentwicklung der nicht in der Produktion beschäftigten Arbeitskräfte erklären. Berman et al. (1994) finden für die USA, daß die Computerinvestitionen (bezogen auf die Gesamtinvestitionen) und der F&E Ausgaben (bezogen auf den Gesamterlös) einen Anteil von 70% an dieser Entwicklung erklären kann. Laut Autor et al. (1998) Tab. IV hat sich der Anteil der Beschäftigten, die an ihrem Arbeitsplatz direkt einen Computer verwenden, in den USA von 25,1% im Jahre 1983 auf 46,6% im Jahre 1993 erhöht. Je höher die Änderungsrate der Computernutzung innerhalb einer Industrie war, desto stärker sind die Lohnkostenanteile der Arbeitnehmer mit College-Abschluß gestiegen.¹⁶

Allerdings sei darauf hingewiesen, daß die verwendeten Technologievariablen nicht notwendigerweise Änderungen der *relativen Produktivität* qualifizierter und unqualifizierter Arbeitskräfte abbilden. Vielmehr belegen diese Studien, daß Tätigkeiten, die nicht direkt mit der Produktion verbunden sind, aufgrund technischen Fortschritts zunehmend an Bedeutung gewinnen. Anders ausgedrückt, sind technologische Änderungen offensichtlich mit einer *Reorganisation* von Firmen bzw. Industrien verbunden.¹⁷ Um diesen Umstand modelltheoretisch abzubilden und somit eine Analyse durchzuführen, die den aufgezeigten Arbeitsmarktentwicklungen gerecht wird, benötigt man aber eine Modellierung der *Firmenorganisation* bzw. von Tätigkeiten außerhalb des direkten Produktionsprozesses. Dies ist mittels einer Änderung in einer neoklassischen Produktionsfunktion (siehe oben) aber nicht darstellbar. Wie sich im vierten Abschnitt noch herausstellen wird, kann eine differenziertere Sichtweise des Produktionsprozesses zu einem deutlich besseren Verständnis der Arbeitsmarktkänderungen beitragen.

2.2 Arbeitsangebotsfaktoren

Wie Gregg und Manning (1997) argumentieren, sind durch technologischen Fortschritt hervorgerufene Änderungen der relativen Nachfrage nach gut qualifizierten Arbeitern keine ungewöhnliche Entwicklung, sondern "*probably synonymous with the process of industrialization*".¹⁸ Daß man aber gerade in jüngster Vergangenheit deutliche Lohn- und Beschäftigungsänderungen zuungunsten gering qualifizierter Arbeiter beobachtet, hänge insbesondere mit dem nicht in gleichem Maße zunehmendem relativen Angebot an gut ausgebildeten Arbeitskräften ab. Diesbezüglich stellt Robert Topel im Hinblick auf Arbeitsmarktentwicklungen in den USA fest:¹⁹

"In general, rising overall wage dispersion has been concomitant with increases in wage differentials based on observable proxies for skill, such as experience, education and occupation. This is strong evidence that increases in inequality are driven by a steady increase in the relative demand for skilled labor, which has outrun the increasing supply of such labor."

Laut Johnson (1997) 54 hat sich in den USA das relative Arbeitsangebot (d.h. das Verhältnis eines Indikators für Arbeiter mit mindestens einer 'College'-Ausbildung zu denen mit höchstens 'High School'-Ausbildung) von 1970 bis 1993 mehr als verdoppelt. Während dies zwischen 1970 und 1979 aber noch zu einem durchschnittlichen Rückgang des relativen Lohnes um jährlich 0,7% geführt hat, ist zwischen 1979 und 1989 sowie zwischen 1989 und 1993 ein jährlicher Anstieg von 1,3% bzw. 1,1% zu verzeichnen.²⁰ Für Deutschland finden Abraham und Houseman (1995) Tab. 11.10, daß der Anteil der 20 bis 60 Jahre alten Bevölkerung mit Berufsausbildung oder Hochschulabschluß zwischen 1976 und 1989 von 61% auf 72,2% gestiegen ist. Dies hat sicherlich zu den stabilen Lohndifferentialen in Deutschland beigetragen. Gottschalk und Smeeding (1997) weisen darauf hin, daß es in

der Tat innerhalb der OECD einen systematisch negativen Zusammenhang zwischen Änderungen des relativen Angebots qualifizierter Arbeitskräfte und der Lohndispersion gibt. So sei in den USA und Kanada der Anstieg der *College*-Absolventen vergleichsweise gering gewesen, was mit dem starken Anstieg der sog 'College-Prämie' seit den achtziger Jahren konsistent ist.

Neben Ausbildung kann prinzipiell auch die Immigration unqualifizierter Arbeiter zu einer veränderten Arbeitsmarktsituation beitragen. Allerdings weist Topel (1997) darauf hin, daß ein Einfluß von Immigration auf die Lohndispersion in den USA nicht einmal lokal auszumachen ist, obwohl es beispielsweise in den siebziger Jahren in Los Angeles und Miami zu lokal stark konzentrierter Zuwanderung gekommen ist (30% bzw. 40% des Arbeitsangebotswachstums). Grund hierfür ist wohl eine hohe geographische Mobilität von (einheimischen) Arbeitern, die mögliche lokale Arbeitsmarkteffekte von Immigration aufheben.

Substantiellen Einfluß auf die sich verschlechternde Arbeitsmarktsituation der unqualifizierten, männlichen Arbeiter in den USA hat laut Topel (1993, 1994) hingegen die zunehmende Teilnahme qualifizierter Frauen am Erwerbsleben. Allerdings würde dies gute Substitutionsmöglichkeiten zwischen diesen Gruppen voraussetzen. Dies aber wird selbst von Topel (1997) insbesondere deshalb als "*somewhat counterintuitive*" bezeichnet, da qualifizierte Frauen in der Regel in anderen Berufen und Industrien in den Arbeitsmarkt eintreten als in diejenigen, in denen unqualifizierte Männer beschäftigt sind.

2.3 Institutionelle Faktoren

Natürlich könnten auch institutionelle Arbeitsmarktregelungen (Minimumlöhne, Einfluß von Gewerkschaften bei Lohnverhandlungen, Kündigungsschutzregelungen etc.) sowie Regulierungen auf Produktmärkten für die Lohn- und Beschäftigungsentwicklungen der Unqualifizierten eine Rolle spielen.

So könnte eine steigende Lohndispersion in den USA durch eine Arbeitsmarktderegulierung hervorgerufen worden sein. Beispielsweise argumentieren Fortin und Lemieux (1997), daß die Varianz der logarithmierten Löhne in den USA zwischen 1979 und 1988 bei Männern um 24,2% und bei Frauen um 32,1% weniger gestiegen wäre, wenn der reale Minimumlohn konstant geblieben wäre.²¹ Card und Krueger (1995) finden ebenfalls, daß sinkende Minimumlöhne in den USA 20-30% des Anstiegs der Lohndispersion der achtziger Jahre erklären können.

Zudem führen Fortin und Lemieux (1997) an, daß der Anteil der in Gewerkschaften organisierten Arbeiter in den USA zwischen 1979 und 1988 von 24% (bzw. 31% bei den männlichen Arbeitern) auf 17% (bzw. 21%) gefallen ist. Dies würde 21,3% des Anstiegs in der Varianz der logarithmierten Löhne bei männlichen Arbeitskräften in diesem Zeitraum erklären. (Für die Lohnvarianz der Frauen hätte dies jedoch keine Erklärungskraft). Damit

konsistent ist die Feststellung von Blau und Kahn (1996), daß die Löhne im unteren Bereich der Lohnverteilung in den USA weitaus weniger komprimiert sind als in den meisten anderen OECD-Ländern. Dies führen die Autoren insbesondere darauf zurück, daß in den USA Lohnverhandlungen weitestgehend dezentral geführt würden, während die Gewerkschaftsmacht in vielen OECD-Ländern stärker ausgeprägt sei als in den USA.

Angesichts der steigenden Lohndispersion in den "flexiblen" USA macht Siebert (1997), der üblichen Argumentation folgend, stärkere Arbeitsmarktregulierungen in Europa für die steigende europäische Arbeitslosigkeit verantwortlich, allerdings ohne eine empirische Analyse der Rolle der von ihm angeführten institutionellen Veränderungen für die europäischen Arbeitsmarktentwicklungen durchzuführen. Berger (1998) hingegen findet, daß die Arbeitsmarktregulierung auch in Deutschland seit Beginn der achtziger Jahre eher abgenommen hat.

3. Probleme mit der Krugman-Hypothese

Gemäß der in der Einleitung dargestellten Krugman-Hypothese ist im Falle von (technologisch bedingten) Änderungen der relativen Arbeitsnachfrage jedoch nicht eine *zunehmende* Arbeitsmarktregulierung, sondern allein *deren Existenz* hinreichend für eine höhere Arbeitslosigkeit der Unqualifizierten.

So schreibt Horst Siebert (1997) hinsichtlich der Rolle von Lohnspreizung für die Beschäftigung:²²

"It is striking that in the 1980s and 1990s, relative wages have become more differentiated in the United States and the United Kingdom, while differentiation has remained largely unchanged in European countries. [...] It is hard to conceive that the European labor force is so much more homogeneous with respect to qualifications than the U.S. labor force that no additional wage differentiation is necessary. This is also contradicted by the fact that a large portion of the unemployed in Europe consists of the low-skilled, whose employment status would presumably benefit most from greater wage differentiation."

Der hier, wie so oft in diesem Zusammenhang, angestellte Vergleich zwischen USA und Großbritannien auf der einen Seite und den als überreguliert geltenden europäischen Arbeitsmärkten auf der anderen Seite greift allerdings viel zu kurz. Richtig ist zwar, daß die Lohnungleichheit in den USA, Großbritannien und auch Kanada sehr viel stärker zugenommen hat als in allen anderen OECD-Ländern. Allerdings ist im angelsächsischen Bereich die Arbeitslosenrate der unqualifizierten (männlichen) Arbeiter sowohl absolut als auch relativ zu den Qualifizierten keinesfalls geringer. Noch offenkundiger wird das Beschäftigungsproblem bei den Unqualifizierten in den USA und Großbritannien, wenn man auch diejenigen Personen hinzurechnet, die sich (nach eigenen Angaben oft aufgrund von Resignation) nicht mehr auf Jobsuche befinden (Tabelle 3).²³

Danach war Anfang der neunziger Jahre in beiden Ländern ungefähr je ein Drittel der Unqualifizierten ohne Beschäftigung. Nimmt man die Krugman-

Tabelle 3: Entwicklung der Anteile der nicht beschäftigten, hoch- und gering qualifizierten Männer in Großbritannien und USA (Alter: 25-64)

(in %)	Qualifikation	1979-82	1987-90	1991	1992
Großbritannien	hoch	6,8	8,7	11,5	13,4
	gering	20,3	29,5	32,7	34,7
USA	hoch	6,7	7,6	8,3	–
	gering	28,3	31,0	32,4	–

Quelle: Nickell und Bell (1997) Tab. 10.6.

Hypothese ernst, implizierte dies nicht nur, daß ebenso in den USA und Großbritannien substantielle Arbeitsmarktrigiditäten vorherrschten, sondern auch, daß verzerrter technologischer Fortschritt in diesen beiden Ländern in weitaus höherem Ausmaß stattgefunden habe als in allen anderen. Beides ist aber eher unplausibel.²⁴ Wie man außerdem aus Tabelle 2 entnehmen kann, verläuft die Entwicklung der Arbeitslosenrate der qualifizierten Arbeitskräfte etwa proportional zu der der Unqualifizierten. Auch dies würde man bei einem *'trade-off'* zwischen relativen Löhnen und relativer Beschäftigung nicht unbedingt erwarten.

Ergebnisse empirischer Tests zur Bedeutung von Arbeitsmarktrigiditäten für die (relative) Arbeitslosigkeit der Unqualifizierten sind zudem mit der Krugman-Hypothese absolut unverträglich. Erstens finden Nickell und Bell (1995) keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Änderungen der relativen Löhne und Änderungen der relativen Beschäftigung unqualifizierter Arbeiter. Zweitens scheinen Minimumlöhne so gut wie keinen Effekt auf die Beschäftigung zu haben.²⁵ Der Einfluß von Gewerkschaften ist kontrovers.²⁶ Zwar findet Nickell (1997) einen negativen Einfluß der Gewerkschaftsdichte (Anteil der in Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmer) und des Anteils der Arbeitnehmer, für die die von den Gewerkschaften ausgehandelten Löhne gelten, auf die Gesamtbeschäftigung. Dies sagt aber noch nichts über die Rolle von Gewerkschaften auf die *relative* Beschäftigung aus. Beispielsweise interpretieren Machin et al. (1996) ihre Ergebnisse sogar dahingehend, daß der Rückgang der relativen Beschäftigung unqualifizierter Arbeiter in Ländern mit großem Gewerkschaftseinfluß langsamer vonstatten geht als dort, wo Gewerkschaften keine große Rolle (mehr) spielen.

4. Firmenorganisation und Insidermacht

Die im letzten Abschnitt zitierte Evidenz bedeutet natürlich nicht, daß es keinen *trade-off* zwischen Lohnsteigerungen und Beschäftigung *insgesamt*, d.h. ohne Differenzierung nach Ausbildungsgruppen, gäbe. Ganz im Gegenteil. So findet beispielsweise Freeman (1988) mittels einer 19 OECD-Länder umfassenden Querschnittsanalyse, daß die Änderung der Gesamtbeschäftigung negativ von der Wachstumsrate der Reallöhne abhängt. Eine

solche inverse Relation ist auch bei der Betrachtung einzelner Industrien festzustellen. Die in der Krugman-Hypothese zum Ausdruck kommende Einschätzung, technologischer Fortschritt führe in den "flexiblen" USA zu Lohnspreizung, in dem "regulierten" Europa aber zu Arbeitslosigkeit, basiert somit möglicherweise auf der Betrachtung der europäischen Arbeitslosenrate insgesamt und nicht die der Unqualifizierten. Eine zur Krugman-Hypothese alternative Erklärung der OECD-Arbeitsmarktentwicklungen der letzten beiden Jahrzehnte sollte indes konsistent mit den folgenden stilisierten Fakten sein:

- (i) Innerhalb der OECD-Länder ist der Anteil der nicht in der Produktion tätigen (bzw. der qualifizierten) Arbeitskräfte in beinahe allen Industrien gestiegen.
- (ii) In manchen Ländern ist sowohl der relative Lohn als auch die relative Beschäftigung unqualifizierter Arbeiter stärker gesunken als in anderen Ländern. Mit anderen Worten: Es gibt es keinen 'trade-off' zwischen Lohnungleichheit und Beschäftigung der Unqualifizierten.
- (iii) Die Lohnungleichheit ist nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Gruppen von Arbeitnehmern mit ähnlicher Ausbildung gestiegen.²⁷
- (iv) Minimumlöhne haben bestenfalls einen moderaten Effekt auf die Beschäftigung der Unqualifizierten.
- (v) Die meisten OECD-Länder haben auch einen substantiellen Anstieg der Arbeitslosigkeit bei den besser Qualifizierten zu verzeichnen.

Punkt (i) weist im Zusammenhang mit Fallstudien einzelner Unternehmen²⁸ darauf hin, daß insbesondere eine Reorganisation der Firmen und Industrien stattgefunden hat. Die Darstellung eines verzerrten technologischen Wandels mittels einer neoklassischen Produktionsfunktion ist hingegen zu oberflächlich, da sie den Produktionsprozeß als 'black box' auffaßt. Zum Verständnis der beobachteten Arbeitsmarktentwicklungen ist es vielmehr notwendig, in diese 'black box' zu schauen. Ein vielversprechender Ansatz ist daher eine Analyse des Zusammenhangs zwischen Änderungen der Firmenorganisation, Lohnungleichheit und Arbeitslosigkeit.

Lindbeck und Snower (1996) argumentieren, daß der zunehmende Gebrauch von Informationstechnologien eine weniger hierarchisch gegliederte Organisationsstruktur der Firmen erlauben und vielseitig ausgebildete Arbeiter bevorzugen würde. Aufgrund verringerter Kommunikationskosten könnten demnach Beschäftigte, die verschiedene Tätigkeiten an ihrem Arbeitsplatz ausüben, voneinander lernen. Allgemein gesprochen, könnten also positive externe Effekte zwischen gut ausgebildeten Arbeitern insbesondere dann genutzt werden, wenn man diese nicht mehr so speziell einsetzte. Aghion und Howitt (1998) Kap. 9.2 führen zudem an, daß dies eine stärkere Organisation der Arbeit in Teams ermögliche. Diese könnten nun ohne weitere Hierarchieschichten direkt von den Verantwortlichen kontrolliert werden. Sie argumentieren außerdem, daß eine solche Zentralisierung des Managements bei gleichzeitiger Dezentralisierung anderer Tätigkeiten mit der Explosion der Managergehälter in den letzten Jahren in Verbindung stehen könnte,²⁹ da die Manager nun größere Verantwortung für das direk-

te Ergebnis tragen würden. Es würden aber auch mehr Entscheidungsrechte an die Teamleiter delegiert, was ebenfalls zu Lohnunterschieden innerhalb der Gruppen ähnlich ausgebildeter Arbeiter führen würde.

Im Lichte der Krugman-Hypothese interessanter ist aber der Zusammenhang zwischen den durch technologischen Fortschritt hervorgerufenen Änderungen der Arbeitsorganisation und der Arbeitsmarktsituation unqualifizierter Arbeiter. Lindbeck und Snower (1996) zeigen, daß durch Organisationsänderungen der relative Lohn unqualifizierter bzw. nur auf eine Tätigkeit spezialisierter Arbeiter sowie deren Beschäftigung sinken kann. Walther (1997) weist allerdings darauf hin, daß die Qualifikation von Beschäftigten zumindest zwei Dimensionen hat. Einerseits seien vermutlich die Mindestanforderungen an vielseitig verwendbares Wissen, welche beispielsweise Teamarbeit überhaupt erst produktiv machten (z.B. Allgemeinbildung, Kommunikationsfähigkeit), im Zeitablauf gestiegen, andererseits seien Spezialisierung bzw. spezifisches Wissen notwendig, um die bereits von Adam Smith (1937) in seiner 1776 erschienenen Abhandlung *'An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations'* betonten positiven Effekte einer Arbeitsteilung wirksam werden zu lassen. Eine nur eindimensionale Betrachtung der Arbeitsqualifikation im Sinne von den in Lindbeck und Snower (1996) modellierten Informationskomplementaritäten verschiedener Tätigkeiten suggeriert jedoch fälschlicherweise, daß Spezialisierung in einer komplexer werdenden Arbeitswelt unwichtiger würde. Zudem setzt das Lindbeck-Snower-Modell eine exogene Anzahl an Arbeitsplätzen voraus. Falkinger (1999) hingegen leitet eine negative Abhängigkeit der Beschäftigung (für eine gegebene Verteilung von Fähigkeiten der Arbeiter) von den Ausbildungsanforderungen an spezifisches Wissen her. Hierzu paßt die sog. 'O-Ring'-Theorie von Kremer (1993), die ihren Namen dem für die Explosion der Raumfähre 'Challenger' verantwortlichen Bauteil zu verdanken hat. Die Idee ist, daß die Fähigkeit der am wenigsten qualifizierten Arbeiter ein besonderes Gewicht in der Produktionsfunktion erhält, was dazu führt, daß eine qualifizierte Arbeitskraft nicht durch Unqualifizierte ersetzt werden kann. Wenn also eine Komponente des Produktionsprozesses nicht perfekt ausgeführt wird, reduziert dies die Produktivität aller anderen Tätigkeiten erheblich, wie gut diese auch immer ausgeführt werden. Komplexere Firmenorganisationen, in denen viele verschiedene Tätigkeiten vorgenommen werden, benötigen daher eine homogene Gruppe gut ausgebildeter Arbeitskräfte. Kleine Abweichungen in der Produktivität der Arbeitskräfte können große Lohnunterschiede verursachen. Dies führt selbst bei einer symmetrischen Verteilung der Fähigkeiten zu einer schiefen Einkommensverteilung.³⁰ Man kann sich leicht vorstellen, daß eine Erweiterung dieses Ansatzes um technologischen Fortschritt, der mehr Tätigkeiten im Produktionsprozeß und somit Produkte höherer Qualität erlaubt, eine sich dramatisch verschlechterte Arbeitsmarktsituation der Unqualifizierten erklären kann.

Falkinger und Grossmann (1999) zeigen, daß erhöhte Qualifikationsanforderungen in modernen Firmenorganisationen zu einem grundsätzlichen Beschäftigungsproblem unqualifizierter Arbeiter führen können. In dem Mo-

dell wird zwischen organisatorischen und direkt mit der Produktion zusammenhängenden Tätigkeiten unterschieden. Notwendig für die Produktion ist hierbei die Einrichtung von *Arbeitsplätzen* bzw. der Aufbau einer *Organisation* von in monopolistischem Wettbewerb stehenden Firmen unter perfekter Voraussicht des Gütermarktgleichgewichtes. In der Firmenorganisation bzw. Supervision sind nur gut ausgebildete, in der Produktion sowohl qualifizierte als auch unqualifizierte Arbeitskräfte tätig. Dabei kann es bei im Gleichgewicht bei rationalen Erwartungen trotz völlig flexibler Löhne (!) zu Arbeitslosigkeit unqualifizierter Arbeiter kommen. Der Grund für dieses Ergebnis ist, daß der Nominallohn der unqualifizierten Arbeiter für die Beschäftigung überhaupt keine Rolle spielt, da die Firmen Preise mit einem *mark-up* über die Grenzkosten setzen.³¹ Die realen Profite der Firmen hängen vielmehr negativ von dem relativen Lohn der Qualifizierten ab, da diese in der Organisation beschäftigt sind und somit deren Löhne nicht über die Preise weitergegeben werden können. Mit anderen Worten: Die für die Beschäftigung relevanten Kosten der Organisation eines Arbeitsplatzes sind nicht notwendigerweise identisch mit den Lohnkosten des beschäftigten Arbeiters. Dieses Argument spielt vor allem für den ersten Arbeitsmarkt eine Rolle, in dem Firmen oft eine komplexe Organisationsstruktur haben. Der Reallohn *gut* ausgebildeter Beschäftigter kann nun aus zwei Gründen zu hoch sein, um Vollbeschäftigung zu erlauben. Erstens können qualifizierte Arbeitskräfte einen knappen Faktor mit dementsprechend hohem Preis darstellen. Zweitens mag der Lohn der Qualifizierten nicht hinreichend flexibel sein. Es ist wohlbekannt, daß *Insider-Outsider-Modelle* der Arbeitslosigkeit, z.B. Lindbeck und Snower (1988), sowie verschiedene Effizienzlohntheorien, z.B. Stiglitz (1985), insbesondere für die besser Qualifizierten eine große Bedeutung haben, da eine Vermeidung hoher Fluktuationsraten durch hohe Löhne zu Einsparungen von Einarbeitungskosten führt. In dem Modell von Falkinger und Grossmann (1999) kann es in letzterem Szenario nun neben der Arbeitslosigkeit der Unqualifizierten auch zu Unterbeschäftigung der Qualifizierten kommen. Da beide Ausbildungsgruppen komplementär in der Produktion sind, wird nun aufgrund der mangelnden Lohnflexibilität der Qualifizierten das Arbeitslosigkeitsproblem bei den Unqualifizierten im Vergleich zu dem Regime völlig flexibler Löhne noch verschärft.

Bei Berücksichtigung von Änderungen in der Arbeitsorganisation ergibt sich somit ein recht differenziertes Bild der grundsätzlichen Ursachen der Arbeitslosigkeit und der Lohnentwicklungen in entwickelten Ländern. So ist der zunehmende Gebrauch von Computern und Informationstechnologien in Firmen einhergegangen mit einer Reallokation qualifizierter Arbeitskräfte zu nicht direkt mit der Produktion verbundenen Tätigkeiten.³² Darunter fallen sicherlich die Koordination und Supervision von einzelnen Arbeitsschritten sowie Teams, firmenspezifische Ausbildung, Aufbau und Betreuung von Netzwerken etc. Die Computerrevolution konnte somit nur durch eine Reorganisation der Arbeit zu Produktivitätsfortschritten führen. So zeigt Grossmann (1999) unter der Annahme nicht perfekter Substituierbarkeit qualifizierter und unqualifizierter Arbeitskräfte in der Produktion, daß die

Arbeitsnachfrage nach Unqualifizierten aufgrund einer Reallokation qualifizierter Arbeitskräfte zu F&E (und zu anderen, die totale Faktorproduktivität erhöhenden, aber nicht direkt mit der Produktion verbundenen Tätigkeiten) sinkt. Während beispielsweise in einer traditionellen Firma Produktdesign und Herstellung sequentiell vor sich ging, spricht man heute vom '*parallel processing*' mit Hilfe von CAD/CAM.³³ Dies hat höhere Ausbildungsanforderungen an alle im ersten Arbeitsmarkt beschäftigbaren Arbeitskräfte zur Folge. Dies gilt vor allem für die Arbeit in Teams, die ein höheres Maß an Kommunikationsfähigkeit und sozialer Kompetenz erfordert als traditionell hierarchische Organisation bzw. Produktion.³⁴

Obwohl diese Sichtweise mit allen oben genannten stilisierten Fakten vereinbar ist, bleibt die Frage, was die *unterschiedlichen Entwicklungen* zwischen, z.B., den USA und Großbritannien auf der einen Seite vielen europäischen Ländern auf der anderen Seite erklärt. Genauer gefragt, erstens warum ist der Anstieg der Lohndispersion in den angelsächsischen Ländern trotz ähnlicher Arbeitslosenraten der Unqualifizierten höher als in anderen OECD-Ländern, und warum gibt es zweitens in den USA im Gegensatz zu vielen anderen Ländern beinahe Vollbeschäftigung bei den besser Qualifizierten? Zur Beantwortung der ersten Frage kann man zunächst auf die in Abschnitt 2.2 angesprochenen Angebotsentwicklungen von Arbeitskräften mit hoher und mittlerer Qualifikation innerhalb der OECD verweisen. Zudem gibt es Anhaltspunkte, daß die Qualität der primären Ausbildung, d.h. die durchschnittliche Produktivität der wenig Qualifizierten, in den angelsächsischen Ländern deutlich geringer ist als in vielen anderen OECD-Ländern. In Tabelle 4 sind beispielsweise die Ergebnisse internationaler Mathematiktests bei 13-jährigen Schülern im OECD-Ländervergleich aufgeführt, die mit dieser Vermutung konsistent sind.

Tabelle 4: Durchschnittliche erzielte Punkte 13jähriger Schüler in internationalen Mathematiktests im Ländervergleich in verschiedenen Jahren

	1963-4 (aus 70 Punkten)	1981 (aus 100 Punkten)	1990 (aus 100 Punkten)
Deutschland	25	–	–
England	19	47	60
Frankreich	18	53	64
Japan	31	62	–
Niederlande	24	57	–
Schweiz	–	–	71
USA	16	45	55

Quelle: Prais (1995) Kap. 4.

Da die Tests der betrachteten drei Zeiträume (1963-4, 1981 und 1990) nicht identisch waren, läßt sich aus den Daten lediglich ein Querschnittsvergleich der OECD-Länder ziehen.

So zeigt sich das über die Zeit hinweg stabile Muster, daß Schüler in den USA und Großbritannien im Vergleich zu den westeuropäischen Ländern und Japan in der Regel deutlich schlechter abschneiden. Aufgrund der sich vermutlich ergebenden Produktivitätsunterschiede würde man somit stärkere Arbeitsmarkteffekte für Unqualifizierte im angelsächsischen Bereich vermuten (bei weltweit gleicher Verschiebung der relativen Arbeitsnachfrage zugunsten Qualifizierter).³⁵ Die zweite Frage ist indes weniger leicht zu beantworten. Ein Grund für die niedrige Arbeitslosenrate der Qualifizierten in den USA könnte deren geringere Insidermacht im Vergleich zu anderen Ländern sein. Das gleiche gilt für Österreich, wo ebenfalls eine bemerkenswert niedrige Unterbeschäftigungsrate der Hochqualifizierten vorherrscht.³⁶ So findet Walther (1996), daß Deutschland im Vergleich zu den USA einen stärkeren Zusammenhang zwischen der Wachstumsrate unselbständiger Beschäftigung und der Wachstumsrate der realen Lohnstückkosten aufweist. Für Österreich ist dieser Zusammenhang zwar ebenfalls etwas stärker als in den USA, aber in manchen Jahren sind die realen Lohnstückkosten in Österreich trotz steigender Beschäftigung sogar gefallen. Walther (1996) kommt daher zu dem Schluß, daß vor allem Deutschland als typische "Insider-Outsider-Ökonomie" klassifiziert werden kann. Es bleibt allerdings die Frage, warum dies so ist bzw. warum beschäftigungslose Qualifizierte nicht mit den weniger gut Qualifizierten um Jobs konkurrieren. Möglicherweise nehmen qualifizierte Arbeitskräfte in vielen Ländern aufgrund generöserer Arbeitslosenunterstützung als in den USA und Österreich keine Stellen an, für die sie "überqualifiziert" sind. In der Tat scheint die Höhe der Arbeitslosenunterstützung positiv mit der aggregierten Arbeitslosenrate korreliert zu sein.³⁷ Man beachte aber, daß dieses Argumente eine Arbeitsmarktrigidität betrifft, die für besser Qualifizierte relevant sind, während gemäß der Krugman-Hypothese entgegen der empirischen Evidenz Minimumlöhne oder eine starke Verhandlungsmacht Unqualifizierter für die hohen Arbeitslosenraten in Europa verantwortlich gemacht werden.

5. Schlußfolgerungen

Im Rahmen dieser Arbeit wurde argumentiert, daß die unter Ökonomen inzwischen weitestgehend akzeptierte Krugman-Hypothese sowohl einen zu groben theoretischen Hintergrund hat als auch bei genauerer Betrachtung mit der empirischen Evidenz unvereinbar ist. Vielmehr ist zu erklären, daß

- * Tätigkeiten, die nicht direkt mit der Produktion zusammenhängen, in den vergangenen beiden Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen haben;
- * in den meisten OECD-Ländern nicht nur die Arbeitslosigkeit der Unqualifizierten deutlich gestiegen ist;
- * Arbeitsmarktrigiditäten, die potentiell zu Lohnkompression führen (insbesondere Minimumlöhne), einen nur geringen Einfluß auf die Arbeitslosenquote haben;

- * es keine (negative) Korrelation zwischen relativen Lohn- und relativen Beschäftigungsänderungen gibt;
- * Länder mit wenig (und immer weniger) regulierten Arbeitsmärkten eine hohe und im Zeitablauf ebenfalls gestiegene Unterbeschäftigung unqualifizierter Arbeiter haben.

Die Tatsache, daß die Lohndispersion in den USA und Großbritannien stärker gestiegen ist als in den meisten anderen OECD-Ländern, kann zumindest drei verschiedene Ursachen haben: einen Rückgang des realen Minimumlohnes in den USA, ein vergleichsweise geringer Anstieg der Zahl der College-Absolventen in den achtziger Jahren sowie eine vergleichsweise schlechte primäre Ausbildung an öffentlichen Schulen der USA.

Im Rahmen der staatlich geförderten Bildung sollte daher aus arbeitsmarktpolitischer Sicht nicht nur auf die sekundäre und tertiäre Bildung, sondern insbesondere auch auf die Qualität der primären Ausbildung geachtet werden. So liegen die durchschnittlichen Reallöhne unqualifizierter Arbeiter in Deutschland etwa doppelt so hoch wie in den USA, was sich aber aufgrund der in ähnlichem Ausmaß vorhandenen Produktivitätsunterschieden nicht in den Unterbeschäftigungsraten unqualifizierter Arbeiter widerspiegelt.

Als Ursache einer Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation unqualifizierter Arbeiter scheint eine Liberalisierung des OECD-Außenhandels mit Entwicklungsländern keine große Rolle zu spielen. Statt dessen scheint es plausibel, daß technologischer Wandel überwiegend für dieses Phänomen verantwortlich ist. Im Rahmen dieses Übersichtsartikels ist argumentiert worden, daß man zum besseren Verständnis der Arbeitsmarktwirkungen technologischen Wandels insbesondere dessen Auswirkungen auf die *Organisation* der Arbeit untersuchen sollte. So kann eine Reorganisation der Arbeit in Firmen mit relativ komplexer Organisationsstruktur, also in dem sog. ersten Arbeitsmarkt, höhere Qualifikationsanforderungen für *alle* Arbeiter zur Folge haben. In dem Modell von Falkinger und Grossmann (1999) führt dies beispielsweise dazu, daß es trotz flexibler Löhne zu substantieller Arbeitslosigkeit kommen kann. Somit könnte weder Niedriglohnpolitik noch eine Erhöhung der 'Arbeitsanreize' durch Kürzungen der Sozialhilfe etc. zumindest im ersten Arbeitsmarkt nicht den gewünschten Beschäftigungseffekt für Arbeitskräfte ohne oder nur mit geringer Qualifikation haben. Während man in Europa oft wenig differenziert vom amerikanischen Beschäftigungswunder spricht, scheinen renommierte Arbeitsmarktökonomien wie Richard Freeman es besser zu wissen:³⁸

" [...] neither the raw unemployment or employment figures nor regressions support the notion that the 1980s 'experiment' of lowering the minimum wage succeeded in generating jobs for low-skill workers. [...] What the evidence for different skill groups in the US calls into question is the notion that increasing inequality was needed in addition to sluggish aggregate real wage growth for the US job creation 'miracle'."

Statt dessen deuten neuere theoretische Ansätze als auch die empirische Evidenz darauf hin, daß erhöhten Qualifikationsanforderungen auch nur mit einer Qualifizierung der Arbeitskräfte begegnet werden kann.

Anhang: HOS Grundmodell mit verzerrtem technologischen Wandel

Angenommen, die Technologien zur Produktion Y der beiden Güter 1 und 2 können durch linear homogene Produktionsfunktionen mit qualifizierter und unqualifizierter Arbeit, h und l , als Produktionsfaktoren dargestellt werden:

$$Y_i = F_i(h_i, l_i, t) \equiv l_i f_i(\kappa_i, t), \quad (\text{A.1})$$

wobei $\kappa_i \equiv h_i / l_i$, $f_i(\kappa_i, t) \equiv F_i(\kappa_i, 1, t)$, $i = 1, 2$ (die üblichen Konkavitätsannahmen seien erfüllt); t bezeichne einen technologischen Parameter, der die relative Grenzproduktivität zugunsten qualifizierter Arbeit ändert (bzw. 'verzerrt'), also

$$\frac{\partial GRS_i(h_i, l_i, t)}{\partial t} > 0, \quad (\text{A.2})$$

wobei $GRS_i(h_i, l_i, t) = \frac{\partial F_i(h_i, l_i, t) / \partial h_i}{\partial F_i(h_i, l_i, t) / \partial l_i}$, $i = 1, 2$. Bei vollkommener

Konkurrenz ergibt sich aus dem Gewinnmaximierungskalkül der Firmen in beiden Sektoren, daß

$$\frac{w_h}{w_l} \equiv \omega = GRS_i = \frac{\partial f_i(\kappa_i, t) / \partial \kappa_i}{f_i(\kappa_i, t) - \kappa_i \partial f_i(\kappa_i, t) / \partial \kappa_i}, \quad i = 1, 2. \quad (\text{A.3})$$

wobei w_h und w_l die Nominallohne der qualifizierten bzw. unqualifizierten Arbeiter bezeichnen. (A.3) definiert nun eine eindeutige Beziehung $\kappa_i(\omega, t)$ mit

$$\frac{\partial \kappa_i(\omega, t)}{\partial \omega} < 0 \quad \text{und} \quad \frac{\partial \kappa_i(\omega, t)}{\partial t} > 0, \quad i = 1, 2. \quad (\text{A.4})$$

[Beachte, daß $\partial \kappa_i / \partial \omega = (f_i - \kappa_i \partial f_i / \partial \kappa_i)^2 / (f_i \partial^2 f_i / \partial \kappa_i^2) < 0$, da $\partial^2 f_i / \partial \kappa_i^2 < 0$ und $\partial \kappa_i / \partial t > 0$ wegen (A.2)]. Die Güterpreise seien mit P_1 und P_2 notiert. Da für den Lohn qualifizierter Arbeiter

$$\frac{w_h}{P_i} = \frac{\partial f_i(\kappa_i, t)}{\partial \kappa_i}, \quad i = 1, 2, \quad (\text{A.5})$$

gilt, folgt

$$\frac{P_1}{P_2} \equiv p = \frac{\partial f_2(\kappa_2(\omega, t), t) / \partial \kappa_2}{\partial f_1(\kappa_1(\omega, t), t) / \partial \kappa_1}. \quad (\text{A.6})$$

Gut 1 sei nun relativ intensiv in qualifizierter Arbeit, also $\kappa_1(\omega, t) > \kappa_2(\omega, t)$ für alle $\omega > 0$ und t . Dann definiert (A.6) einen Zusammenhang $\omega(p, t)$ mit

$$\frac{\partial \omega(p, t)}{\partial p} > 0. \quad (\text{A.7})$$

[Beachte, daß unter Verwendung von (A.3) und $\kappa_1(\omega, t) > \kappa_2(\omega, t)$ nach einigen Umformungen $\partial \omega / \partial p = (\omega + \kappa_1)(\omega + \kappa_2) / (\omega p(\kappa_1 - \kappa_2)) > 0$ folgt]. Betrachten wir nun zwei Länder A und B. In (dem typischen OECD-) Land A sei die relative Ausstattung mit qualifizierter Arbeit höher als in (dem typischen Entwicklungs-) Land B. Daraus folgt bei identischen Technologien in beiden Ländern, daß $\omega^A < \omega^B$, wobei ω^A und ω^B die relativen Löhne qualifizierter Arbeiter bei Autarkie des Landes A bzw. des Landes B bezeichnen. Wegen (A.7) gilt für die relativen Autarkiepreise p^A und p^B die Relation $p^A < p^B$. Land A hat also einen komparativen Vorteil in Gut 1 und Land B in Gut 2. Für den relativen Weltmarktpreis p^* nach einer Handelsliberalisierung gilt dann $p^A < p^* < p^B$. Gemäß (A.7) folgt für das Lohn-differential ω^* nach Handelsliberalisierung $\omega^A < \omega^* < \omega^B$, d.h. die Lohn-dispersion steigt (fällt) in dem Land, welches über eine höhere (geringere) Ausstattung qualifizierter Arbeiter verfügt. Gemäß (A.4) fällt (steigt) ceteris paribus die relative Nachfrage nach qualifizierter Arbeit in Land A (Land B). Mit identischen und homothetischen Präferenzen in beiden Ländern exportiert Land A das Gut 1, welches intensiv in qualifizierter Arbeit ist, und importiert Gut 2. Nach Handelsliberalisierung würde also in Land A eine Reallokation von Arbeitern hin zu dem Sektor, der Gut 1 produziert, stattfinden. Dies ist die übliche Argumentation.

Bezüglich des verzerrten technologischen Fortschritts t läßt sich folgendes feststellen. Nehmen wir zunächst an, beide Länder seien hinreichend klein, so daß der Weltmarktpreis p^* unabhängig ist von t . In diesem Fall aber folgt aus (A.6) trotz der Annahme in (A.2) nicht notwendigerweise, daß das Lohndifferential ω mit t steigt.³⁹ Im allgemeinen gilt hingegen, daß der Weltmarktpreis p^* von t abhängt, d.h.

$$\frac{d\omega^*}{dt} = \frac{\partial \omega^*}{\partial p^*} \frac{\partial p^*}{\partial t} + \frac{\partial \omega^*}{\partial t}. \quad (\text{A.8})$$

Es ist leicht zu zeigen, daß gilt:

$$\frac{d\omega^*}{dt} > 0 \Leftrightarrow \varepsilon_{\omega, p^*}^* \varepsilon_{p^*, t}^* > -\varepsilon_{\omega, t}^*, \quad (\text{A.9})$$

wobei $\varepsilon_{\omega, p}^* = (\partial \omega^* / \partial p^*) p^* / \omega^*$, $\varepsilon_{p, t}^* = (\partial p^* / \partial t) t / p^*$ und $\varepsilon_{\omega, t}^* = (\partial \omega^* / \partial t) t / \omega^*$ Preiselastizitäten bezeichnen. Falls also $\varepsilon_{p, t}^* > 0$ gilt, ist der Gesamteffekt verzerrten technologischen Fortschritts (d.h. ein Anstieg in t) auf das Lohndifferential ω^* um so eher positiv, je stärker der relative Weltmarktpreis p^* positiv auf eine Veränderung von t reagiert. [Beachte $\varepsilon_{\omega, p}^* > 0$ wegen (A.7)]. Dies ist die formale Darstellung des im Text angesprochenen Argumentes von Krugman.

Anmerkungen

* Ich danke Josef Falkinger und Josef Zuckerstätter herzlich für wertvolle Hinweise.

¹ Eine hervorragende Darstellung dieser Trends im Lichte der neueren Literatur über den Zusammenhang von Lohn- bzw. Einkommensverteilung und Wirtschaftswachstum findet sich in Knell (1998).

² Laut Tabelle 2 bilden Österreich und Japan offenbar Ausnahmen. Allerdings ist gemäß OECD (1997) Tab. 4.1 b die Arbeitslosigkeit der Unqualifizierten in Österreich von 3,4% im Jahre 1989 auf 4,8% im Jahre 1994 gestiegen.

³ Die Veränderungen der Arbeitslosenquoten der Qualifizierten sind in etwa proportional zu den Veränderungen der Arbeitslosenquote insgesamt; vgl. Nickell und Bell (1996).

⁴ Krugman (1994) 37.

⁵ Während die relative Produktivitätsänderung in dem Modell von Gregg und Manning (1997) exogen ist, endogenisiert Acemoglu (1998) die Technologiewahl in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit gut ausgebildeter Arbeitskräfte.

⁶ Johnson (1997).

⁷ Nicht direkt zur Produktion gehörige Tätigkeiten umfassen das Management, die Supervision von Arbeitern, Verwaltung, Vertrieb, Wartung der Maschinen, Forschung & Entwicklung etc.

⁸ Dabei wird eine Dekomposition der aggregierten Änderung ΔP_N von Löhnen und Beschäftigung nicht in Produktion tätiger Arbeitskräfte in eine Änderung zwischen und innerhalb der Industrien (bzw. Firmen) vorgenommen, die sich formal folgendermaßen darstellen läßt: $\Delta P_N = \sum \Delta S_i \bar{P}_{N_i} + \sum \Delta P_{N_i} \bar{S}_i$, wobei im Falle von Beschäftigungsänderungen S_i den Anteil der in Industrie i tätigen Arbeitskräfte an der Gesamtanzahl der Beschäftigten aller Industrien und P_{N_i} den Anteil der nicht in Produktion tätigen Arbeitskräfte in Industrie i an der Gesamtbeschäftigung in Industrie i angibt. $\bar{S}_i$ und $\bar{P}_{N_i}$ bezeichnen den Durchschnitt dieser Variablen über die beiden, miteinander verglichenen Zeitpunkte. Beispielsweise kommen Machin et al. (1996) Tab. 3A zu dem Schluß, daß zwischen 1973 und 1989 in den USA über 80%, in Großbritannien fast 90% und in Schweden etwa 70% der Lohn- und Beschäftigungsveränderungen der nicht in Produktion tätigen Arbeitskräfte innerhalb Industrien stattgefunden haben.

⁹ OECD (1997) 97.

¹⁰ Siehe z.B. Katz und Murphy (1992).

¹¹ Ein guter Überblick über diese Studien findet sich in OECD (1997) Kap. 4.

¹² Für die USA verneinen dies beispielsweise Lawrence und Slaughter (1993), während Sachs und Shatz (1996) eine signifikante Änderung finden. Für Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien finden Neven und Wyplosz (1996) keine überzeugende Evidenz für eine relative Preisänderung.

¹³ OECD (1997) Tab. 4.8. Dabei wird zudem für die totale Faktorproduktivität von Importrelativ zu Exportsektoren kontrolliert, um die (für das HOS-Modell relevanten) sektoralen Technologieentwicklungen zu erfassen.

- ¹⁴ Evidenz für eine solche Entwicklung findet sich in Hanson und Harrison (1995); Robbins (1996).
- ¹⁵ Zudem argumentiert Thurow (1998) in Bezug auf die USA, daß sich Arbeitsmarktsituation der unqualifizierten Arbeiter insbesondere aufgrund zunehmenden Handels *innerhalb der OECD* verschlechtert habe. In den Industriesektoren beschäftigte 'High School'-Absolventen hätten in den USA bis in die siebziger Jahre hinein aufgrund der durch den Zweiten Weltkrieg bedingten wirtschaftlichen Schwäche anderer Industrienationen höhere Löhne erzielen können als ähnlich qualifizierte Arbeiter in beispielsweise Japan oder Deutschland. Der Druck des durch den verstärkten Handel mit anderen OECD-Ländern verursachten Faktorpreisausgleichs hätte daher die Löhne der Arbeitskräfte mit mittlerer Qualifikation am stärksten sinken lassen. In der Tat sei der größte inländische Marktverlust amerikanischer Unternehmen gerade in der Automobilbranche, den Zulieferbetrieben für Maschinen sowie im Stahlsektor zu verzeichnen gewesen, also den Industrien, die die größten Anteile von 'High School'-Absolventen an der Gesamtbeschäftigung gehabt hätten. In der Tat machten Importe innerhalb der OECD 1994 durchschnittlich etwa 80% aller Importe aus (9,2% des BIP), wobei dieser Anteil in den USA mit 70% etwas geringer ausfiel [OECD (1997)].
- ¹⁶ Autor et al. (1998) Tab. VI.
- ¹⁷ Evidenz hierzu findet sich z.B. in den Fallstudien von Hammer und Champy (1993).
- ¹⁸ Gregg, Manning (1997) 1178.
- ¹⁹ Topel (1997) 54.
- ²⁰ Johnson (1997) Tab. 2.
- ²¹ Nach Angaben der Autoren betrug dieser im Jahre 1979 \$ 2,90, aber 1989 nur noch \$ 2,01 (in Preisen von 1979).
- ²² Siebert (1997) 45f.
- ²³ Für die Entwicklung dieser Art von Unterbeschäftigung in den USA und die von den betroffenen Personen angegebenen Gründe siehe auch Murphy und Topel (1997).
- ²⁴ Murphy und Topel (1997) argumentieren, daß steigende Unterbeschäftigung der Unqualifizierten in den USA weitestgehend freiwillig sei, da aufgrund fallender Reallöhne (vgl. ihre Fig. 6) das Arbeitsangebot zurückgegangen wäre. Dies setzt allerdings ein hinreichend elastisches Arbeitsangebot voraus. Die Autoren untersuchen daher den Zusammenhang zwischen durchschnittlichen Stundenlöhnen von zehn Ausbildungsgruppen und durchschnittlich gearbeiteten Wochen pro Jahr zwischen 1967 und 1994. Den gefundenen positiven Zusammenhang interpretieren sie dann als stabile, elastische Arbeitsangebotsfunktion (vgl. ihre Fig. 5). Es sei allerdings angemerkt, daß dieser Zusammenhang ebenfalls konsistent ist mit der Tatsache, daß die Unterbeschäftigung bei Arbeitskräften mit besserer Ausbildung deutlich geringer ausfällt (vgl. ihre Fig. 4) und mag daher lediglich ein Gleichgewichtsphänomen darstellen. Die für das Arbeitsangebot relevante Größe dürfte zudem nicht der Reallohn, sondern der Reallohn relativ zu der Höhe der Arbeitslosenunterstützung sein. Diese beträgt in den USA zur Zeit 50% des letzten Lohns und wird nur sechs Monate gewährt. Die angegebenen Unterbeschäftigungsraten beziehen sich aber auf Personen, die seit mindestens einem Jahr ohne Beschäftigung sind.
- ²⁵ Freeman (1996); Machin, Manning (1996, 1997). Minimumlöhne scheinen allerdings für die Jugendarbeitslosigkeit eine Rolle zu spielen. Dies gilt insbesondere für Frankreich [Katz et al. (1995)].
- ²⁶ Pencavel (1991) 44.
- ²⁷ Katz et al. (1995); Gottschalk, Smeeding (1997).
- ²⁸ Hammer-Champy (1993).
- ²⁹ Dies gilt vor allem in den USA [Abowd und Bognanno (1995) Fig. 2.1].
- ³⁰ Kremer und Maskin (1996) zeigen ausgehend von dieser Idee, wie die Wahl der Firmenorganisation von der verfügbaren Technologie und dem Angebot an gut ausgebildeten Arbeitskräften abhängt.
- ³¹ Dies ist zumindest dann der Fall, wenn die erwartete reale Nachfrage keine bindende Beschränkung hervorruft. Solche Nachfragebeschränkungen könnten beispielsweise

bei hohen Minimumlöhnen auftreten, die das Preisniveau hinreichend stark erhöhen. Prinzipiell könnte dieses Problem aber durch Nachfragepolitik behoben werden. Zudem scheinen, wie bereits oben erwähnt, Minimumlöhne keine besondere Rolle für die Unterschbeschäftigung in der OECD zu spielen.

³² Vgl. Abschnitt 2.1.

³³ Snower (1999).

³⁴ Eine weitere Diskussion hierzu findet sich in Krenn (1999).

³⁵ Eine weitere Diskussion darüber findet sich in Nickell und Bell (1996); Gregg und Manning (1997).

³⁶ Vgl. Tabelle 2.

³⁷ Nickel (1997).

³⁸ Freeman (1995) 68-70.

³⁹ Leamer (1994, 1996).

Literatur

- Abowd, John M.; Bognanno, Michael L., International differences in executive and managerial compensation, in: Freeman, Richard B.; Katz, Lawrence F. (Hrsg.), *Differences and Changes in Wage Structures* (Chicago 1995) 67-103.
- Abraham, Katharine G.; Houseman, Susan N., Earnings inequality in Germany, in: Freeman, Richard B.; Katz, Lawrence F. (Hrsg.), *Differences and Changes in Wage Structures* (Chicago 1995) 371-403.
- Acemoglu, Daron, Why do new technologies complement skills? Directed technical change and wage inequality, in: *Quarterly Journal of Economics* 113/4 (1998) 1055-1089.
- Aghion, Philippe; Howitt, Peter, A model of growth through creative destruction, in: *Econometrica* 60/2 (1992) 323-351.
- Aghion, P.; Howitt, P., *Endogenous Growth Theory* (Cambridge, MA 1998).
- Autor, David H.; Katz, Lawrence F.; Krueger, Alan B., Computing inequality: have computers changed the labor market?, in: *Quarterly Journal of Economics* 113/4 (1998) 1169-1214.
- Beißinger, Thomas; Möller, Joachim, Unemployment: Theoretical explanations, erscheint in: Wagner, Helmut (Hrsg.), *Globalisation and Unemployment* (Berlin 1999).
- Berger, Helge, Regulation in Germany. Some stylized facts about its time path, causes and consequences, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 118/2 (1998) 185-220.
- Berman, Eli; Bound, John; Grichilis, Zvi, Changes in the demand for skilled labor within U. S. manufacturing: evidence from the annual survey of manufactures, in: *Quarterly Journal of Economics* 109/2 (1994) 367-397.
- Berman, Eli; Bound, John; Machin, Stephen, Implications of skill-biased technological change: International evidence, in: *Quarterly Journal of Economics* 113/4 (1998) 1245-1279.
- Blau, Francine D.; Kahn, Lawrence M., International differences in male wage inequality: Institutions versus market forces, in: *Journal of Political Economy* 104/4 (1996) 791-837.
- Card David; Krueger, Alan B., *Myth and Measurement: the New Economics of the Minimum Wage* (Princeton 1995).
- Falkinger, Josef, Universität Regensburg, Macroeconomic equilibrium and the organization of work: a new theory of employment (= unveröffentlichtes Manuskript, Regensburg 1999).
- Falkinger, Josef; Grossmann, Volker, Skills, unemployment and the costs of organizing jobs (= Universität Regensburg, Diskussionspapier Nr. 321, 1999).
- Feenstra, Robert C., New technology and trade: a threat to low-skilled workers?, in: *Swedish Economic Policy Review* 5/1 (1998) 137-163.
- Fortin, Nicole M.; Lemieux, Thomas, Institutional changes and rising wage inequality: Is there a linkage?, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/2 (1997) 75-96.

- Freeman, Richard B., Labour market institutions and labor market performance, in: *Economic Policy* 3/1 (1988) 62-80.
- Freeman, Richard B., The limits of wage flexibility to curing unemployment, in: *Oxford Review of Economic Policy* 11/1 (1995) 63-72.
- Freeman, Richard B., The minimum wage as a redistributive tool, in: *Economic Journal* 108 (1996) 639-649.
- Gottschalk, Peter; Smeeding, Timothy, Cross-National Comparisons of Earnings and Income Inequality, in: *Journal of Economic Literature* 105 (1997) 633-687.
- Gregg, Paul A.; Manning, Alan, Skill-biased change, unemployment and wage inequality, in: *European Economic Review* 41/6 (1997) 1173-1200.
- Grossmann, Volker, Skilled labor reallocation, unskilled unemployment and growth (= unveröffentlichtes Manuskript, Universität Regensburg, 1999).
- Hammer, Michael; Champy, James, *Reengineering the Cooperations* (New York 1993).
- Hanson, Gordon H.; Harrison, Ann, Trade, technology and wage inequality (= NBER Working Paper No. 5110, Washington D.C. 1995).
- Johnson, George E., Changes in earnings inequality: the role of demand shifts, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/2 (1997) 41-54.
- Kahn, James A.; Lim, Jong-Soo, Skilled labor-augmenting technical progress in U.S. manufacturing, in: *Quarterly Journal of Economics* 113/4 (1998) 1281-1308.
- Katz, Lawrence F.; Murphy, Kevin M., Changes in relative wages, 1963-1987: supply and demand factors, in: *Quarterly Journal of Economics* 107/1 (1992) 35-78.
- Katz, Lawrence F.; Loveman, Gary W.; Blanchflower, David G., A comparison of changes in the structure of wages in four OECD countries, in: Freeman, Richard B.; Katz, Lawrence F. (Hrsg.), *Differences and Changes in Wage Structures* (Chicago 1995) 25-65.
- Knell, Markus, Einkommensungleichheit und Wachstum, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 24/4 (1998) 443-474.
- Kremer, Michael, The O-Ring theory of economic development, in: *Quarterly Journal of Economics* 108/3 (1993) 551-575.
- Kremer, Michael; Maskin, Eric S., Wage inequality and segregation by skill (= NBER Working Paper No. 5718, Washington D.C. 1996).
- Krenn, Manfred, Flexible Beschäftigte - ein neuer Arbeitnehmertypus? Betriebliche Flexibilisierung im Spannungsfeld zwischen Anpassungsleistung an restriktive Arbeitsbedingungen und neuen Qualifikationsanforderungen, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 25/1 (1999) 71-81.
- Krugman, Paul, Past and prospective causes of high unemployment, in: *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review* 79/4 (1994) 68-81.
- Krugman, Paul, Technology, trade and factor prizes (= NBER Working Paper No. 5355, Washington D.C. 1995).
- Lawrence, Robert Z.; Slaughter, Matthew J., International trade and American wages in the 1980s: giant sucking sound or small hiccup, in: *Brookings Papers on Economic Activity* 2 (1993) 161-226.
- Leamer, Edward E., Trade, wages and revolving door ideas (= NBER Working Paper No. 4716, Washington D.C. 1994).
- Leamer, Edward E., Wage inequality from international competition and technological change: theory and country experience, in: *American Economic Review Papers and Proceedings* 86/2 (1996) 309-314.
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis J., *The insider-outsider theory of employment and unemployment* (Cambridge, Massachusetts 1988).
- Lindbeck, Assar; Snower, Dennis J., Reorganization of firms and labor-market inequality, in: *American Economic Review Papers and Proceedings* 87/2 (1996) 315-321.
- Machin, Stephen; Manning, Alan, Employment and the introduction of a minimum wage in Britain, in: *Economic Journal* 106 (1996) 667-676.
- Machin, Stephen; Manning, Alan, Minimum wages and economic outcomes in Europe, in: *European Economic Review* 41/3-5 (1997) 733-742.

- Machin, Stephen; Ryan, Annette; Van Reenen, John, Technology and changes in skill structure: evidence from an international panel of industries, (= CEPR Discussion Paper No. 1434, 1996).
- Machin, Stephen; Van Reenen, John, Technology and changes in skill structure: evidence from seven OECD countries, in: *Quarterly Journal of Economics* 113/4 (1998) 1215-1244.
- Murphy, Kevin M.; Topel, Robert, Unemployment and nonemployment, in: *American Economic Review Papers and Proceedings* 87/2 (1997) 295-300.
- Neven, Damien J.; Wyplosz, Charles A., Relative prices, trade and restructuring in European industry (= CEPR Discussion Paper No. 1451, 1996).
- Nickell, Stephen J., Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/3 (1997) 55-74.
- Nickell, Stephen J.; Bell, Brian, The collapse in demand for the unskilled and unemployment across the OECD, in: *Oxford Review of Economic Policy* 11/1 (1995) 40-62.
- Nickell, Stephen J.; Bell, Brian, Changes in the distribution of wages and unemployment in OECD countries, in: *American Economic Review Papers and Proceedings* 86/2 (1996) 302-308.
- Nickell, Stephen J.; Bell, Brian, Would cutting payroll taxes on the unskilled have a significant impact on unemployment?, in: Snower, Dennis J.; De La Dehesa, Guillermo (Hrsg.), *Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market* (Cambridge, UK 1997) 296-328.
- OECD, *Employment Outlook* (Paris 1996).
- OECD, *Employment Outlook* (Paris 1997).
- Pencavel, John H., *Labor Markets under Trade Unionism: Employment, Wages, and Hours* (Oxford, 1991).
- Prais, Sigbert J., *Productivity, Education and Training. An International Perspective* (Cambridge, UK 1995).
- Robbins, Donald J., Evidence on trade and wages in the developing world (= OECD Development Centre Technical Paper No. 119, Paris 1996).
- Sachs, Jeffrey D.; Shatz, Howard J., US trade with developing countries and wage inequality, in: *American Economic Review Papers and Proceedings* 86/2 (1996) 234-239.
- Siebert, Horst, Labor market rigidities: a root of unemployment in Europe, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/3 (1997) 37-54.
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (New York 1937), erste Veröffentlichung 1776.
- Snower, Dennis J., Causes of changing earnings inequality (= Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 29, 1999).
- Stiglitz, Joseph, Equilibrium wage distributions, in: *Economic Journal* 95 (1985) 595-618.
- Thurow, Lester C., Wage dispersion: "Who done it?", in: *Journal of Post Keynesian Economics* 21/1 (1998) 25-37.
- Topel, Robert H., Factor proportions and relative wages: the supply-side determinants of wage inequality, in: *Journal of Economic Perspectives* 11/2 (1997) 55-74.
- Walther, Herbert, Zurück zur Vollbeschäftigung - aber wie?, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 22/4 (1996) 481-513.
- Walther, Herbert, Qualifikation, Reallohn, Arbeitsteilung - Kritische Anmerkungen zum Konzept des Humankapitals in der ökonomischen Theorie (= unveröffentlichtes Manuskript, Universität Wien, 1997).
- Wood, Adrian, Globalisation and the rise in labour market inequalities, in: *Economic Journal* 108 (1998) 1463-1482.

Das Arbeitsangebotsverhalten von Frauen in Österreich

Markus Steiner

1. Einleitung

Die vorliegende Arbeit soll dem Umstand Rechnung tragen, daß die empirische Untersuchung des Frauenerwerbsverhaltens und dessen Veränderung in Österreich in den neunziger Jahren nur wenig betrieben worden ist. Dies muß aber unter folgenden Aspekten als Vernachlässigung gewertet werden.

Zum einen geben die augenscheinlichen Verschiebungen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen Anlaß, auch die Verschiebungen in den Determinanten, die dafür verantwortlich sind, neu zu spezifizieren. Zum anderen ist das Thema der Frauenbeschäftigung – wenn auch nicht explizit – in den Nationalen Plan für Beschäftigung Österreichs eingegangen. Die Erkenntnis, der Diskriminierung auf den Arbeitsmärkten entgegenwirken zu müssen, greift also zunehmend Platz.

Ein weiterer Grund für die Analyse ist der Umstand, daß die Veränderung sozialer Rahmenbedingungen sich auch auf partnerschaftliche und familiäre Bindungen auswirkt, was wiederum Frauen in prekäre Lebensumstände bringen kann. Das betrifft sowohl Mehrfachbelastungen durch Arbeit und Kindererziehung von Alleinstehenden als auch die mangelnde rechtliche und materielle Absicherung im Alter für Frauen mit keinen oder zu wenigen Versicherungsjahren. Hier gilt es, mögliche Steuerungsmaßnahmen aufzudecken.

Die folgenden Abschnitte beinhalten zunächst einen internationalen Vergleich der Eckdaten von Frauenbeschäftigung vor allem mit Ländern aus der EU. Es wird eine Diskussion der theoretischen Erklärungsansätze angeschlossen, die mit den österreichischen Arbeitsmarktdaten auf deren Erklärungspotential geprüft werden. Im Anschluß wird das empirische Modell vorgestellt, mit dem aus dem Mikrozensus der „Europäischen Arbeitskräfteerhebung“ Österreichs die Parameter für Frauenerwerbsbeteiligung geschätzt und interpretiert werden.

2. Status und internationaler Vergleich der Erwerbsquoten

2.1 Allgemeine Entwicklungen

In den westlichen Industrienationen steigt die Erwerbsbeteiligung der Frauen spätestens seit den achtziger Jahren deutlich. Wie der World Labour Report 1998 der ILO¹ belegt, nähern sich die Beschäftigungsquoten von Frauen jenen der Männer in den OECD-Nationen – aber doch auf recht unterschiedliche Weise wie Geschwindigkeit (Tabelle 1).

Traditionell hoch ist seit jeher die Erwerbsbeteiligung von Frauen in den nordeuropäischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden, die auch deutlich über jener der USA liegt. Unter den exemplarisch ausgewählten Nationen bildeten 1980 Belgien, Italien und die Niederlande die Schlußlichter. Sie schlossen in der Folgeperiode bis 1996 jedoch deutlich auf.

In der Reihung der Veränderungen der Erwerbsquoten in Prozentpunkten gehen niedrige Werte im Jahre 1980 mit hohen Veränderungen in der Folge einher. Durchbrochen wird dieser Zusammenhang von Schweden, das trotz hohen Niveaus der Frauen-Erwerbsbeteiligung 1980 seither eine Veränderung deutlich über dem Median angeführter Vergleichsländer aufweist.

Tabelle 1: Erwerbsbeteiligung international laut ILO

	Frauen			Männer		
	1980	1996	Veränd. %-Punkte	1980	1996	Veränd. %-Punkte
Niederlande	24,9	36,8	11,9	55,1	56,5	1,4
Norwegen	38,2	46,8	8,6	57,0	56,3	-0,7
Schweden	44,0	51,3	7,3	57,4	57,0	-0,4
Italien	25,7	32,6	6,9	55,1	56,6	1,5
US	39,1	45,4	6,3	58,2	56,4	-1,8
Belgien	26,6	32,7	6,1	54,2	50,4	-3,8
UK	36,3	42,4	6,1	60,0	57,6	-2,4
Dänemark	46,1	51,4	5,3	60,3	60,9	0,6
Deutschland	36,6	41,1	4,5	60,2	59,4	-0,8
Frankreich	34,7	38,7	4,0	54,2	51,0	-3,2
Österreich	34,5	36,9	2,4	56,7	56,8	0,1
Finnland	45,4	47,4	2,0	55,9	54,5	-1,4
Mittel (ungew.)	36,0	42,0	6,0	57,0	56,1	-0,9
Max	46,1	51,4	11,9	60,3	60,9	1,5
Min	24,9	32,6	2,0	54,2	50,4	-3,8
Median	36,5	41,8	6,1	56,9	56,6	-0,8

Erwerbsbeteiligung in Prozent der Gesamtbevölkerung

Quelle: ILO (1998) 264f

Unter den ausgewählten Nationen liegt in der Reihung nach der Prozentpunkt-Veränderung von 1980 auf 1996 nur Finnland mit 2,0 hinter Österreich mit 2,4%-Punkten, hatte aber 1980 mit einer Quote von 45,4% ein Niveau,

das Österreich auch 1996 nicht erreichen konnte. Nach den Berechnungen der ILO konnte Österreich seine Position in der Frauenerwerbsbeteiligung im unteren Drittel der vergleichbaren Industrienationen daher nicht verbessern und hat durch die deutlich unterdurchschnittliche Zunahme sogar an Boden verloren.

Gegen den internationalen Trend hat sich hingegen die Erwerbsquote der Männer in Österreich sogar erhöht. Sie lag noch 1980 mit 56,7% unter dem Schnitt der verglichenen Länder (57,0%). Im Untersuchungszeitraum legte die Männerbeschäftigung mit +0,1%-Punkten entgegen der durchschnittlichen Abnahme von 0,9%-Punkten auf 56,8% zu. Positive Wachstumsraten weisen unter den Vergleichsländern nur noch Italien, die Niederlande und Dänemark aus.

Tabelle 2: Erwerbs- und Ausbildungsquoten 1997

Frauen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren

	Erwerbs- quote	Ausbildungs- quote ¹⁾
Finnland	28,3	72,8
Frankreich	21,9	69,1
Belgien	21,8	67,8
Dänemark	63,4	67,7
Schweden	31,4	67,2
Deutschland	41,9	66,4
Spanien	20,0	65,4
Niederlande	55,4	63,0
Luxemburg	32,1	60,8
Portugal	32,6	59,4
Irland	35,6	58,7
Griechenland	19,4	58,2
Italien	20,3	56,8
Österreich	51,4	54,2
UK	53,5	47,1
EU 15	32,7	61,5
Pearson Corr.	-0,262	(0,33)

¹⁾ Anteile der in Ausbildung (Schule, Universität, andere berufsbezogene Ausbildung) befindlichen Personen der Altersgruppe

Quelle: EUROSTAT, Erhebung über Arbeitskräfte 1997²

Die EUROSTAT-Erhebung über Arbeitskräfte 1997³ weist Österreich eine wesentlich bessere Stellung zu. Im Vergleich zu den EU 15-Staaten mit einer Frauen-Erwerbsquote⁴ von 45,6% an den Personen ab 15 Jahren liegt Österreich mit 48,7% deutlich über dem Durchschnitt.⁵ Höhere Quoten weisen Dänemark (59,0%), Schweden (56,5%), Finnland (54,7%), Großbri-

tannien (53,2%), die Niederlande (50,6%) und Portugal (49,4%) auf; abgeschlagen liegen dagegen Italien und Griechenland mit 34,8% und 36,2%.

Die Frauen-Erwerbstätigenquote liegt in Österreich mit 47,0% um 7,1%-Punkte über dem Wert der EU-15 von 39,9% an der Wohnbevölkerung ab 15 Jahren. Sie liegt damit nur wenig unter der von Finnland, Schweden und Großbritannien, aber beträchtlich unter der von Dänemark mit 55,2%. Eine wesentliche Determinante dafür dürfte unter anderen in der hohen Erwerbsquote bei Frauen zwischen 15 und 24 Jahren zu finden sein. Der Wert von 55,4% für Österreich liegt auffallend über dem EU 15-Schnitt von 32,7%.

Die hohen Erwerbstätigenquoten korrelieren leicht negativ mit den Quoten der Ausbildungsbeteiligung von Frauen in dieser Altersgruppe.

In der EU 15 liegt die Ausbildungsbeteiligung der 15- bis 24-jährigen Frauen bei 61,5%, Österreich erreicht dagegen einen Wert von 54,2%. Nur das Vereinigte Königreich hat eine noch geringere Ausbildungsquote bei Frauen dieser Altersgruppe. Am deutlichsten ist der Abstand Österreichs zur EU 15 in der Altersgruppe von 19 bis 22 Jahren, in der die Ausbildungsquote 26% unter dem Durchschnitt liegt.

2.2 Erwerbsquoten nach Familienstand

Die nach dem Familienstand differenzierten Erwerbsquoten zeigen in Österreich wie auch in den anderen Ländern der Gemeinschaft deutliche Unterschiede. Eindeutig ist das Nord-Süd-Gefälle mit äußerst niedrigen Quoten in Italien, Griechenland und Spanien und hohen in Finnland, Schweden und Dänemark.

Österreich liegt mit 48,7% in der oberen Hälfte, zeigt aber bei ledigen Frauen mit 62,2% einen ausgeprägten Abstand zum EU-Durchschnitt von 54,2%. Der österreichische Wert für verwitwete und geschiedene Frauen weist keinen prägnanten Unterschied zur entsprechenden Erwerbsquote der EU 15 auf.

Die zum Teil deutlichen internationalen Unterschiede lassen sich „vor allem auf differierende demografische Muster wie auf statistische Anteilshäufigkeiten zurückführen“.⁶ Eine genauere Unterscheidung ist durch die fehlende Differenzierung zwischen „verwitwet“ und „geschieden“ im internationalen Vergleich kaum möglich, soll aber Gegenstand genauerer Abgrenzung in der folgenden empirischen Untersuchung auf nationaler Ebene sein.

2.3 Erwerbstätigkeit nach Wirtschaftssektoren

Die Verteilung der Erwerbstätigen in der EU 15 auf die Wirtschaftssektoren Land- und Forstwirtschaft, Industrie und verarbeitendes Gewerbe sowie Dienstleistungen war 1997 5,0%: 29,5%: 65,5%.⁷ Durch stark abweichende Struktur mit starkem Gewicht des Agrarsektors stechen hier Griechenland (19,8%), Portugal (13,3%) und Frankreich (10,9%) hervor.

Österreich ist trotz noch immer traditioneller Strukturen mit einer Gewichtung von 6,9%: 29,6%: 63,5% in Europa in bezug auf die Tertiärisierung im Mittelfeld positioniert. Der Anteil des Dienstleistungssektors liegt um 2,1%-

Tabelle 3: Erwerbsquoten nach Familienstand

Frauen	Gesamt	Ledig	Verheiratet	Verwitwet, Geschieden
Belgien	41,0	43,8	46,8	20,2
Dänemark	59,0	72,5	63,7	28,5
Deutschland	48,2	58,9	51,9	26,7
Finnland	54,7	56,2	63,4	31,7
Frankreich	48,2	52,4	52,6	30,1
Griechenland	36,2	44,4	39,0	16,3
Irland	42,7	52,6	41,5	17,1
Italien	34,8	43,6	35,8	14,9
Luxemburg	38,1	52,1	37,6	22,8
Niederlande	50,6	70,7	48,2	25,5
Österreich	48,7	62,2	51,4	25,4
Portugal	49,4	46,7	56,4	29,1
Schweden	56,5	60,5	64,5	34,5
Spanien	36,7	48,0	35,8	17,9
UK	53,2	63,2	57,5	32,4
EU 15	45,6	54,2	48,3	25,7

Quelle: EUROSTAT 1997⁸

Punkte unter dem europäischen Schnitt, die Verschiebung ist in Österreich aber deutlicher ausgefallen.

Diese Struktur hat auch spürbaren Einfluß auf die Frauenbeschäftigung in Österreich. Frauen sind mit einem Anteil von 7,7% vergleichsweise stark in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigt, leicht unterdurchschnittlich in der Industrie, aber mit 77,6% (gegenüber 80,1% im Gemeinschaftsschnitt) deutlich geringer im Dienstleistungsbereich vertreten.

Unter den Ländern mit den höchsten Frauenerwerbsquoten finden sich wiederum Dänemark und die Niederlande mit entsprechenden Anteilen des tertiären Sektors von 83,8% und 88,3%.

Weitere Verschiebungen zum tertiären Sektor, der Frauenbeschäftigung tendenziell begünstigt, wie in obengenannten beiden Ländern sollten in den nächsten Jahren auch in Österreich positive Wirkungen zeigen.⁹

3. Theoretische Ansätze

3.1 Drei-Phasen-Theorie

Das Drei-Phasen-Modell von Myrdal/Klein¹⁰ betont in seinem Erklärungsansatz das sich mit dem Lebensalter verändernde Erwerbsverhalten von Frauen. Die erste Phase beginnt mit dem Eintritt ins Erwerbsfähigenalter und endet mit der Geburt des ersten Kindes. Es folgt die Phase der Kinder-

Tabelle 4: Erwerbsverteilung nach Geschlecht und Sektoren 1997

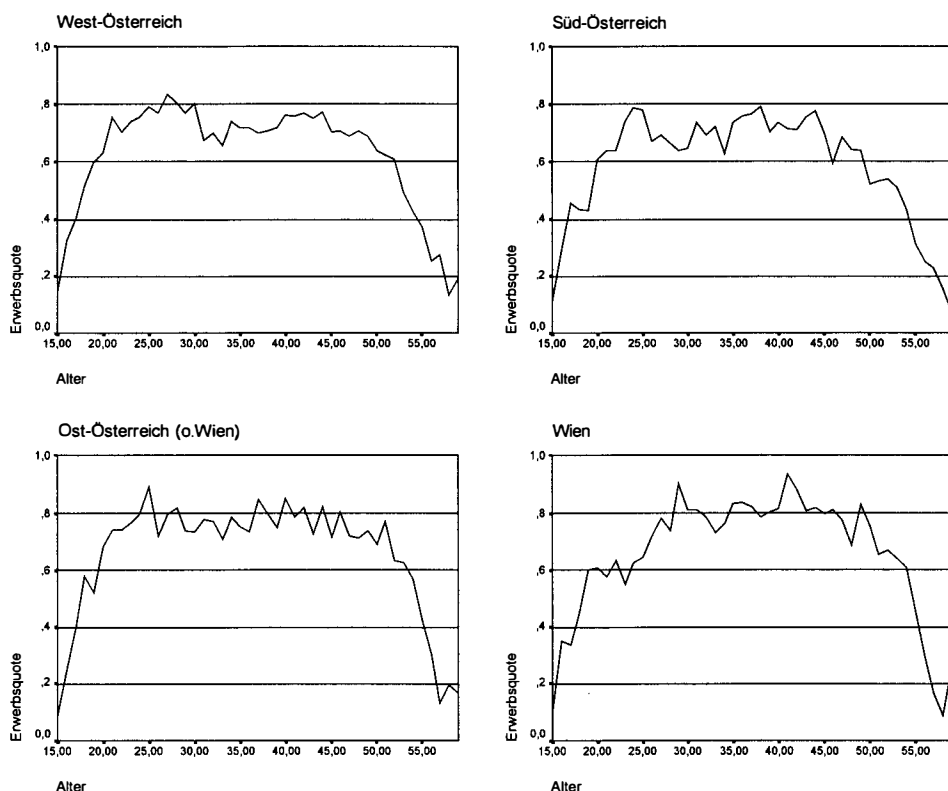
Frauen	Land- u. Forstwirtschaft	Industrie u. V. Gewerbe	Dienstleistungen ¹⁾
Belgien	2,1	13,2	84,7
Dänemark	1,7	14,5	83,8
Deutschland	2,6	18,9	78,5
Griechenland	23,1	13,4	63,5
Spanien	6,1	13,6	80,2
Frankreich	3,4	14,5	82,2
Irland	3,5	17,2	79,3
Italien	5,9	21,4	72,7
Luxemburg	1,2	6,6	92,1
Niederlande	2,4	9,4	88,3
Österreich	7,7	14,6	77,6
Portugal	15,2	20,3	64,5
Finnland	5,3	13,9	80,8
Schweden	1,7	11,7	86,6
UK	1,1	13,2	85,7
EU 15	4,0	15,9	80,1
Männer			
Belgien	3,0	37,4	59,6
Dänemark	5,5	36,0	58,6
Deutschland	3,2	46,5	50,3
Griechenland	17,9	27,7	54,3
Spanien	9,5	38,7	51,8
Frankreich	5,7	36,3	58,0
Irland	15,6	35,8	48,5
Italien	6,9	37,5	55,6
Luxemburg	3,0	33,3	63,7
Niederlande	4,6	32,1	63,3
Österreich	6,2	41,2	52,5
Portugal	11,7	39,8	48,5
Finnland	10,0	39,6	50,5
Schweden	4,7	38,2	57,1
UK	2,5	38,0	59,5
EU 15	5,6	39,2	55,1

Angaben in % von 100

Quelle: EUROSTAT; Arbeitskräfteerhebung 1997

erziehung und Konzentration auf den Haushalt. Die dritte Phase tritt mit zunehmender Selbständigkeit der Kinder ein. Entsprechend diesen Phasen sollte sich die Erwerbsquote von einem hohen Wert über den Rückzug aus dem Erwerbsleben zu wieder steigender Erwerbsbeteiligung bewegen. Bei Männern ist dagegen ein auf hohem Niveau relativ konstanter Verlauf der Erwerbsquote unterstellt.

Abbildung 1: Frauenerwerbsquoten nach Region und Alter



Quelle: Mikrozensus 1/1997, eigene Berechnungen

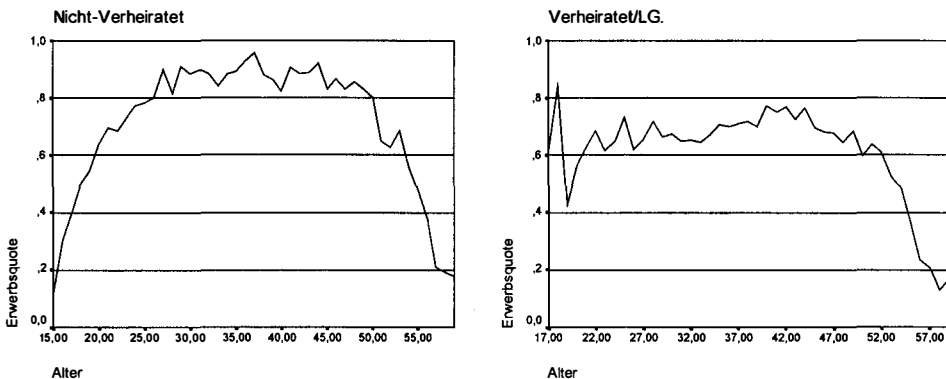
Obige Grafiken veranschaulichen den Erwerbsquotenverlauf in West-, Süd-, Ost-Österreich und Wien.¹¹ Vorweg bemerkenswert erscheinen die unterschiedlichen Niveaus, die in den Regionen erreicht werden. In Süd-Österreich werden in keiner Phase 80% übertroffen, in Wien werden hingegen Spitzen von über 90% ausgewiesen.

Dem nach der Phasen-Theorie unterstellten Erwerbsverhalten nähern sich – wenn auch nur schwach – am ehesten West- und Süd-Österreich. Der Phase hoher Erwerbsneigung folgt die im Vergleich zum „idealtypischen“ Verlauf nur wenig ausgeprägte Reduktion in der Zeit der Kindererziehung; darauf nimmt die Erwerbsquote wieder zu. Für Ost-Österreich und Wien ist ein solcher Phasenverlauf kaum mehr als in schwachen An-

sätzen zu erkennen. Es sind nur mehr leichte Einbrüche zu erkennen, die mit der Geburt von Kindern zusammenfallen dürften, die aber nicht sonderlich persistent sind. Der Wiedereinstieg in den Beruf erfolgt augenscheinlich schneller, als das Modell unterstellt. Auffällig ist in Wien der langsamere Anstieg der Erwerbsquote, der auf längere Ausbildungszeiten zurückgeht.

In allen Regionen entspricht der Verlauf weitgehend jenem, der für Männer angenommen wird, am stärksten in Ost-Österreich.

Abbildung 2: Frauenerwerbsquoten nach Familienstand und Alter



Quelle: Mikrozensus 1/1997, eigene Berechnungen¹²

Die Grafiken für verheiratete und in Lebensgemeinschaften lebenden Frauen wie für nicht verheiratete Frauen sollen Unterschiede im Erwerbsverhalten dieser beiden Gruppen verdeutlichen. Für nicht verheiratete Frauen wird – wie dargestellt – nicht zu Unrecht ein Verlauf der Erwerbsquote unterstellt, der dem von Männern gleicht. Dem raschen Anstieg folgt der relativ konstante, deutlich über dem Niveau der verheirateten Frauen liegende Verlauf. Selbst bei den Verheirateten findet sich der Erwerbszyklus von Myrdal/Klein kaum bestätigt, obwohl diese Gruppe auch heute am ehesten den Modellannahmen entsprechen müßte.

Es gibt daher begründete Zweifel daran, daß das Drei-Phasen-Modell für das Frauenerwerbsverhalten hinreichende Erklärungen liefern kann.

3.2 Nachfrageorientierte Ansätze

Diese Ansätze gehen im wesentlichen davon aus, daß Nicht-Erwerbstätigkeit von Frauen mangels geeigneter Arbeit erzwungen ist. Dieses Fehlen von adäquaten Jobs hat konjunkturelle und strukturelle Ursachen. Vor allem mittels Zeitreihenanalysen wurde der zu unterstellende „prozyklische“ Verlauf der Frauenbeschäftigung untermauert.¹³ Boomphasen mobilisieren deutlich das vorhandene Erwerbspotential, vice versa.

Der andere Faktor, der Frauenerwerbsbeteiligung determiniert, ist die strukturelle Veränderung einer Wirtschaft. Verlagerungen der Beschäfti-

gungsstruktur in den tertiären Sektor heben tendenziell den Frauenanteil. Zum einen geht der Zuwachs im Dienstleistungssektor wie oben diskutiert mit steigender Frauenbeschäftigung einher, zum anderen zeigt der internationale Vergleich (vgl. Tabellen 3 und 4), daß Länder mit starker Gewichtung auf diesem Sektor hohe Frauenerwerbsquoten ausweisen. Nicht unbeachtet bleiben sollte aber der Umstand, daß es sich gerade bei den neuen tertiären Jobs häufig um atypische und Teilzeitbeschäftigung handelt. Diese Arbeitsformen sind beruflicher Weiterqualifizierung nicht gerade dienlich und können in weiterer Folge das Konkurrieren mit Männern auch im Dienstleistungssektor erschweren. In Schweden wie in Dänemark wird die hohe Frauenbeschäftigung vor allem durch den öffentlichen Sektor getragen, der zwar Arbeitsplatzsicherheit bietet, nicht aber mit den Karriere-möglichkeiten der Privatwirtschaft konkurrieren kann.

3.3 Neoklassische Ansätze

Den neoklassischen Ansätzen – an die sich auch die vorliegende Untersuchung anlehnt – gemeinsam ist die zentrale Rolle des Lohnsatzes. Veränderungen in den Lohnsätzen wirken über den Substitutionseffekt und den Einkommenseffekt. Ersterer führt etwa bei einer Lohnerhöhung zu steigenden Opportunitätskosten von Freizeit, verstärkt somit auch die Erwerbsneigung. Entgegengesetzt wirkt der Einkommenseffekt, da mit geringerem zeitlichen Arbeitseinsatz das Einkommen konstant gehalten werden kann.¹⁴

Der erzielbare Lohnsatz ist selbstverständlich keine exogen vorgegebene Größe, sondern bestimmt sich aus zahlreichen Faktoren. Entscheidende Bedeutung kommt natürlich der Arbeitsnachfrage zu, die in diesen Arbeitsangebotsmodellen allerdings vernachlässigt wird.

Deutlich positiv auf Lohnsätze und damit auf die Erwerbsbeteiligung wirkt sich das Bildungsniveau aus. Tabelle 5 verdeutlicht, daß mit zunehmender abgeschlossener Schulbildung die Erwerbsneigung von Frauen steigt. Der wachsende Anteil von Frauen mit höheren Qualifikationen läßt mit den damit verbundenen Lohnniveaus eine insgesamt zunehmende Erwerbsneigung erwarten.

Seit der ersten Hälfte der achtziger Jahre hat sich der Anteil derjenigen Frauen, die nur eine Pflichtschule abgeschlossen haben, um 13,3%-Punkte verringert. Alle anderen Kategorien verzeichneten deutliche Zuwächse – herausragend der akademische Bereich, der seinen Anteil mehr als verdreifachen konnte. Den geringsten Zuwachs verzeichneten die mittleren Schulen mit einem Plus von 1,4%-Punkten.

Merklicher Einfluß ist auch vom Familienstand, dem Vorhandensein von Kindern und dem sonstigen Familieneinkommen zu erwarten. Den Familienstand betreffend ist zu unterstellen, daß der Bedarf an eigenem Einkommen – im Sinne materiellen Versorgungsbedarfs aufgrund nicht vorhandenen Partnereinkommens – bei nicht verheirateten Frauen beträchtlich höher ist und dieser sich bei verheirateten Frauen neben anderen Faktoren auch durch die Höhe des Partnereinkommens bestimmt.

Tabelle 5: Verteilung der Frauen-Schulbildung (in %)

	1997	1980-84
Pflichtschule	42,5	55,8
Lehrabschluß	26,4	18,6
BMS	12,7	11,3
AHS	6,4	
BHS	6,8	8,0
Universität	5,2	1,7

Quelle: Mikrozensus 1/1997, eigene Berechnungen; Zweimüller (1987) 166

In der ersten Hälfte der achtziger Jahre lag die Zahl der Eheschließungen pro Jahr noch bei 6,4 von 1.000 Personen, bis 1995 ist sie auf 5,4 Personen gesunken. Im gleichen Zeitraum hat die Zahl der Ehescheidungen von 1,9 auf 2,1 je 1.000 Personen zugenommen.¹⁵ Tendenziell ist daher von der Zunahme der Zahl der nicht verheirateten Frauen auszugehen, was eine positive Wirkung auf die Erwerbsbeteiligung haben sollte.

Tabelle 6: Frauen und Familienstand in Österreich

	Anteile in %
Ledig	25,5
Verheirate	53,4
Verwitwet	14,6
Geschieden	6,5
Total	100,0

Quelle: Mikrozensus 1/1997, eigene Berechnungen

Die Verringerung der Geburtenzahlen ist als Indikator für steigende Frauenerwerbsbeteiligung zu sehen. Kamen zu Beginn der achtziger Jahre auf 1.000 Personen noch durchschnittlich 12,4 Geburten, waren es 1995 nur mehr 11,3 Geburten.

Zum einen verringert Kindererziehung, die ohne Zweifel auch heute vorrangig Frauen zufällt, unmittelbar durch die Versorgungspflichten die Möglichkeit der Teilnahme am Erwerbsleben. Daneben ist aber der Effekt der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit wegen Geburt und Erziehung auf die Berufserfahrung nicht zu vernachlässigen. Auch wenn jene das Ausmaß der Karenzzeit nicht überschreitet, ist beträchtlicher Einfluß anzunehmen. Die Berufserfahrung ist freilich unter der Kategorie Bildungsniveau einzuordnen und hat, wie oben diskutiert, grundsätzlich positive Wirkung auf die Erwerbsneigung – eine Berufsunterbrechung wirkt sich in diesem Zusammenhang demnach negativ aus.

4. Das Modell

4.1 Methodik

Die hier vorliegende Untersuchung versucht, aufgrund von individuellen Charakteristiken die Partizipationsneigung von Frauen in Österreich zu überprüfen. Analysiert wird hiermit ein temporärer Querschnitt, der den Einfluß sozio-ökonomischer Parameter auf das Arbeitsangebotsverhalten aufdecken soll. Die Variabilität der Parameter in der Zeit durch konjunkturelle Entwicklungen, Veränderungen der Wirtschaftsstruktur und Veränderungen in der gesellschaftlichen Stellung von Frauen haben dabei natürlich im Längsschnitt wesentlichen Anteil an Verschiebungen. Gerade aber diese Veränderungen geben Anlaß für diese Analyse, um einerseits Hinweise auf einen Wandel in den Parametern zu erhalten, andererseits natürlich auch, um die Zunahme der Arbeitsangebotswahrscheinlichkeit – die es ohne Zweifel gibt – zu quantifizieren.

Analysiert wird hier daher, welche Einflußgrößen relevanten und verifizierbaren Einfluß auf die individuelle Entscheidung über das Arbeitsangebot haben. Geschätzt wird diese dichotome Entscheidung über das Eintreten oder Nicht-Eintreten mittels einer logistischen Regression.

Die Wahrscheinlichkeit des Eintretens des Ereignisses „Arbeitsangebot“ ergibt sich aus:¹⁶

$$p = \frac{1}{1 + e^{-Z}}$$

wobei sich Z als Linearkombination darstellt:

$$Z = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots + b_nX_n^{17}$$

Die Wahrscheinlichkeit des Nicht-Arbeitsangebots ergibt sich aus:

$$p' = 1 - p$$

Die Beziehung zwischen der Wahrscheinlichkeit und der erklärten Variablen ist nicht-linear und schwankt unabhängig von der absoluten Größe von Z zwischen 0 und 1. Die Parameter für Z werden mittels *Maximum-Likelihood*-Methode geschätzt. Die Koeffizienten der Schätzung geben nicht unmittelbar den Einfluß auf die Partizipationswahrscheinlichkeit wieder, wohl aber ihre Bedeutung und Vorzeichen für diese. Das quantitative Ausmaß ist vom Niveau der Partizipationsquote bestimmt. Die Quantifizierung der Effekte wird über die Fixierung eines Niveaus ermöglicht, das mit den individuellen Charakteristika einer „hypothetischen Frau“ korrespondiert, deren Spezifika an gegebener Stelle unten dargestellt werden. Von diesem Niveau lassen sich dann die Effekte der Veränderung von einzelnen Parametern *ceteris paribus* errechnen.

4.2 Daten

Für diese Untersuchung wurden die jüngsten zugänglichen Daten des Mikrozensus, jener vom März 1997 einschließlich des Sonderprogramms Arbeitskräfteerhebung verwendet. Aus diesen wurde die Stichprobe aller Frauen im Alter zwischen 15 und 60 Jahren gezogen. Diesen Daten wurden entsprechend mit den erforderlichen Daten von Ehegatten und Lebensgefährten wie auch den Daten von im Haushalt lebenden Kindern bis zum vollendeten 26. Lebensjahr ergänzt. Die verbliebene Stichprobe umfaßt 18.617 Datensätze. In den Berechnungen wurde das Gewicht der Hochrechnung Variante 1 verwendet. Folglich repräsentieren diese Datensätze 2,477.073 in Österreich lebende Frauen im oben spezifizierten, erwerbsfähigen Alter.

Anders als in verschiedenen anderen Studien¹⁸ sind in diese Untersuchung auch die Datensätze von SchülerInnen und StudentInnen wie auch die Sätze von PensionistInnen eingegangen. In den Daten sind, um sie bestmöglich an die Definition der aggregierten Erwerbsquote anzunähern, weiters Selbständige enthalten.

Von diesen Frauen waren nach *Labour Force*-Konzept 1,628.593 Erwerbspersonen, das sind 65,7% dieser Stichprobe. Von den Personen im eingegrenzten, erwerbsfähigen Alter waren zum Zeitpunkt der Erhebung 62,3% beschäftigt, das entspricht 1,542.024 Personen.

Im Grundprogramm wie im Sonderprogramm „Europäische Arbeitskräfteerhebung“ sind weder individuelle noch Haushaltseinkommensdaten erhoben. Die Erhebung dieser Daten ist u.a. Gegenstand des September-Sonderprogramms „Haushaltsführung - Kinderbetreuung“. Eine Verknüpfung der Datensätze ist mit Verlust eines Viertels der Daten möglich, der aus der Achtel-Rotation der Stichprobe jeder Quartalerhebung des Mikrozensus rührt.

Die Verknüpfung der Arbeitskräfteerhebung mit Einkommensdaten aus dem Septemberprogramm wirft mehrere Probleme auf, welche die Ursache dafür sind, daß das Haushaltseinkommen in diese Untersuchung keinen Eingang gefunden hat. Dessen Einfluß soll daher über andere Parameter approximiert werden.

Der eine Problembereich betrifft den Stichprobenumfang selbst. Die Einkommensbefragung richtet sich an alle Personen über 15 Jahren, ausgenommen Selbständige, freiberuflich Tätige und mithelfende Familienangehörige. Eine Verknüpfung würde daher zum Verlust dieser Datensätze führen, die zur Erhaltung der aggregierten Erwerbsquote hier einfließen sollen, und zu Verzerrungen, die gerade für Frauen relevante Bereiche von Beschäftigung betreffen.

Zwei weitere Punkte die unmittelbar die Einkommensdaten betreffen, sind im Zusammenhang mit der Untersuchung von zentraler Bedeutung. Erstens werden Einkommensangaben im Sonderprogramm entgegen dem Grundprogramm des Mikrozensus auf freiwilliger Basis erhoben. Dieser Umstand gewinnt dann an Bedeutung, wenn das Erwerbsverhalten derer, die diese Auskunft nicht erteilt haben, systematisch von demjenigen der

Personen abweicht, die diese Angaben gemacht haben. Müssen diese in der Folge wegen nicht vorhandener Einkommensdaten aus der Stichprobe ausgeschlossen werden, kann das zu nicht kontrollierbaren Verzerrungen im Koeffizienten für das Haushaltseinkommen führen.

Zweitens bestehen Unsicherheiten über die Richtigkeit der gemachten Einkommensangaben. Mit der Annahme, daß höhere Einkommen eher zu niedrig, untere Einkommen eher zu hoch angegeben werden,¹⁹ ist mit einer Überschätzung des Einkommenskoeffizienten zu rechnen.

Es gibt einen weiteren Grund, Haushaltseinkommen nicht in die Untersuchung einzuführen. Studien mit vergleichbarer Ausrichtung, in die das Einkommen eingeflossen ist, wiesen diesem Parameter im Vergleich zu den anderen sozio-ökonomischen Einflußgrößen durchwegs geringe Koeffizienten zu. So erhält Zweimüller (1987) für Österreich einen Koeffizienten für das sonstige Haushaltseinkommen von 0,008. Dieser führt bei einer Erhöhung des Haushaltseinkommens um über ein Drittel zu nur knapp 5% Verringerung der Arbeitsangebotswahrscheinlichkeit. Hingegen führt die Veränderung von „Partner in unterer beruflicher Stellung“ auf „gehobene berufliche Stellung“ zu einer Veränderung von -39,6%.²⁰ Bei einigen Untersuchungen zeigt sich zudem das Problem der Kollinearität zwischen sonstigem Haushaltseinkommen und der beruflichen Stellung des Partners.

In der vorliegenden Untersuchung soll mit obigen Überlegungen und der Annahme, daß das Einkommen des Partners stark mit der beruflichen Stellung korreliert, eben dieser Einkommenseffekt unter den Parametern der beruflichen Stellung des Partners subsumiert werden.²¹

5. Ergebnisse der Schätzungen

Im folgenden sind die Ergebnisse der Schätzungen der Partizipationsfunktion wiedergegeben.

Die abhängige Variable wurde nach dem *Labour Force-Konzept* der ILO²² spezifiziert und in die dichotomen Ausprägungen „*Labour Force* aktiv“ und „*Labour Force* inaktiv“ übergeführt.

Als erklärende Variablen sind die Gruppen Alter, Anzahl und Alter der Kinder, Schulbildung, Familienstand und Stellung des Partners im Beruf, Staatsbürgerschaft und regionale Zuordnung eingegangen. Zusätzlich wurde die Variable Schulbesuch eingeführt, die den beträchtlichen Einfluß von Schulbesuch und Studium von Personen unter 35 Jahren erklären soll. Des weiteren hat sich die Notwendigkeit ergeben, eine Korrekturvariable einzusetzen, die Datensätzen Rechnung trägt, die nach den Kriterien der ILO eindeutig den Ausprägungen der abhängigen Variablen „aktiv“ und „inaktiv“ zugeordnet werden können, in der Beantwortung der Frage nach den Gründen für keine aktive Arbeitssuche – aktive Arbeitssuche ist ein wesentliches Kriterium für die ILO-Zuordnung – aber inkonsistent mit dieser Klassifikation erscheinen. Aus der Gesamtstichprobe betrifft das 805 Personen. Die Durchführung der Schätzung unter Ausschluß dieser Datensätze brachte vernachlässigbare, zum Teil nicht berechenbare Veränderungen in den Ko-

effizienten und ebenso nur unwesentliche Verbesserungen in den Schätzgüte-Indikatoren. Aus Gründen der Vollständigkeit der Stichprobe ist auch deshalb die Entscheidung für den Einsatz der Korrekturvariablen gefallen.

Die Schätzungen für die Partizipationsfunktion wurden für Stichproben „Gesamt“, „Verheiratet“ und „Nicht-Verheiratet“ durchgeführt. In den Teilstichproben haben sich die erwarteten starken Unterschiede in den Koeffizienten ergeben, auf die unten detailliert eingegangen wird. Zur Festlegung eines Referenzwertes für die Partizipationswahrscheinlichkeit wurde eine „hypothetische Frau“ definiert, deren Eigenschaften wie folgt sind: Alter 30 Jahre, verheiratet, Partner in unterer beruflicher Stellung, je ein Kind im Alter von 0 bis 3 Jahren und im Alter von 3 bis 6 Jahren, höchste abgeschlossene Schulbildung Pflichtschule, ÖsterreicherIn, lebt in West-Österreich, gegenwärtig kein Schulbesuch oder Studium. Die „hypothetische Frau“ ist in der Schätzung „Nicht-Verheiratet“ – *ceteris paribus* – ledig.

Für alle Schätzungen werden in den folgenden Tabellen die Koeffizienten sowohl unter Ein- wie Ausschuß von KarenzurlauberInnen angegeben. Wie sich leicht erkennen läßt, ergeben sich unter Einbeziehung von diesen für den Koeffizienten „Kinder von 0 bis 3“ unplausibel niedrigere Werte als für die Koeffizienten von Kindern höherer Altersgruppen. Die Ursache liegt in dem Umstand, daß nach ILO-Kriterien im Mikrozensus KarenzurlauberInnen als beschäftigt eingestuft werden.

Die Altersvariablen wie die Variablen der Anzahl der Kinder nach Altersgruppen gehen in absoluten Größen in die Schätzungen ein. Alle anderen Variablen sind kategoriale Variablen, anhand derer die Gruppenzugehörigkeit geprüft wird. Die Koeffizienten der Gruppen innerhalb einer Variable geben demgemäß die relative Veränderung der Partizipationswahrscheinlichkeit zur Basisgröße an, die mit Ausnahme der Schätzungen „Gesamt“ und „Verheiratet“ in der Variable „Familienstand“ mit den Ausprägungen der hypothetischen Frau korrespondieren.

Aus der Zusammenfassung der Schätzergebnisse in Tabelle 7 geht hervor, daß mit Ausnahme der beiden Koeffizienten für die Kinderaltersgruppen 12-15 Jahre und 15-18 Jahre in der Teilschätzung der „Nicht-Verheirateten“ alle eingeführten Koeffizienten hochsignifikant sind (1%-Niveau).

Die Unterschiede in den Schätzungen unter und ohne Einbezug der KarenzurlauberInnen zeigen – ausgenommen die Kinderaltersgruppe von 0-3 Jahren – im wesentlichen kaum erhebliche Auswirkungen. Die Koeffizienten sind allesamt im Vorzeichen ident und verschieben sich in der Größe wenig. Dramatisch sind, wie erwartet und oben diskutiert, die Änderungen in den Koeffizienten der untersten Kinderaltersgruppe. Das gibt Hinweis, daß ein Ausschuß dieser Personengruppe zentral für diesen Parameter ist, in den anderen Determinanten aber nur geringe Verzerrungen hervorruft.

Das McFadden P^2 ²³ weist für die Grundschatzung mit einem Wert von 0,3118 ein Niveau auf, das trotz der nicht von „Spezialgruppen“ gesäuberten Stichprobe zu vergleichbaren Studien annehmbar erscheint, zumal der Anteil der entsprechend kategorisierten Individuen knapp 78% beträgt, das

heißt, daß dieser Anteil an unabhängigen Variablen richtig den beiden Ausprägungen der abhängigen Variablen zugeordnet werden kann.

Bei den getrennten Schätzungen kann bei den Nicht-Verheirateten eine eindeutige Verbesserung sowohl im P^2 als auch im Prozentsatz der erklärten Fälle erreicht werden. Die Zunahme der erklärten Fälle um 7,2%punkte deutet auf eine bessere Anpassung hin als im Vergleich zur Gesamtschätzung. Wenig zufriedenstellend entwickelt sich hingegen das P^2 bei der Schätzung der Verheirateten, das 0,2083 beträgt. Der Prozentsatz der erklärten Fälle erreicht mit 72,93% noch immer ein hinreichendes Niveau.

Der relativ niedrige Wert des P^2 ist unter Betrachtung der Wahrscheinlichkeitsverteilung dieser Schätzung wohl auf eine leichte Verzerrung der Partizipationswahrscheinlichkeit nach oben zurückzuführen.

Diese Vermutung stützt sich zudem auf die angeschlossenen Prüfungen, welche Personengruppen für diese verantwortlich sein könnten. Unter Ausschuß der Personen, die in der Mikrozensus-Befragung angegeben haben, aus persönlichen oder familiären Gründen keine Arbeit zu suchen, wurde ein P^2 von 0,53 erreicht und konnten nahezu 93% der Fälle erklärt werden.

Ergebnisse einer solchen Schätzung sind aber für die Beurteilung der Grundgesamtheit nur wenig sinnvoll, da dadurch systematisch Nicht-Erwerbspersonen ausgeschlossen sind, die Partizipationswahrscheinlichkeit daher wesentlich zu hoch ausgewiesen wird.

Die Aufnahme dieser Befragungsvariablen als zusätzliche Parameter ist an den Alternativausprägungen, für die nicht kontrolliert werden konnte, gescheitert. Die Einführung von Proxy-Variablen, die diesen Effekt abdecken sollten, konnten nur wenig zu einer Verbesserung der Ergebnisse beitragen, es scheint daher, daß in den persönlichen und familiären Gründen für die Nicht-Erwerbstätigkeit Ursachen subsumiert sind, die durch die Mikrozensus-Befragung nicht zusätzlich durch andere Variablen abgedeckt und aufgelöst sind.

In Tabelle 8 sind die umgerechneten Werte für die Partizipationswahrscheinlichkeit der „hypothetischen Frau“ mit oben definierten Basisgrößen und unterschiedlichen individuellen Charakteristika aus den drei Schätzungen wiedergegeben. Dabei ist zu beachten, daß die Basisgröße der „Nicht-Verheirateten“ im Unterschied zu den anderen bezüglich des Familienstandes „ledig“ ist.

Es zeigt sich aus allen hier angestellten Berechnungen, daß gegenüber den Schätzungen von Zweimüller (1987) die Partizipationswahrscheinlichkeit von Frauen über den gesamten Bereich deutlich zugenommen hat.

Weist Zweimüller für das Basisszenario der „hypothetischen Frau“ noch eine Wahrscheinlichkeit von stark unter 30% aus, so liegt sie mit den Daten für 1997 bei gut 35% bei der Gesamtschätzung und nochmals höher bei der getrennten Schätzung der „Verheirateten“. Eine Ursache für diese so starke Abweichung nach oben kann zum Teil in der anders konstruierten regionalen Variablen liegen, da in West-Österreich die Frauenerwerbsbeteiligung den Bundesschnitt übertrifft.

Unverkennbar fallen natürlich die Basisszenarien der getrennten Schätzungen auseinander, wobei ein Teil dieser Diskrepanz der unterschiedli-

Tabelle 7: Ergebnisse der Schätzungen

Merkmal	Kategorie	Gesamt		Nicht-Verheiratet		Verheiratet	
		ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit
Karenzurlaub							
Alter		0,4352	(0,4300)	0,4513	(0,4503)	0,3746	(0,3580)
Alter quadr.		-0,0063	(-0,0063)	-0,0066	(-0,0066)	-0,0056	(-0,0054)
Anzahl Kinder							
Alter zwischen	0-3	-1,2160	(-0,2833)	-1,3623	(-0,4168)	-1,2265	(-0,3284)
	3-6	-0,8326	(-0,8221)	-0,7624	(-0,7267)	-0,8570	(-0,8586)
	6-9	-0,7534	(-0,7663)	-0,6666	(-0,7139)	-0,7617	(-0,7748)
	9-12	-0,6886	(-0,7153)	-0,8592	(-0,8205)	-0,6479	(-0,6835)
	12-15	-0,3712	(-0,3758)	0,0393 ¹⁾	(0,0702)	-0,3847	(-0,3925)
	15-18	-0,2922	(-0,2959)	0,0076 ²⁾	(-0,0171)	-0,2970	(-0,2963)
	18-26	-0,0592	(-0,0602)	0,2576	(0,2438)	-0,0973	(-0,0937)
Höchste abgeschl. Schulbil.		b	b	b	b	b	b
	Pflichtschule	0,5389	(0,5493)	1,1969	(1,2141)	0,2350	(0,2462)
	Lehrabschluss	0,8420	(0,8661)	1,5720	(1,5613)	0,5227	(0,5658)
	BMS	0,3499	(0,4155)	0,1573	(0,1571)	0,5143	(0,5968)
	AHS	1,0366	(1,0490)	1,0317	(1,0225)	1,0444	(1,0630)
	BHS	1,5498	(1,5424)	2,1219	(2,1153)	1,3296	(1,3383)
	Universität						
Familienstand		b	b	b	b	-	-
Ledig		-0,6112	(-0,6000)	-	-	b	b
Verheiratet/	untere	-0,8591	(-0,8170)	-	-	-0,2338	(-0,2045)
Lebens-	mittlere	-1,1981	(-1,1758)	-	-	-0,6061	(-0,5979)
gemeinsch. –	gehobene	0,7825	(0,7672)	-	-	1,3702	(1,3460)
berufl. Stellung	selbständig	-0,7411	(-0,7114)	-	-	-0,2292	(-0,2110)
d. Partners:	nicht erw.	-0,6160	(-0,5924)	-0,6426	(-0,6468)	-	-
Verwitwet		0,3979	(0,4265)	0,4289	(0,4218)	-	-
Geschieden							
Staatsbürger-	Österr.	b	b	b	b	b	b
schaft	ehem. YU.	0,3852	(0,3992)	0,9577	(0,9501)	0,1275	(0,1478)
	Türkei	-0,3497	(-0,4062)	0,7262	(0,7105)	-0,6692	(-0,7249)
	Andere	-0,5788	(-0,6148)	-0,0526	(-0,0437)	-0,8248	(-0,8786)
Regional	West	b	b	b	b	b	b
	Süd	-0,2937	(-0,3054)	-0,4281	(-0,4220)	-0,2413	(-0,2648)
	Ost (o. Wien)	0,0834	(0,0990)	-0,1355	(-0,1369)	0,1825	(0,1988)
	Wien	0,0538	(0,0293)	-0,1808	(-0,1669)	0,1816	(0,1349)
Schulbesuch (-35)	ja	-9,5004	(-10,3908)	-10,7074	(-10,6364)	-7,3405	(-7,3163)
LFII - zweifelhaft	ja	14,5988	(16,2483)	17,7930	(17,5409)	8,4090	(8,1743)
Constant		-5,3203	(-5,2225)	-5,6425	(-5,6243)	-4,6195	(-4,2533)
P ² (adj.)		0,3118		0,4741		0,2083	
% erklärte Fälle		77,90		85,12		72,93	

Nicht gekennzeichnete Koeffizienten sind signifikant auf 1%-Niveau

¹⁾ signifikant auf 5%-Niveau²⁾ insignifikant

Die Basisgrößen der kategorialen Variablen sind mit „b“ gekennzeichnet, nicht ausgewiesene Werte sind für die entsprechende Schätzung nicht verfügbar.

Tabelle 8: Individuelle Partizipationswahrscheinlichkeiten (PP)

	Gesamt		Nicht-Verheiratet		Verheiratet	
	PP ⁴⁾	+/- % ³⁾	PP ⁴⁾	+/- %	PP ⁴⁾	+/- %
Basis ¹⁾	0,3557	-	na	na	0,3764	-
²⁾	-	-	0,4580	-	na	na
10 Jahre älter	0,3425	-3,85	0,4316	-6,12	0,3365	-11,85
keine Kinder	0,8107	56,12	0,8762	47,72	0,8290	54,60
BMS	0,5617	36,67	0,8028	42,94	0,5044	25,39
Universität	0,7223	50,75	0,8758	47,70	0,6952	45,86
Partner gehobene						
Berufsstellung	0,2349	-51,44	na	na	0,2477	-51,97
Geschieden	0,6023	40,94	0,5648	18,90	na	na
Süd-Österreich	0,2916	-22,00	0,3552	-28,96	0,3216	-17,02
Wien	0,3681	3,37	0,4136	-10,74	0,4198	10,36

¹⁾ Basis: 30jährige Frau, verheiratet mit Partner unterer beruflicher Stellung, je 1 Kind zwischen 0-3 und 3-6 Jahren, Pflichtschulabschluß, ÖsterreicherIn, wohnhaft in West-Österreich;

²⁾ Basis: ledig, sonst wie ¹⁾

³⁾ Veränderung in Prozent zum Basisszenario

⁴⁾ Partizipationswahrscheinlichkeit

chen Altersverteilung der Teilstichproben zugeordnet werden muß, da der Altersdurchschnitt der ledigen Frauen unter dem der verheirateten anzugeben ist.

Die Alters-Variable geht sowohl direkt als auch quadriert ein, um der Veränderung des Einflusses über die Zeit Rechnung zu tragen. Konsistent mit dem Verlauf der Erwerbsbeteiligung, die ihren Zenit im Alter von 30 Jahren erreicht, nimmt die Erwerbswahrscheinlichkeit wesentlich schwächer ab als noch in den frühen achtziger Jahren.²⁴ Stärker ausgeprägt als bei nicht verheirateten (6,12%) ist die Abnahme bei verheirateten Frauen (11,85%). Gründe für das relativ zur Basisgröße schnellere Sinken der Erwerbsquote der verheirateten gegenüber den nicht-verheirateten Frauen könnten im schwierigeren Wiedereinstieg nach der Kindererziehung gefunden werden, da die Phase der Unterbrechung in dieser Gruppe auch länger angenommen werden kann: Der Druck ein eigenes Erwerbseinkommen zu erlangen, ist bei nicht verheirateten Frauen stärker. Eine längere Unterbrechung bringt, wie bereits oben diskutiert, des weiteren das Problem abnehmender Berufserfahrung mit sich, das sich vor allem bei höheren Qualifikationen niederschlägt.

Verwischt wird der Einfluß des Lebensalters trotz der verwendeten Regionalvariable ohne Zweifel durch die starken Divergenzen unter den Bundesländern.²⁵

Wie zu erwarten, üben Kinder einen erheblichen Einfluß auf die Partizipationsneigung von Frauen aus; sind keine Kinder vorhanden, steigt die Partizipationswahrscheinlichkeit zur Basisgröße um 56,1%. Betrachtet man die Gesamtschätzung, wirkt sich die Anzahl von Kindern zunehmend negativ aus, nimmt aber mit dem Lebensalter der Kinder wieder ab.

Krasse Unterschiede im Wirkungsmuster werden hier durch die getrennten Schätzungen aufgedeckt. Bei Nicht-Verheirateten zeigt sich mit Kindern im Alter von 0 bis 3 Jahren ein stärker negativer Einfluß auf die Erwerbsneigung, der aber prägnant schneller abnimmt als bei Verheirateten. Ab einem Alter des Kindes von etwa 12 Jahren verkehrt sich der Effekt sogar ins Positive²⁶ – am stärksten betrifft dies Frauen mit Kindern, die im Studienalter sind. Es dürfte hier der steigende materielle Versorgungsbedarf für die Kinder gegenüber der direkten Betreuungsleistung dominieren, was die Erwerbsneigung daher noch steigert.

Kaum wesentliche Unterschiede sind zwischen dem Reaktionsmuster der Verheirateten und der Gesamtschätzung zu konstatieren. Die Existenz von Kindern wirkt aber in (fast) allen Altersgruppen der Kinder stärker erwerbsmindernd, was unmittelbar plausibel erscheint, da der dämpfende Effekt der Nicht-Verheirateten entfällt.

Ebenso eindeutig wie die Wirkung von Kindern ist auch der Effekt durch das Bildungsniveau. Steigende schulische Ausbildung wirkt offenkundig positiv auf das Erwerbsverhalten. Hat eine Frau statt einem Pflichtschulabschluß eine Berufsbildende Mittlere oder Höhere Schule besucht, steigt ihre Partizipationswahrscheinlichkeit auf 56,2% respektive auf 60,9%. Ist die betrachtete Frau Akademikerin, steigt die Erwerbsneigung um über 50%. Augenfällig ist, daß eine Allgemein bildende Höhere Schule sehr wohl auch positiv wirkt, aber bei weitem nicht so stark wie bei berufsbildenden Schulen. Zweimüller errechnete für die Daten aus 1983/84 noch, daß eine AHS zwar wie hier schwächer als eine BHS-Ausbildung wirkt, aber stärker als ein BMS-Abschluß.²⁷ Diese Entwicklung kann sicher zum Teil darauf zurückgeführt werden, daß AHS-Absolventinnen heute weniger unmittelbar ins Berufsleben übertreten, sondern vermehrt eine akademische Ausbildung anschließen.

Bezüglich des Familienstandes kann ausgesagt werden, daß verheiratete Frauen tendenziell geringere Erwerbsneigung aufweisen als nicht-verheiratete. Die Partizipationswahrscheinlichkeit fällt mit der steigenden beruflichen Stellung des Partners. Durchbrochen wird dies nur von Frauen mit selbständigem Partner. Die Erwerbstätigkeit von diesen Fällen ist geprägt von der Mithilfe im eigenen Betrieb – in der verwendeten Stichprobe sind auch landwirtschaftliche Betriebe enthalten.

Eine enorme Wirkung auf das Erwerbsverhalten hat erwartungsgemäß eine Scheidung. Die Gesamtschätzung weist gegenüber der Basisgröße der „hypothetischen Frau“ eine Steigerung um 40,9% auf 60,23% aus. Auch gegenüber ledigen Frauen hebt sich die Erwerbswahrscheinlichkeit – wie aus der getrennten Schätzung ersichtlich – nochmals um 18,9%. Sehr deutlich zeigt sich hier das Durchschlagen des entstehenden Versorgungsbedarfs vor allem auch im Hinblick auf zukünftige Pensionsansprüche, wenn die Erwerbsquoten von Geschiedenen im Altersverlauf betrachtet werden. Sie steigen in den Alterskohorten über 30 Jahren sprunghaft an, erreichen ihren Höhepunkt im Alter von 35-39 Jahre mit 93,0% und liegen damit gut 20%-Punkte über verheirateten Frauen. Die Erwerbsquoten liegen im gesamten Bereich signifikant über denen von Verheirateten und Ledigen.

Zu den hier erhaltenen Werten bezüglich der Wirkungen, die aus der Staatszugehörigkeit resultieren, kann leider auf keine Referenzwerte zurückgegriffen werden. Zweimüller (1987) hat die Staatsbürgerschaft auf die Ausprägungen „Österreicherin“ und „Ausländerin“ aggregiert. Eine vergleichende Schätzung mit diesen Aggregaten ergab ähnliche Koeffizienten. Der begründete Verdacht, daß die Variable durch unzulässige Überlagerungen nur verzerrte Ergebnisse liefert, war Anlaß für die Differenzierung in verwendeter Form.

Die Erwerbsneigung von ledigen Frauen aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei liegt deutlich über dem von österreichischen, kein Unterschied in relevanter Größenordnung besteht bei Frauen aus anderen Ländern, wobei diese Personengruppe dominiert ist von Frauen aus EU-Ländern.

Die Partizipationswahrscheinlichkeit von verheirateten Ausländerinnen unterscheidet sich vor allem bei Frauen aus der Türkei auffällig. Die Ursachen dafür mögen im wesentlichen in kulturellen Unterschieden zu suchen sein, könnten aber auch durch die Restriktionen des Aufenthaltsrechts bedingt sein. Auffällig ist auch die äußerst geringe Erwerbsneigung von verheirateten Frauen aus „anderen“ Ländern, deren Stichprobenanteil allerdings nur sehr gering ist.

Die regionalen Unterschiede, die sich aus den Gesamtschätzungen ergeben, zeigen, daß Ost-Österreich bezogen auf die Basisgröße West-Österreich leicht höhere Erwerbsneigung aufweist. Um 6,4%-Punkte darunter liegt Süd-Österreich. Noch auffälliger sind die Differenzen bei Betrachtung von verheirateten und nicht verheirateten Frauen. Die Gründe dafür könnten in der unterschiedlichen Altersstruktur der Stichproben für Süd-Österreich und dem schwierigen Berufseinstieg aufgrund von hoher Jugendarbeitslosigkeit (das vor allem in der Steiermark), in Ost-Österreich in etwas längeren Ausbildungszeiten liegen.

6. Schlußfolgerungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Zwei Parameter dominieren erwartungsgemäß die Erwerbsentscheidung von Frauen.

Das Vorhandensein von Kindern hat entscheidenden Einfluß, wobei sich das Lebensalter der Kinder in Abhängigkeit vom Familienstand ganz unterschiedlich auswirkt. Verheiratete Frauen steigen auch mit fortgeschrittenem Alter der Kinder deutlich seltener wieder ins Erwerbsleben ein als ledige.

Es ist wenig plausibel, daß nicht verheiratete Frauen einen besseren Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen hätten, anzunehmen ist eher, daß diese aus einer Zwangslage intensiver nach solchen suchen und daher auch weniger annehmbare Lösungen akzeptieren müssen.

Die Verbesserung der Versorgung mit solchen Einrichtungen – wie sie im NAP im Bereich Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorgesehen sind – sollten dazu beitragen, die Frauenerwerbsquoten anzuheben.

Gleichzeitig könnte etwa die Förderung von geteilter Karenz ähnliche Wirkung zeigen.

Verkürzte Kinderbetreuungszeiten würden zudem bedeuten, daß Frauen eine geringere Einbuße an Berufserfahrung erleiden. Höhere Bildung – eben nicht nur Schulbildung – bedeutet wiederum unabhängig vom Familienstand erhöhte Erwerbsneigung. Auch Teilzeitleösungen in und nach der Karenz erscheinen als probates Mittel, den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu erleichtern.

Höhere abgeschlossene Schulbildung von Frauen resultiert unmittelbar in einer höheren Erwerbsneigung von Frauen, wobei berufsbildende Ausbildungen hier größere Wirkungen zeigen als etwa eine Allgemein Höherbildende Schule. Die Förderung von aus- und weiterbildenden Maßnahmen ist daher als arbeitsmarktpolitische Maßnahme angezeigt.

Und schließlich könnte auch ein Umbau des Sozialstaates von abgeleiteten Sozialleistungen (aufgrund von Ehe und Familie definiert) in Richtung eigenständiger Sozialleistungen einen weiteren Anreiz zur Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit bringen.

Der österreichische Nationale Aktionsplan für Beschäftigung deckt zwar grob obige beiden Bereiche ab, nur mag man zum Teil detaillierte Zielvorgaben der Maßnahmen vermissen, was der Umsetzung und Zielerreichung nicht dienlich sein kann.

Anmerkungen

¹ ILO (1998) 264f.

² Vgl. ÖSTAT (1999) 95, 107.

³ Quelle: ÖSTAT (1999) 93f.

⁴ Die Erwerbsquote ist das Verhältnis aller Erwerbspersonen zu den Personen über 15 Jahre. Die Erwerbstätigenquote schließt hingegen arbeitslose Personen aus, gibt also gemeinsam mit der Erwerbsquote Aufschluß über die Arbeitslosenquote.

⁵ Die sehr unterschiedlichen Erwerbsquoten der Länder und deren Veränderungen „hängen sowohl vom sehr unterschiedlichen Ausmaß der Arbeitslosigkeit ab, als auch von ziemlich unterschiedlichen Anteilen junger Menschen (unter 15 Jahren) ... Deswegen werden Erwerbsquoten von EUROSTAT vorzugsweise auf die Wohnbevölkerung ab 15 Jahren bezogen.“ zit. ÖSTAT (1999) 91. Aus der unterschiedlichen Konstruktion der Erwerbsquote von ILO und EUROSTAT leiten sich auch die auffälligen Diskrepanzen in den Länderquoten ab.

⁶ Zit. ÖSTAT (1997) 92.

⁷ Quelle: ÖSTAT (1999) 98.

⁸ Vgl. ÖSTAT (1999) 93.

⁹ Vgl. ÖSTAT (1999) 98.

¹⁰ Vgl. Myrdal, Klein (1960).

Das Modell stammt aus den sechziger Jahren. Bereits damals konnte seine Gültigkeit in Frage gestellt werden, heute ist es keinesfalls mehr als Erklärungsansatz brauchbar, da geschätzt erweise maximal 20% der Frauen noch diesem Lebensmuster folgen. Dennoch ist es im folgenden als Referenzmodell sehr dienlich.

¹¹ Diese Gliederung wurde nach den NUTS 3 - Einheiten des Wohnortes gegliedert. West-Österreich umfaßt die Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg, Süd-Österreich Kärnten und Steiermark und Ost-Österreich Burgenland, Niederösterreich und Wien.

¹² Die starken Schwankungen des Graphen für „Verheiratet/Lebensgemeinschaft“ bis zum

Alter von 22 Jahren sind auf die geringe Repräsentanz in der Stichprobe zurückzuführen.

¹³ Für Österreich vgl. dazu Christl (1982) und Biffl (1980).

¹⁴ Vgl. dazu u.a. Hamermesh/Rees (1993) 48f.

¹⁵ vgl. dazu Demographisches Jahrbuch Österreichs, ÖSTAT 35f.

¹⁶ Vgl. u.a. Judge (1988) 786f.

¹⁷ Die Vektoren $X_1 \dots X_n$ repräsentieren die individuellen Ausprägungen nach Alter, Anzahl der Kinder u.a.; die Koeffizienten $b_0 \dots b_n$ sind, entsprechend zugeordnet, Ergebnis der folgenden Schätzungen.

¹⁸ Vgl. dazu Zweimüller (1987) 172.

¹⁹ Vgl. Zweimüller (1987) 173.

²⁰ Zu einem wesentlich höheren Koeffizienten für das zusätzliche Haushaltseinkommen gelangt Franz (1981) für Deutschland. In dieser Studie wird allerdings die berufliche Stellung des Partner wesentlich geringer differenziert, und sie steht daher nicht im Widerspruch zu obigen Annahmen.

²¹ Hierbei darf auch nicht außer acht gelassen werden, daß die Einkommen anderer Personen als das des Partners ebenfalls in das sonstige Haushaltseinkommen eingehen, aber bei weitem nicht die Relevanz für das Arbeitsangebot haben, wegen Irrelevanz sogar zu nicht kontrollierbaren Verzerrungen führen können.

²² Vgl. dazu u.a. ÖSTAT (1999) 26ff.

²³ Wegen der Ähnlichkeit der Konstruktion wird dieses des öfteren auch als pseudo-R² der Kleinst-Quadrat-Schätzung bezeichnet. Es ergibt sich aus

$$r^2 = 1 - \frac{\ln l(\hat{\Omega})}{\ln l(\hat{\omega})}$$
, wobei $l(\hat{\Omega})$ dem Wert der Likelihood Funktion im Maximum der Schätzung entspricht, $l(\hat{\omega})$ dem Wert der Funktion unter der Hypothese, daß die Koeffizienten

$\beta_2 = \dots = \beta_n = 0$ sind, d.h., daß nur die Konstante verschieden 0 ist. Vgl. dazu u.a. Judge (1988) 794.

²⁴ Vgl. Zweimüller (1987) 178.

²⁵ Vgl. dazu Darstellungen unter Punkt 3.1.

²⁶ Abgeschwächt wird dieser Schluß durch die geringere Signifikanz der Koeffizienten für die Altersklassen zwischen 12 und 18 Jahren, er bestätigt sich aber wieder in dem, auf 1%-Niveau signifikanten Koeffizienten für die höchste Altersgruppe.

²⁷ Vgl. Zweimüller (1987) 175.

Literatur

Biffl, G., Schwankungen der Erwerbsbeteiligung im Konjunkturverlauf; in: Wirtschaftspolitische Blätter 3 (1980) 73-83.

Christi, J., An Econometric Model of Labor Supply, in: Empirica (1982) 155-174.

Franz, W., Schätzungen regionaler Arbeitsangebotsfunktionen mit Hilfe der Tobit-Methode und des Probit-Verfahrens, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 2 (1981) 171-181.

Hamermesh, D.; Rees, A.; The Economics of Work and Pay (New York 1993).

ILO, World Labour Report, Industrial Relations, Democracy and Social Stability 1997-98 (International Labour Office, Genf 1998).

Myrdal, A.; Klein, V., Die Doppelrolle der Frau in Familie und Beruf (Köln 1960).

ÖSTAT, Beschäftigung und Arbeitsmarkt, Die Arbeitskräfteerhebung der EU - Internationale Daten 1997, in: Statistische Nachrichten 2 (1999) 90-108.

ÖSTAT, Mikrozensus, Jahresergebnisse 1997 (Wien 1999).

Zweimüller, J., Bestimmungsgründe der Frauenerwerbsbeteiligung, in: Rothschild, K.; Tichy, G., Arbeitslosigkeit und Arbeitsangebot in Österreich (Wien 1987) 161-190.

Die EU-Regionalpolitik muß föderaler werden

Richard Hennessey

1. Ausgangslage

Der EU ist es zwar gelungen, mit immensen Förderungen den Wohlstand in armen Regionen anzuheben, doch die Arbeitslosenraten haben in den hochsubventionierten Ziel-1-Gebieten weiter zugenommen. 1988 war die Arbeitslosenrate in den Ziel-1-Regionen mit 15,6% fast sieben Prozentpunkte höher als im EU-Durchschnitt, 1997 lag die Arbeitslosenrate mit 17,2% in den Ziel-1-Gebieten höher als nach einem Jahrzehnt mit massiven Förderungen, der Abstand zum EU-Durchschnitt stieg sogar auf 7,2 Prozentpunkte. Durch die Einführung des EURO wird sich der strukturelle Anpassungsbedarf erheblich erhöhen, da der Wechselkurs als Anpassungsmechanismus wegfällt.

Zu diesen internen Problemen tritt noch das Problem der Osterweiterung hinzu. Auch nach dem wirtschaftlichen Aufschwung seit 1993 erreicht das Bruttosozialprodukt pro Einwohner in den mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern nur 40% des EU-Durchschnitts. Bis auf zwei Regionen – Prag und Bratislava – wäre derzeit das gesamte Gebiet der Kandidatenländer für Ziel-1-Förderungen vorzusehen. Am geringsten ist der Wohlstand in Lettland mit 25% des EU-Durchschnitts, am höchsten in Slowenien mit 67%. Griechenland kommt als ärmstes EU-Mitglied auf etwa 68% an den Durchschnitt heran. Österreich liegt bei 112%. Auch die Arbeitslosenraten der österreichischen Nachbarländer reichen von 14,8% (Slowenien), 12,5% (Slowakei), 10,4% (Ungarn) bis 5,2% (Tschechien).

Eine Reform der EU-Regionalpolitik ist daher sowohl aus dem internen Aspekt als auch dem Erweiterungsaspekt dringend geboten, da die Kohäsion eines der obersten Ziele der EU ist. Etwa zwei Fünftel des EU-Budgets, das sind ca. 420 bis 480 Mrd. Schilling, werden dafür ausgegeben. Der Großteil davon fließt in die Ziel-1-Gebiete. Eine Erhöhung der Beitragszahlungen dürfte politisch schwer durchsetzbar sein, da die Nettozahler-Länder schon jetzt unter der Last der Beitragszahlungen stöhnen und sogar Kürzungen einfordern. Auch aus der ökonomischen Perspektive ist es bedenklich, die Wachstumsländer übergebührend zu belasten, da dadurch das Wachstum insgesamt verringert werden kann. Eine Verringerung des

Wachstums kann auch auf seiten der Empfängerländer durch die möglichen negativen Anreize von Transfers entstehen.

Die oben erwähnten Mißerfolge der EU-Regionalpolitik erwecken daher die Vermutung, daß die Gelder nicht richtig verwendet werden, mit negativen Folgen sowohl für die Zahler- und Empfängerländer. Um es auf den Punkt zu bringen: "Die Gesunden werden krank und die Kranken nicht gesund!" Die Ursache des Problems ist, daß die regionale Strukturpolitik in erster Linie Allokationspolitik sein sollte, von den politischen Akteuren aber de facto als Umverteilungsinstrument gehandhabt wird. Eine Föderalisierung der Regionalpolitik ist nach Ansicht des Autors entscheidend, um den allokationspolitischen Aspekt der regionalen Strukturpolitik hervorzuheben. Das hätte eine Verbesserung des Ressourceneinsatzes und damit sowohl eine Senkung der Arbeitslosigkeit als auch eine Hebung des Wohlstands zur Folge. Dann kann auch mit dem bestehenden Budget einiges bewegt werden.

2. Regionalpolitik und Föderalismus

Entsprechend dem Titel dieses Beitrages soll über eine Erörterung der Begriffe "Regionalpolitik" und "Föderalismus", deren Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge herausgearbeitet werden.

2.1 Regionalpolitik: Aufgabe, Begründung, Begriffe

Die Definition von Regionalpolitik ergibt sich aus der Frage nach deren Funktion und Notwendigkeit. Smekal (1991) sieht letztlich nur das Ausgleichsziel als Aufgabe der Regionalpolitik an, da das Kapital ohnehin in jene Gegenden wandere, wo eine höhere Grenzproduktivität zu erwarten sei. Dahinter verbirgt sich die neoklassische Vorstellung, daß der Markt selbst für ein optimales Wachstum Sorge. Diese verkürzte Sicht über die Aufgabe der Regionalpolitik entsteht oftmals aus einer inkonsequenten Analyse und einer sehr oberflächlichen Betrachtung des Raumes. Folgt man nämlich dem neoklassischen Paradigma, dann müßte auch ohne staatliche Eingriffe ein Ausgleich zwischen den Regionen stattfinden,¹ was offensichtlich nicht der Fall ist. Gleichzeitig gegen Wachstums- und für Ausgleichspolitik zu sein, ist dementsprechend ein logischer Widerspruch. Wenn man Regionalpolitik nur auf den Ausgleichsaspekt beschränken würde, dann ließe sich das mit einer personenbezogenen Umverteilungspolitik treffsicherer machen.² Darüber hinaus "zeigt sich, daß durch die Berücksichtigung des Raumes und der Transportkosten unvollkommene Konkurrenz wesentlich stärker in den Vordergrund rückt, als dies in der üblichen raumlosen Betrachtungsweise der Volkswirtschaftslehre der Fall ist".³ Allein auf theoretischer Ebene läßt sich nachweisen, daß Marktversagen eher die Regel als die Ausnahme darstellt.⁴

Nun wenden die Apologeten des Marktes ein "daß den Unzulänglichkeiten des Marktsystems die Unzulänglichkeiten des politischen Systems gegen-

übergestellt werden müssen, um nicht dem berechtigten Vorwurf einer ‚Nirwana-Ökonomik‘ ausgesetzt zu sein”.⁵ Diese Ökonomen vertreten die Auffassung, daß staatliche Eingriffe sogar zu einer Verschlechterung über das Versagen des Marktes hinaus führen können. Aus dem beobachteten Politikversagen wird abgeleitet, daß ökonomische Effizienz und politische Rationalität unvereinbar miteinander seien. Implizit wird damit ein Unterlassen staatlicher Eingriffe gefordert. Abgesehen davon, daß auch seitens nicht-liberaler Ökonomen auf das Problem des Politikversagens verwiesen wird,⁶ haftet der obigen Argumentation der wesentliche Mangel an, daß die *Struktur* des öffentlichen Sektors im Hinblick auf eine effiziente Wirtschaftsförderung nicht vorher normativ analysiert wird. Erst im Anschluß daran hätte eine politökonomische Analyse zu erfolgen, welche die Chancen der Durchsetzung einer effizienten Struktur des öffentlichen Sektors und einer damit einhergehenden Verbesserung der marktlichen Allokation durchleuchtet und mit einer Situation ohne Staat vergleicht. Durch das Überspringen dieses Schrittes verkommt die Analyse genau zu jener Nirwana-Ökonomik, der man entrinnen wollte.

Ökonomen, die weiter denken als die heimischen Kathederliberalen, bringen die Rolle konstitutioneller Politikberatung ein. Die Aufklärung über die Kosten institutioneller Arrangements sowie das Aufzeigen von Lösungen, die für alle akzeptabel sind, erhöht die Durchsetzung einer effizienten Struktur des öffentlichen Sektors.⁷

Hier soll der Versuch unternommen werden, den normativen bzw. *wohlfahrtsökonomischen* Aspekt einer föderalen Wirtschaftsordnung im Hinblick auf die Effizienz von Förderentscheidungen zu durchleuchten. D.h., es wird in diesem Aufsatz primär die Frage gestellt, wie der öffentliche Sektor beschaffen sein sollte, damit die Regionalpolitik effizient wird. Erst im Anschluß daran hätte eine politökonomische Analyse zu erfolgen, welche die Realitätsnähe der normativen Postulate überprüft. Aufgrund des stark kulturellen Kontextes der Regionalpolitik hätte die politökonomische Analyse unter der Annahme des Maximierens einer gesellschaftspolitisch-ideologischen Zielfunktion unter der Nebenbedingung der Sicherung der nötigen Mehrheit zu erfolgen.⁸ Eine solche Analyse kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Der Leser möge im folgenden immer klar auseinanderhalten, daß das, was sein sollte in den meisten Fällen nicht dem entspricht, was ist.

Es wird grundsätzlich ein Eingriff des öffentlichen Sektors in das regionale Wirtschaftsgeschehen als notwendig erachtet. Daher wird der Definition von Maier und Tödtling (1996) gefolgt. Sie verstehen unter Regionalpolitik “die Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse in Teilräumen eines Staates oder eines größeren Wirtschaftsraumes durch die öffentliche Hand. Es soll dabei die durch den Markt erzeugte räumliche Allokation korrigiert werden.” Eine Korrektur erfährt der Markt zunächst aus ökonomischer Sicht, denn v.a. externe Effekte und unvollkommene Mobilität⁹ von Ressourcen verhindern eine optimale Allokation. Der Markt vermag nicht das Problem der Ballungskosten, der Bereitstellung von Infrastruktur und komplementärer

Einrichtungen und der beobachtbaren Über- und Unterauslastung von Produktionsfaktoren zu lösen. So kann durch die Lenkung öffentlicher und privater Investitionen in periphere Regionen die Überlastung von Produktionsfaktoren und dadurch der Inflationsdruck reduziert werden. Der Markt vermag auch nicht ausgleichend zwischen den Regionen zu wirken. Letztlich fördert das Ausgleichsziel auch die ökonomische Zielsetzung, denn gleiche Startbedingungen ermöglichen erst einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Regionen.¹⁰ Schlußendlich versagt der Markt auch in der Verfolgung ökologischer Ziele.¹¹ Gerade im Hinblick auf die für die regionale Entwicklung notwendige Reurbanisierung der Städte ist die Lösung des Verkehrsproblems unerlässlich.

Es stellt sich daher nicht die Frage, *ob* regionale Wirtschaftspolitik betrieben werden sollte, sondern *wie* sie betrieben werden sollte. Der Autor vertritt dabei die These, daß mit der Frage der richtigen Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen und supranationalen Ebenen die Frage nach der Effizienz der Regionalpolitik steht und fällt.

2.2 Föderalismus

Föderalismus wird in staatsrechtlicher Sicht als eine Organisationsform des Bundesstaates betrachtet. Föderalistisch ist nach Pernthaler und Samsinger (1984) "eine Ordnung, wenn sie selbständige („autonome“) kleinere Gemeinschaften zu größeren Ordnungen zusammenschließt, ohne ihre ursprüngliche Vielfalt, ihre Eigenständigkeit und Verschiedenheit zu beseitigen." Aus der ökonomischen Perspektive geht es um die optimale Abstimmung zwischen den Vorteilen der Einheit und jenen der Vielfalt. In der ökonomischen Theorie des Föderalismus wird die Aufgaben-, die Ausgaben- und Einnahmenverteilung zwischen den einzelnen Körperschaften auf ihre ökonomische Effizienz hin untersucht und beurteilt.¹² Föderalismus bedeutet dementsprechend "real decentralization where the lower level jurisdictions have competences on regulation expenditure as well as revenues".¹³ Das System des Finanzausgleichs ist der sichtbare Ausdruck der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverteilung.

Leider haftet den föderalistischen Ansätzen, auch wenn sie, wie z.B. von Thöni (1984), unter verschiedensten Gesichtspunkten vorgetragen werden, ein wesentlicher Mangel an: Sie berücksichtigen nicht die *Struktur* des Raumes, welche durch die regionale Arbeitsteilung entsteht. Implizit wird eine homogene Ebene unterstellt, was letztlich die Analyse wieder auf einen raumlosen Zustand reduziert. Dieses "Wunderland ohne Raum" ist für die praktische Analyse unbrauchbar, da finanzwissenschaftliche Fragestellungen nicht in einen operationalisierbaren Regionsbegriff eingebettet werden.¹⁴

2.3 Zusammenhang zwischen Regionalpolitik und Föderalismus

Föderalismus bezieht sich auf die räumliche Struktur des öffentlichen Sektors, Regionalpolitik auf die räumliche Struktur des privaten Sektors.

Sind diese Strukturen – entsprechend der Systemtheorie – funktionell unvereinbar, dann können aufgrund der Interdependenz dieser Ordnungen Krisen auftreten, v.a. wenn der beobachtbaren Dezentralisierung des privaten Sektors nicht die Föderalisierung des öffentlichen Sektors folgt.

Regionalökonomien orten einen Zusammenhang zwischen der mangelnden Effizienz der Regionalpolitik und deren Trägerschaft – allerdings ohne Begründung. Steiner u.a. (1991) verlangen mehr intuitiv als kognitiv "die verstärkte Verlagerung der Entscheidungsmacht zu regional kleineren Einheiten und zu deren größeren fiskalischer Autonomie und damit zu einer Entwicklung von unten".

Es gibt zwei *Wirkungsketten*, über die Föderalismus und Regionalpolitik miteinander zusammenhängen:

● *Indirekte Wirkungskette*: Eine föderale Finanzordnung (steuerliches Trennsystem oder gebundenes Trennsystem) kann über ein gewisses Maß an Steuerautonomie ein wirksamer Regulator gegenüber dem Staatsausgabewachstum sein. Öffentliche Leistungen mit eigenen Abgaben zu finanzieren, zwingt zu einer sparsameren Verwendung der Mittel und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen, was die Schweiz eindrucksvoll beweist. Sie ist der einzige Staat in Europa, der eine signifikant geringere Abgabenquote gegenüber den EU-Staaten aufweist verbunden mit einer sehr guten Versorgung an öffentlichen Leistungen. Trotz einem ähnlichen Angebot an öffentlichen Leistungen ist die Steuerbelastung in der Schweiz um ein Viertel niedriger als in der BRD.¹⁵ Diese Wirkung findet indirekt statt, indem die Effizienz innerhalb des öffentlichen Sektors erhöht wird.

● *Direkte Wirkungskette*: Die andere Wirkungskette ist unmittelbarer Natur. Hier tritt der öffentliche Sektor in eine direkte Beziehung mit dem privaten Sektor. Es geht um die Regionalpolitik, wie sie im allgemeinen verstanden wird und in der die Rationalität von Förderentscheidungen im Mittelpunkt steht.

Obwohl diese zwei Aspekte interdependent sind, daher nicht sauber voneinander getrennt werden können, interessiert im folgenden der zweite Aspekt, die direkte Beziehung des öffentlichen Sektors zum privaten Sektor und die Rationalität von Förderentscheidungen. Wie muß der öffentliche Sektor organisiert sein, damit eine effiziente Regionalpolitik betrieben werden kann? Diese Frage kann unter dem Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenaspekt untersucht werden. In der politischen aber auch in der wissenschaftlichen Diskussion werden diese Gesichtspunkte leider auseinandergerissen. So wird gerade in Aufsätzen über die Strukturpolitik der EU die Aufgabenverteilung als gegeben betrachtet und nur die Einnahmen analysiert.¹⁶ Mancherorts wird vor allem Wert auf die Ausgabenseite gelegt, wenn es z.B. um die Konzentration der Fördermittel auf bestimmte Förderschwerpunkte geht.¹⁷ Über den Zusammenhang zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenezuteilung in bezug auf die Regionalpolitik gibt es nur spärliche Hinweise. Hier soll der Versuch unternommen werden, alle Gesichtspunkte zu integrieren und damit die stiefmütterliche Behandlung ein wenig zu bessern.

3. Aufgabenzuteilung

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1984) ortet im Verhältnis zwischen Finanzausgleich und Regionalpolitik ein Defizit, denn es werde nur die Verteilung der Einnahmen auf die Gebietskörperschaften geregelt; "ein direkter Einfluß auf die Aufgabenverteilung bzw. die schließliche Ausgabentätigkeit der einzelnen Körperschaften wird damit kaum ausgeübt."

Der Aspekt der Aufgabenzuteilung ist besser unter dem *Subsidiaritätsprinzip* bekannt. Grundsätzlich legt das Subsidiaritätsprinzip es nahe, wirtschaftspolitische Kompetenzen auf möglichst niedriger Ebene anzusiedeln, da regionale Problemlagen in ihrer Differenziertheit viel besser erkannt werden können und auch die politische Verantwortung für die regionale Entwicklung weitaus stärker gegeben ist. Damit verbunden ist auch der räumliche Bezugspunkt des Subsidiaritätsprinzips. Deshalb wird im folgenden auf die Frage nach dem Träger und der räumlichen Dimension des Subsidiaritätsprinzips eingegangen:

3.1 Wer soll Regionalpolitik betreiben?

"Gerade im Bereich der Regionalpolitik, wo es um die Förderung zurückgebliebener oder strukturschwacher Regionen geht, sind sowohl regionale Problemlagen als auch die möglichen Maßnahmen einer Abhilfe sehr verschieden. Die Regionalpolitik steht vor dem generellen Informationsproblem, Regionen mit den vielversprechendsten Wachstumspotentialen oder Aufholchancen identifizieren zu müssen."¹⁸

Nach der Theorie endogener Potentiale, aber auch nach dem Innovationsansatz geht es darum, daß die Regionen Wachstum selbst erzeugen. Die Regionen sollten sich den eigenen ökonomischen, sozialen und ökologischen Problemen stellen: Nach Häussermann und Siebel (1994) "müssen Strukturen geändert, negative Trends umgekehrt werden. Es geht nicht nur darum, unternehmerische Aktivitäten zu unterstützen, sondern sie erst zu initiieren, kurz: es geht um die Organisation von Innovationen."

Maier und Tödtling (1996) orten die Region als Träger der Technologie- und Innovationspolitik, "da regionale Institutionen besser in der Lage sind, auf die Spezifika der jeweiligen Region einzugehen". Die wirtschaftliche Realität erfordert daher eine Partizipation der Regionen sowohl bei der Vorbereitung als auch bei der Durchführung der beschlossenen Maßnahmen. D.h. die Durchführungskompetenz sollte bei den Regionen angesiedelt sein, insbesondere die Entscheidung über einzelne Projekte und die Detailplanung der Programme sowie deren Anpassung.¹⁹ Darüber hinaus sollten sie in ausgewählten Bereichen der Umwelt- und Verkehrspolitik eigene Rahmenpolitiken formulieren dürfen. Dem Bund käme die innerstaatliche Koordinationsfunktion zu,²⁰ es wäre aber auch eine regionalpolitische Erfolgskontrolle des Bundes gegenüber den Ländern erwägenswert.

Die EU sollte sich nach Tetsch (1999) daher im wesentlichen mit der Setzung eines einheitlichen Handlungsrahmens oder abgestimmter Spielre-

geln für ihre Mitgliedsländer begnügen. Ein budgetärer Eingriff wäre nur dort angebracht, wo die größten Ungleichgewichte feststellbar sind. Das bedeutet, die innerstaatliche Kohäsion hätte Vorrang vor dem Kohäsionsziel der EU. Diese Interpretation würde auch den Artikeln 3b und 130b des EG-Vertrags, wonach die Regionalpolitik der Union lediglich eine unterstützende Funktion hat, entsprechen. Kurzum: Es muß wieder mehr Raum für die nationale Regionalpolitik gelassen werden! Das bedeutet auch eine bessere Abstimmung der nationalen Förderungen mit jenen der EU.²¹ Die zentrale Kontrolle wäre Laaser und Stehn (1995) entsprechend zwar sinnvoll, dürfte aber aufgrund von Informationsproblemen nicht oder nur unter unverhältnismäßig hohen Aufwand möglich sein. Somit verbleibt der supranationalen Ebene im wesentlichen die Koordinations- und Assistenzaufgabe.²² Um der EU Anreize für eine saubere Gestaltung der Gemeinschaftspolitiken zu geben, wäre eine konstitutionelle Verankerung einer *Opting-Out*-Klausel für diesen Politikbereich denkbar.²³

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß entsprechend der juristischen und ökonomischen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips sowohl die Nationalstaaten als auch die Regionen die Hauptverantwortung bei der Formulierung und Durchführung der Regionalpolitik zukommen sollte. Handeln nun die Europäische Union und die Nationalstaaten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip in ihrer Regionalpolitik?

Der Artikel 3b des Unionsvertrages, in welchem das Subsidiaritätsprinzip angesprochen wird, regelt nur mangelhaft das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, auf die Ebene der regionalen Gebietskörperschaften wird nicht Bezug genommen.²⁴ Das und die Ausnutzung der weitreichenden Kompetenzen in der Beihilfenkontrolle dürfte auch der Grund für die Fehlentwicklungen sein, die im folgenden beschrieben werden:

In den letzten 15 Jahren "verfolgt die EU-Kommission das strategische Ziel, die Mitgliedstaaten im Bereich der Regionalpolitik zur Seite zu drängen".²⁵ Durch eine schärfere Beihilfenkontrolle schränkt die Kommission einerseits den Handlungsspielraum der Staaten ein, andererseits drängt sie selber in die geschaffenen Freiräume durch die Ausweitung der eigenen Zuständigkeiten in der Strukturpolitik nach. Die nationale Regionalpolitik wurde dadurch zunehmend abgewürgt. Auch mit der Abstimmung zwischen nationalen Förderprogrammen und der EU-Strukturpolitik liegt einiges im argen: "So hat beispielsweise bei der Vorbereitung der deutschen Ziel 1-Förderung die EU-Kommission die geplante integrierte Abwicklung der EU-Strukturpolitik zusammen mit der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe für regionale Strukturpolitik nicht akzeptiert. Folge war die Aufspaltung der Ziel-1-Förderung in Deutschland in eine wesentlich größere Zahl von Entwicklungsachsen, Operationellen Programmen und nationalen Komplementär-Programmen als vorgesehen, mit der Folge hoher Flexibilitätverluste und eines wesentlich erhöhten administrativen Aufwands."²⁶

Auf der Staatenebene hat der Bund oftmals die Vorherrschaft über die Regionalpolitik inne. Auch in Österreich ist der Bund mit wesentlich mehr Mitteln als die Länder in der Regionalpolitik involviert. Weiters besteht das

Problem, daß die Regionalpolitik des Bundes nicht aus einem Guß erfolgt, sondern drei verschiedene Ministerien regionale Wirtschaftspolitik betreiben. Durch die Trägervielfalt auf Bundes- und Landesebene entstehen nicht nur Doppelgleisigkeiten, sondern auch Widersprüche.²⁷ Da die Regionalpolitik als ein Teilbereich der Raumordnungspolitik, welche überwiegend in den Kompetenzbereich der Länder fällt, aufgefaßt wird, können aufgrund der Dominanz des Bundes in der Regionalpolitik auch verfassungsrechtliche Probleme entstehen.

Am eklatantesten verletzt wird das Subsidiaritätsprinzip auf der regionalen Ebene. Dem Ausschuß der Regionen als Anwalt dezentraler Problemlösungsansätze wird, obwohl vehement gefordert, kein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof zugestanden.²⁸ In den Verordnungen der EU wird nach Telser (1996) zwar "auf eine Partnerschaft mit regionalen Stellen verwiesen. Diese entbehrt aber klarer Strukturen und damit auch ‚Verpflichtung‘ für die nationalen regionalpolitischen Aktivitäten", was auf eine *mangelnde Kompetenzfestlegung* zurückgeführt werden kann:

- So läßt sich bei den deutschen Ländern eine stetige Aushöhlung ihrer Zuständigkeiten im Zuge der europäischen Integration feststellen, "da die Bundesregierung vorzugsweise solche Kompetenzen an die Gemeinschaft abtritt, die zuvor im Zuständigkeitsbereich der Länder lagen. Auch die Verlagerung von Bundeskompetenzen auf die supranationale Ebene schwächt die regionalen Gebietskörperschaften, da diese hierdurch ihre ansonsten vorhandenen Kontrollmöglichkeiten über die entsprechenden Politiken einbüßen. Hinzu kommen die zahlreichen Versuche des Bundes, den regionalen Gebietskörperschaften ihre Zuständigkeiten ‚abzukaufen‘. Diese Strategie wird auch von der Europäischen Union verfolgt. So haben beispielsweise die Maßnahmen der Strukturfonds zu einer Zentralisierung politischer Steuerungsmöglichkeiten geführt."²⁹
- Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet auf regionaler Ebene vornehmlich den Aspekt, daß sich die obere Instanz nicht in die Umsetzung der Förderprojekte, in die Ablaufpolitik, einmischen soll. In Deutschland, welches schon auf eine längere Erfahrung mit der EU-Regionalpolitik zurückblickt, wird die Einmischung seitens der EU negativ registriert: "Es ist nun aber seit Jahren eine Praxis zu beobachten, bei der die europäischen Institutionen wieder zunehmend Bezüge zur Projekt- und Umsetzungsebene herstellen, also zu Zuständigkeiten, die im arbeitsteiligen Modell eigentlich bei den regionalen Verwaltungen angesiedelt sein sollten. Dieser Zugriff äußert sich in immer detaillierteren Vorgaben zu Inhalten der Förderung und ihrer administrativen Handhabung. Diese Entwicklung ist höchst ungünstig, verringert sie doch die Möglichkeiten der Länder zu kurzfristiger Reaktion auf sich ändernde Gegebenheiten und Zielsetzungen. Außerdem trägt sie aufgrund der sich ständig ausdifferenzierenden technischen Vorgaben zu Problemen der Praktikabilität des eigentlich höchst flexiblen Instrumentes der Strukturfondsförderung bei."³⁰
- In der von österreichischer Seite herkommenden Kritik wird auf die fehlenden Anreize infolge falscher Kompetenzzuweisung aufmerksam ge-

macht: "Mit den Strukturfonds hat die EU-Kommission erhebliche Entscheidungsbefugnisse gewonnen, die den Gestaltungsspielraum der Regional- und Strukturpolitik auf Ebene der Mitgliedstaaten erheblich verringern. Suboptimale Anreize und "free-rider"-Aktionen sind teilweise die Folge. Zudem divergiert das Verständnis von 'regionaler Wirtschaftsförderung': Die Strukturfonds werden je nach Interesse und Kontext als struktur-, regional-, umverteilungs-, kohäsions-, entwicklungs-, beschäftigungs- oder finanz-ausgleichspolitisches Instrument interpretiert und genutzt."³¹ Die primär umverteilungspolitische Sicht der EU-Regionalpolitik kam beim Berliner Gipfel zutage. Dort ging es seitens der Nationalstaaten vordergründig um die Wahrung regionalpolitischer Besitzstände.³²

Somit kommt dem Subsidiaritätsprinzip auf europäischer Ebene nur eine programmatisch-kosmetische Funktion zu, fern von jeglicher rechtlicher Durchsetzungsmöglichkeit und Handhabbarkeit.³³ Die mangelnde Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips ist daher auch als Grund anzusehen, warum es zu einer ständigen Zentralisierung von Kompetenzen gekommen ist.

Die Europäische Union allein zum Sündenbock zu stempeln hieße, der Realität nicht gerecht zu werden, denn durch die Zentralisierung von Kompetenzen kommt man den institutionellen Eigen- bzw. Partikularinteressen *aller* europäischen Akteure entgegen. So sind auch die unteren Ebenen interessiert, Befugnisse und damit die Mittelausstattung der Gemeinschaft zu stärken, wenn es ihnen dadurch ermöglicht wird, ihren eigenen Haushalt zu entlasten und sich dadurch der Verantwortung zu entledigen: "Governments delegate tasks selfishly to higher levels in the post-constitutional political process."³⁴

3.2 Wo soll Regionalpolitik betrieben werden?

Im Moment verhält es sich so, daß die EU-Fördergebiete um einiges größer sind als die nationalen Fördergebiete, was zur Folge hat, daß die Effektivität der EU-Strukturpolitik durch den großen Fördergebietsumfang erheblich leidet. Hinzu kommt noch die mangelnde Übereinstimmung mit den nationalen Fördergebieten. Die Fördergebietsauswahl sollte wegen der problemadäquateren Prioritätensetzung als auch wegen der größeren Sachkenntnis durch die Mitgliedsstaaten erfolgen. Die Union hätte sich dann auf die besonders schwachen Gebiete innerhalb der nationalen Fördergebiete zu konzentrieren. Die Voraussetzung für die EU-Förderwürdigkeit wäre nach Funkschmid (1997) dann die Eigenschaft als nationales Fördergebiet. Auch hier wird der Subsidiaritätsgedanke wieder auf den Kopf gestellt, da die EU-Kommission seit längerer Zeit die Absicht verfolgt, die EU-Förderung solle künftig Voraussetzung für die nationale Fördergebietseigenschaft werden.

Im folgenden wird auf die optimale räumliche Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips eingegangen:

Neben der Frage, auf *welches Gebiet* sich regionalpolitische Maßnahmen beziehen sollten, fällt auch die *optimale Größe* im europäischen Regionenwettbewerb unter das Subsidiaritätsprinzip. Es geht in beiden Fällen um die "richtige" Abgrenzung der Regionen bzw. um die Frage, was für Regionen Bezugspunkt des Subsidiaritätsprinzips sein sollten. Der erste Aspekt behandelt das Verhältnis der Staaten und Regionen zur EU, der zweite Aspekt bezieht sich auf innerregionale Gegebenheiten.

- Zum ersten Aspekt, der *räumlichen Wirksamkeit* von Maßnahmen, stellen Maier und Tödtling (1996) fest, daß sich die Entwicklungsimpulse der Zentren zumeist auf die jeweiligen Arbeitsmarkteinzugsbereiche beschränken. Mit Eckey (1978) läßt sich diese Aussage weiter ausführen: "Da die regionale Wirtschaftspolitik durch den Einsatz von Instrumenten in Wirtschaftsräumen Zielrealisierungsgrade steigern will, muß das Konzept einer sinnvollen Regionsabgrenzung auf die Wirkung der ergriffenen Maßnahmen im Raum basieren ... Die Realität treffende Aussagen können also nur dann gewonnen werden, wenn Angebotsstätten mit ihren Nachfragebereichen konfrontiert werden. Bei einem Vergleich von homogener und funktionaler Regionsabgrenzung ist also der letzteren eindeutig der Vorrang einzuräumen. Sie sollte bei einer Diagnose und Kontrolle im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik präferiert werden." Die Fördergebietsauswahl sollte durch einen Vergleich von funktionalen Regionen (v.a. Arbeitsmarktreionen) und den außerhalb dieser Regionen liegenden Landgebieten stattfinden (siehe unten Punkt 3.3).
- Im Hinblick auf den zweiten Aspekt, der *regionalen Wettbewerbsfähigkeit*, drängen sich laut Frey (1995) "Regionen auf, die mindestens etwa 1 Million Einwohner zählen. Nur Regionen dieser Größenordnung sind in der Lage, wichtige zentralörtliche Leistungen (Hochschulen, Kultur, Spitzenmedizin usw.) in der nötigen Breite und kostengünstig anzubieten." Diese Regionen bestehen aus einer Großstadt als Kern und einer Einflußzone, bestehend aus Mittel- und Kleinstädten, ländlichen Gebieten sowie Erholungs- und Ausgleichsräumen im Berggebiet. Frey definiert hier weniger eine Region, sondern ein Städtesystem. Aus unserer Sicht erscheint es daher notwendig, diese Aussage zu präzisieren. Um die zentralörtlichen Leistungen im optimalen Umfang anbieten zu können, müßte zumindest das ganze verstädterte Gebiet (=Kernraum), das ist die Kernstadt und das Ergänzungsgebiet, entsprechend ihrer Nutzung zur Finanzierung öffentlicher Leistungen herangezogen werden. Rein technisch betrachtet ließe sich das am leichtesten durch die *Eingemeindung* bewerkstelligen. Im *Kernraum* besteht aufgrund der ähnlichen demographischen und baulichen Struktur sowie der hohen gegenseitigen Pendlerverflechtung eine ähnliche qualitative und quantitative Pro-Kopf-Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen. Damit würde die Spilloverproblematik, das Problem kommunenübergreifender externer Effekte im Stadt-Umland-Bereich, größtenteils gelöst.³⁵ Der Teufelskreis des Stadtverfalls mit den schädlichen Wirkungen auch für das Umland könnte damit gestoppt und die Grundlage für eine Reurbanisierung geschaffen wer-

den. Dann wären die Städte laut Frey (1995) wieder imstande, ihre Funktion als Motoren der Volkswirtschaft wahrzunehmen und ihre *Cluster* als Standorttrümpfe auszuspielen.

Dies soll am Beispiel der Stadt Salzburg und Umgebung erläutert werden. Empirische Grundlage ist dabei das funktionale Regionskonzept des Österreichischen Statistischen Zentralamtes. Der Kernraum, das verstädterte Gebiet, besteht aus den Kernstädten Salzburg und Hallein und den dazugehörenden zwei Ergänzungsgebieten, welche aus neun Gemeinden bestehen. Da diese aus ökonomisch-funktionaler Sicht ein Raum sind, müßte er auch einheitlich verwaltet werden. Das "Prinzip der Einheit der Verwaltung" wird durch das Vorhandensein von elf Gemeindeverwaltungen eklatant verletzt. Es besteht daher die Gefahr, daß "die kommunalwirtschaftliche und kommunalorganisatorische Zersplitterung in mehrere Verwaltungsträger wirtschaftliche und räumliche Fehlentwicklungen" einleitet.³⁶ Der einfachste und effizienteste Weg wäre die Bildung einer einzigen Gemeinde Salzburg-Hallein. Geht man von Salzburg-Stadt als Gravitationszentrum der ganzen Region aus, dann würde deren Bevölkerungszahl von 144.000 auf 205.000 bzw. um 42% hochschnellen, die Fläche von 66 auf 259 km². Im Vergleich dazu: Bei der ersten Eingemeindung im Jahre 1935 kam es laut Dopsch und Hoffmann (1999) zu einem Bevölkerungszuwachs von 57%. Die hohe Finanzmasse und der Wegfall der im Stadt-Umland-Bereich besonders ausgeprägten *Spillover*-Problematik gäben den Anreiz und die Möglichkeit zu einer optimalen Versorgung mit zentralörtlichen Leistungen, was wiederum eine wichtige Rahmenbedingung für die regionale Entwicklung darstellen würde. Darüber hinaus käme es durch die einheitliche Regionalplanung zu einer effizienteren Nutzung des Bodens, die Verkehrsproblematik und die Zersiedelung könnten wirksam bekämpft werden. Eine gemeinsame und einheitliche und mit größeren Mitteln ausgestattete Wirtschaftsförderungspolitik würde es der Region Salzburg-Hallein ermöglichen, sich im internationalen Wettbewerb entsprechend zu positionieren. Ähnlich ließe sich mit den anderen großen Stadtregionen Österreichs argumentieren.

3.3 *Functional Urban Regions*: Fördergebietsbestimmung

In funktionalen Regionen werden Maier und Tödtling (1996) entsprechend Gebietseinheiten zusammengefaßt, die miteinander bezüglich bestimmter Indikatoren in Verbindung stehen. Am üblichsten und aussagekräftigsten ist die Abgrenzung nach Arbeitsverflechtungen, die Bildung von *Arbeitsmarktregionen*.

Die funktionale Region wäre die geeignete räumliche Einheit sowohl für den Maßnahmenaspekt als auch für den Aspekt der optimalen Größe. Der Kern, welcher sich aus der Kernstadt und dem Ergänzungsgebiet zusammensetzt, ist ein Begriff, welcher dem funktionalen Regionskonzept (*Functional Urban Region* - FUR) entstammt. Die Internalisierung von zentralörtlichen *Spillovers* läßt sich v.a. im Kern der Region bewerkstelligen. Beim Gesichtspunkt des Wirkungsradius ergriffener Maßnahmen gesellt

sich noch das Umland, welches im funktionalen Regionskonzept "Ring" genannt wird, hinzu. Je nach der Diagnose, welche sich auf Kern, Ring und außerhalb der FUR gelegenen Landgebiete bezieht, wird gefördert oder auch nicht, was im folgenden näher erläutert werden wird:

Das funktionale Regionskonzept ermöglicht es, die Unterschiede, die sich aus allgemeinen sozialen Diparitäten ergeben, von jenen abzusondern, welche auf räumlichen Disparitäten beruhen. Soziale Unterschiede betreffen die Gesellschaft als Ganzes, sie haben sich im Laufe des letzten Jahrhunderts beträchtlich verringert. Diese Betrachtung verwischt nach Cheshire und Hay (1989) aber die bedeutende Tatsache, daß – auf einem niedrigeren Abstraktionsniveau – räumliche Unterschiede existieren in dem Sinn „that people of given characters enjoy a different standard of living and different life opportunities in different parts of a country or in different regions ... These are truly spatial disparities because they owe their existence to the costs of making adjustments through space (these costs reflect not only distance, of course, but culture and language and other factors).“ Die Kosten der Anpassung, welche einen Abbau von Disparitäten verhindern, sind auffallend zwischen FURs, speziell zwischen nicht benachbarten. Deshalb sind FURs geeignete Einheiten, innerhalb derer bestimmte Charakteristika (z.B. Einkommen) zu erheben sind.

Die FURs ermöglichen in der Folge einen *systematischen Vergleich der sozioökonomischen Struktur*, welcher bei Zugrundelegung von administrativen Einheiten durch die vielfältigen Erscheinungsformen sozialer Segregation erheblich verzerrt werden kann. Cheshire und Hay (1989) folgend sollten vergleichende Messungen innerhalb der Europäischen Union "reflect the characteristics of the whole population that looks to a particular city as a focus. The best available approximation for this purpose are FURs." Im speziellen sind FURs adäquate räumliche Einheiten für eine systematische Analyse der Wirtschaftsstruktur und für regionale *Vergleiche der Wirtschaftsstruktur*. Auf österreichischer Seite wurde hier Pionierarbeit von Lackinger (1989) geleistet.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse – die Studie von Cheshire und Hay (1989) wurde von der Kommission in Auftrag gegeben – ist es unverständlich, warum die NUTS-Regionen der EU-Statistik, welche u.a. auch zur Beurteilung der Förderwürdigkeit eines Gebietes dienen, politisch-administrative Gesichtspunkte zur Abgrenzung von Fördergebieten wählen. Bei den NUTS-Regionen verkommt die Ausweisung von räumlichen Disparitäten auf der Basis von willkürlich ausgewählten administrativ definierten Landesteilen zur statistischen Trivialität.³⁷ Durch eine solcherart bestimmte Regionsabgrenzung gelangt man Telser (1996) folgend zu einer undifferenzierten Auswahl der Förderzielgebiete innerhalb des EU-Wirtschaftsraumes, "die Bestimmung der Förderregionen geschieht durch arbeitstechnische Gegebenheiten (Bezirks-, Bundeslandgrenzen etc.), auf sozio-ökonomische Strukturen wird wenig geachtet".

Unverständlich ist die Methode zur Auswahl der Fördergebiete auch deshalb, weil seitens des Österreichischen Statistischen Zentralamtes ein

funktionales Regionskonzept zur Verfügung stünde, welches erstmals 1983 erstellt und letztmals 1997 überarbeitet wurde³⁸ und mittels dessen sich förderwürdige Regionen bzw. außerhalb der Regionen liegende Landgebiete präzise herausselektieren ließen. Es wäre deshalb angebracht, auf Basis dieses Konzeptes eine nationale Fördergebietsauswahl zu treffen.

4. Ausgaben

Aufgaben und Ausgaben sind eng miteinander verflochten, denn die Durchführung von Aufgaben bedingt Ausgaben. Daher entscheidet eine Verteilung der Aufgaben auch weitgehend über die Ausgabenverteilung. Eine unklare Aufgabenteilung und -durchführung zieht automatisch Fehlausgaben nach sich:

- "Eine zentralistisch angelegte Regionalpolitik tendiert sowohl auf supranationaler als auch auf nationaler Ebene schon aus rein praktischen Erwägungen zu einheitlichen Problemlösungen."³⁹ Hinzu kommen laut Telser (1996) noch die negativen Anreize aus dem politischen Bereich der Regionen: "Somit besteht die Gefahr, daß die Regionalpolitik für politische Ziele mißbraucht werden kann. Für die Fördergeldausschüttung sind dann weniger ökonomische Fragen entscheidend, vielmehr rücken persönliche, parteipolitische etc Interessen (der Bürgermeister, der seine Wiederwahl sichern möchte) in den Vordergrund." Diese "*rent-seeking*"-Strategie ist wieder deutlich beim Berliner Gipfel zutage getreten, wo "beinhart um jede Hundertschaft an Einwohnern in den jeweiligen Bevölkerungshöchstgrenzen der Länder gefeilscht"⁴⁰ wurde. Zwar hat sich in Österreich der Anteil der in den Fördergebieten lebenden Einwohner von 40,8% um ein Drittel auf 27,6% reduziert. Vergleich man den Umfang der Fördergebiete mit den im Österreichischen Raumordnungskonzept (1992) ausgewiesenen Problemgebieten, dann zeigt sich, daß trotz Kürzungen immer noch zu große Fördergebiete ausgewiesen wurden.
- Auf Kritik gestoßen ist auch der hohe Koordinations- und Verwaltungsaufwand, welcher bei der Durchführung der Strukturfonds angefallen ist. Bisher war es so, daß der Verwaltungsaufwand für die Implementation des Strukturfonds drei- bis viermal so groß eingeschätzt wurde wie für die nationalen Programme. Das soll sich angeblich ändern: Durch eine Entflechtung und Dezentralisierung des Implementationssystems und eine Stärkung der Feedback- und Kontrollinstrumente wird eine Verringerung des Verwaltungsaufwands angestrebt.⁴¹ Tetsch (1999) sieht in den zusätzlichen *Feedback*- und Kontrollinstrumenten eine weitere Zentralisierung und Bürokratisierung der Strukturpolitik. Es bleibt abzuwarten, ob der überzogene Verwaltungsaufwand allein durch eine Reform bürokratischer Verfahren auf ein vernünftiges Maß reduziert werden kann.

5. Einnahmenverteilung

Für die Effizienz der Regionalpolitik sind sowohl die Einnahmebeziehungen innerhalb der Nationalstaaten als auch die Einnahmebeziehungen zwischen den Nationalstaaten und der EU bedeutsam.

5.1 Einnahmenbeziehungen innerhalb der Mitgliedstaaten

“Die Verteilung der öffentlichen Einnahmen muß grundsätzlich der aus der Aufgabenverteilung resultierenden Ausgabenbelastung der einzelnen Körperschaften entsprechen”, es müssen “auch die Steuereinnahmen den Ebenen so zugewiesen werden, daß keine räumlichen “*Spillover*“-Effekte auftreten. Dies bedeutet, daß den nachgeordneten Ebenen „nur die Steuern mit örtlich begrenztem Wirkungsgrad“ überlassen werden dürften.“⁴² Dies ist Laaser und Stehn (1995) entsprechend vor allem im Hinblick auf eine Rückverlagerung von Aufgaben relevant, denn diese wird dann ein Problem, wenn nicht zugleich Finanzierungskompetenzen zugewiesen werden. Insbesondere die vollständige Übertragung der Regionalpolitik an die Länder würde einen erheblichen finanziellen Mehraufwand auslösen.

Die Steuern, welche von der Körperschaft erhoben werden, sollen nicht zu stark über die Grenzen wirken. Deshalb kommen auf regionaler Ebene v.a. *immobile* Faktoren für die Besteuerung in Frage. Das hat zusätzlich den Vorteil, daß kein wohlfahrtsmindernder Steuerwettbewerb ausgelöst wird, welcher laut Nowotny (1997) die betroffene Region zwingen könnte, “ein Steuerniveau zu wählen, das nicht den durch Wahlen manifestierten und legitimierten Präferenzen der Bewohner entspricht”. Bei den immobilen Faktoren dürfte das Steuerpotential, verglichen mit anderen Staaten, noch nicht ausgeschöpft sein.

Im Hinblick auf die Regionalpolitik ist vor allem die Frage interessant, wie die Einnahmen beschaffen sein müssen, damit Förderentscheidungen auf eine rationale Basis gestellt werden können. Mittels des Prinzipes der *Additionalität* wird die Vergabe von EU-Mitteln an die Aufbringung von Eigenmitteln gekoppelt. Diese Aufbringung von Eigenmitteln hat nun einen speziellen und einen allgemeinen Aspekt.

- Der *spezielle Aspekt* bezieht sich auf das Verhältnis zur EU. Hier sollte Funkschmid (1997) entsprechend die *Komplementär-Finanzierung* “durch möglichst wenige nationale Programme mit gleichgerichteter Zielsetzung und klarer Durchführungsverantwortung sichergestellt werden.”
- Der *allgemeine Aspekt* bezieht sich auf die *Aufbringungsart*. Die Kofinanzierung sollte, da sie auch die Nutznießer der Förderungen sind, nur von den Ländern oder den Regionen aufgebracht werden. In der Praxis wird sie zwischen Bund, Ländern und Regionen geteilt, was auch immer wieder zu Konflikten führt.⁴³ Nehmen wir nun an, daß die Länder allein für die Kofinanzierung verantwortlich sein müßten, dann stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln sie das kofinanzieren müßten. Die Antwort lautet, daß sie mit *eigenen* Abgaben die Kofinanzierung aufzubringen hät-

ten, denn ein hoher Anteil an eigenen Einnahmen führt nach Blankart (1991) zu einer höheren Rationalität im Förderwesen, "weil so die Steuern ihre Funktion als Preise für öffentliche Leistungen wiedererlangen können". Aus dieser Perspektive erscheint Soltwedel (1987) folgend die vielfach geschmähte Steuerautonomie "nicht als verschwenderischer Subventionslauf, sondern als Annäherung an den marktmäßigen Suchprozeß, um Standortentscheidungen von Unternehmen, regionale Agglomerationsvorteile und individuelle Präferenzen besser miteinander in Einklang zu bringen, als es mit der zentral koordinierten Regionalpolitik möglich wäre." Wichtig ist v.a. die Tatsache, daß sich die Regionalpolitiker dem Wähler bzw. Steuerzahler zu stellen hätten.

Aber handelt es sich im Falle der österreichischen Regionen bei den der Kofinanzierung zugesteuerten Mitteln wirklich um eigene Einnahmen? Hier muß mit einem klaren Nein geantwortet werden, denn der Anteil der Landesabgaben am Aufkommen der Bundesländer beträgt laut Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992) nur 2,4%, was budget- und regionalpolitisch äußerst negativ zu beurteilen ist: "Das Verlangen nach mehr Finanzmitteln der unteren Gebietskörperschaften richtet sich im verstärkten Maße an die zentrale Ebene und nicht an die Wähler der entsprechenden Gebietskörperschaft, was eine rationale Budgetpolitik erschwert und somit zu Fehlallokationen führen kann."⁴⁴ Der *zu hohe Anteil an Ertragsanteilen und die nationale Mischfinanzierung* hat nach Soltwedel (1987) zur Folge, "daß es sich für die Vertreter nachgeordneter Gebietskörperschaften geradezu lohnt, 'so viel wie möglich aus dem Topf zu holen', ohne daß in jedem Einzelfall überprüft würde, ob der Gesamtnutzen der durchgeführten Projekte auch die Gesamtkosten übersteigt." Kurzum: die Regionalpolitiker, v.a. die Landeshauptleute, haben keine Anreize, *ökonomische* Kosten-Nutzen-Überlegungen über die beabsichtigten Projekte anzustellen, da sie praktisch keine Steuerverantwortung gegenüber ihren Wählern zu tragen haben. In diesem System läßt es sich für die Landesverwaltungen gut leben - was die - verglichen mit dem Bund, hohen Politiker- und Beamtengehälter, die Einführung einer Vielzahl von Transferleistungen⁴⁵ und die steigenden Rücklagen bei der Wohnbauförderung zeigen.⁴⁶ Die politische Verantwortung für Steuererhöhungen, die durch das vertikale Transfersystem verursacht werden, kann von den Ländern auf den Bund abgeschoben werden, während sie gleichzeitig in der Form höherer Ertragsanteile von den Steuererhöhungen profitieren.

Auf Österreich bezogen, müßten in erster Linie die Länder mehr Besteuerungsrechte erhalten. Aber auch den Gemeinden sollte mehr Finanzautonomie gewährt werden. In dieser Hinsicht ist der vom Finanzministerium im letzten Jahr gemachte Vorstoß, den Ländern und Gemeinden mehr Besteuerungsrechte zu geben, gutzuheißen. Interessanterweise denkt das Finanzministerium dabei auch an eine aus eigenen Abgaben getragene Finanzierung von Projekten, aber auch an eine mögliche Entlastung der Bürger seitens der Gemeinden und Länder. Die eigenen Einnahmen müssen natürlich mit den Ertragsanteilen abgetauscht werden,

damit die schädlichen Wirkungen der letzteren gemildert werden. Wie soll das nun geschehen?

Der internationale Vergleich zeigt, "daß insbesondere die Liegenschaftsbesteuerung den Gemeinde- und Landesebenen zugewiesen wird. Denn gerade die Wertentwicklung von Liegenschaften wird vielfach auch durch öffentliche Maßnahmen, speziell im Infrastrukturbereich, bestimmt. Außerdem sind hier auch steuertechnisch klare Zuordnungen nötig".⁴⁷ Die Sichtbarkeit der Liegenschaftssteuern infolge der direkten Zahlung an die lokalen Behörden und der periodischen Steuervorschreibung sowie ihre Äquivalenzfinanzierungsfunktion machen sie gemäß Bird (1993) zu einem Instrument, welches "scores quite well in terms of both its efficiency and its equity aspects." Denkbar wäre die Einführung einer Landesvermögensteuer, welche ausschließlich Grundstücke in die Steuerpflicht einbezieht und der Einfachheit halber als Zuschlag auf die Grundsteuer eingehoben wird. Es spricht auch nichts gegen die Grunderwerbssteuer als Landesabgabe.

Im besonderen würde sich die *Bodenwertabgabe* als regionalpolitisches Finanzierungsinstrument eignen. Diese Abgabe wurde bislang nur mit raumordnungspolitischen Zielen in Zusammenhang gebracht. Da aber die Regionalpolitik Teil der Raumordnungspolitik ist, kann sie auch für regionalpolitische Ziele genutzt werden. In raumordnungspolitischer Hinsicht könnten die entsprechend Stockreiter (1999) übermäßig großen Baulandflächen, welche "zu einer lückenhaften Bebauung, verbunden mit unwirtschaftlicher Erschließung und hohen Belastungen für die Gemeinden" führen, reduziert werden. Der damit verbundene Druck auf den Grundstücksmarkt würde die Grundstückspreise sinken lassen, was verteilungspolitisch wünschenswert wäre. Durch die Überführung dieser Abgabe in die Kompetenz der Länder und die Koppelung an die Finanzierung von regionalen Projekten erhielte sie ihre regionalpolitische Relevanz. Der Bund müßte sich dann im Gegenzug sowohl aus der Kofinanzierung von EU-Projekten als auch aus der Finanzierung von nationalen Förderprojekten zurückziehen.

Den Kritikern, die Angst vor dem Fiskalföderalismus mit den vermeintlichen negativen Folgen der Steuerautonomie haben, kann entgegengehalten werden, daß in Staaten, die durch ein hohes Maß an Fiskalföderalismus geprägt sind, nichts derartiges beobachtet werden kann. So treten laut Blöchliger und Frey (1992) in der Schweiz steuerlich bedingte Wanderungen in sehr geringem Ausmaß auf, dies obwohl die Steuerbelastung für gleiche Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Individuen um das Zwei- bis Dreifache schwankt.⁴⁸ Zudem finden entsprechend Rossi und Steiger (1996) die beobachtbaren Betriebsverlagerungen zum größten Teil nicht zwischen den Regionen statt, sondern im Umkreis von wenigen Kilometern. Zum einen vergleichen die Wirtschaftssubjekte die Steuern mit dem, was sie dafür an öffentlichen Leistungen bekommen, zum anderen ist die Steuerbelastung nicht der einzige Bestimmungsfaktor für die Standortwahl von Individuen und Unternehmen. Ausschlaggebend sind v.a. die Grundstücks- und Liegenschaftspreise. Steuern beeinflussen laut Blöch-

liger und Frey (1992) negativ die Grundstückspreise, was eine Kompensation von Grundstücks- und Steuerpreisen zur Folge hat. Ein ausgeprägt föderaler Staat ist auch in der Lage, die Distributionsfunktion wahrzunehmen, was Nowotny (1996) zeigt: "Der Verlauf des relativen Nettodistributions-effektes nach Einkommensklassen ist sowohl für die BR Deutschland als auch für die Schweiz regressiv, weist also auf eine Umverteilung durch den öffentlichen Sektor 'von oben nach unten' hin." Dies wird auch durch eine jüngere Untersuchung von Feld (1999) bestätigt.

Last but not least noch ein Wort an die Adresse jener, die glauben, daß der Finanzausgleich etwas "Gewachsenes" und deshalb Unveränderliches sei: Ein Blick in die Geschichte Österreichs zeigt, daß der Umfang und das Aufkommen der Ländersteuern in der Zwischenkriegszeit erheblich war. Hierzu führt der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1992) aus: "So konnten trotz Einführung der mittelbaren Bundesverwaltung im Jahre 1925 und der damit verbundenen Aufgaben und Aufgabenerweiterungen die Hälfte aller Aufwendungen der Länder durch eigene Steuern abgedeckt werden." Mit der Eingliederung Österreichs in das Deutsche Reich wurde die föderale Struktur jäh zerschlagen und wir haben heute noch mit den Problemen dieser Finanzordnung zu kämpfen. Durch das Übergewicht der Exekutive bei der Aushandlung der Finanzausgleichsgesetze werden diese Probleme zementiert. Nach Nowotny (1994) sollte das Parlament, welches auch formal für diese Materie zuständig ist, verstärkt seine Kompetenzen wahrnehmen.

5.2 Einnahmenbeziehungen zwischen den Mitgliedsländern

Nun stellt sich noch die Frage, wie die Effizienz des EU-Anteiles an der Regionalförderung erhöht werden könnte. Diese Regionen sollten laut den Ausführungen von Klodt u.a. (1992) durch einen horizontalen Finanzausgleich ihre Einnahmen erhalten: "Angesichts des hohen Verwaltungsaufwandes, der sowohl auf EG-Ebene als auch in den Mitgliedsstaaten und deren Regionen im Zusammenhang mit der Formulierung und Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen getrieben werden muß, erscheint eine aktive EG-Regionalpolitik als die teurere Alternative gegenüber einem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Zudem dürften ungebundene Finanztransfers den Bewohnern einer geförderten Region ein höheres Wohlfahrtsniveau ermöglichen als verwendungsgebundene Übertragungen, weil sie den Transfer ihren Präferenzen gemäß verwenden können." D.h., durch ungebundene Transfers ließen sich regional maßgeschneiderte Projekte viel leichter realisieren. Das hätte auch zur Folge, daß sich die EU aus der Diskussion um die Förderschwerpunkte zurückziehen hätte.

Der EU käme im wesentlichen die Aufgabe der Koordinierung dieses horizontalen Finanzausgleiches zu. Allerdings müßte sichergestellt sein, daß die Entscheidungsträger die erhaltenen Gelder auch präferenzkonform verwenden. Thierstein und Egger (1995) sehen im Zusammenspiel bzw. in der

richtigen Mischung aus Wettbewerb und Kooperation, m.a.W. aus Konkordanzdemokratie bzw. Sozialpartnerschaft, Repräsentativdemokratie, Föderalismus und direkter Demokratie wichtige institutionelle Voraussetzungen für die Netzwetkbildung und eine effiziente Regionalpolitik. Daher wäre die Bindung des Erhaltes von Fördermitteln an die genannten Verfahren ein geeigneter Weg zur präferenzkonformen Verwendung von EU-Geldern. Staaten mit einer unterentwickelten sozialpartnerschaftlich demokratisch-föderalen Struktur sollten demnach keine Förderungen erhalten.

Die Transfers sollten Hilfe zur Selbsthilfe sein. Blöchliger und Frey (1992) orten die Gefahr, daß bei zu umfassenden Transfers die Anreize für die Regionen, sich selbst zu helfen, geringer werden. Die Abhängigkeit von Ausgleichsleistungen und die Zahl der Regionen, welche einen Ausgleich beanspruchen, steigt. Dies zeigt sich deutlich am aufgeblähten Umfang der EU-Fördergebiete. Es wäre daher auch bei einem horizontalen Finanzausgleich die Einrichtung einer Obergrenze sinnvoll.

6. Synthese und Problemlösung: Fiskalische Äquivalenz

Die Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenverantwortung ist die fiskalische Äquivalenz. Fiskalische Äquivalenz läßt sich nach ihrem Schöpfer Olson (1979) dadurch erreichen, "daß jene, die aus dem öffentlichen Gut einen Nutzen ziehen, auch die sind, die dafür bezahlen," umgangssprachlich ausgedrückt: "Wer anschafft, der soll auch zahlen!" Eine erweiterte politökonomische Definition von Laaser und Stehn (1995) besagt, "daß der Kreis der Nutzer einer öffentlichen Leistung so weit wie möglich deckungsgleich mit dem Kreis der Zahler und mit dem Kreis der Entscheider sein sollte." Fiskalische Äquivalenz bedeutet nichts anderes als die Setzung von richtigen Anreizen und Verantwortungen im Bereich der öffentlichen Leistungen. Eine Tatsache, die in der betriebswirtschaftlichen Praxis selbstverständlich ist. Ist es daher nicht naheliegend, auch im Bereich der öffentlichen Leistungen, im speziellen in der Regionalpolitik, zuerst solche Grundsätzlichkeiten umzusetzen, bevor großartig über "Technologieoffensiven" u.ä. Maßnahmen debattiert wird?

Wenn fiskalische Äquivalenz nicht gegeben ist, dann kann das zu erheblichen Ineffizienzen führen. Ein bekanntes Beispiel aus der österreichischen Praxis wäre die Lehrerbesoldung: Das Land schafft an, und der Bund muß zahlen, was zu einer überdurchschnittlich hohen Lehrerdichte Österreichs im internationalen Vergleich geführt hat. Ein anderes Beispiel ist die Defizitgarantie seitens des Bundes für die Salzburger Festspiele, welche der Verschwendung Tür und Tor öffnet. Letzteres Beispiel fand aufgrund der Einzigartigkeit seiner ökonomischen Entgleisungen Eingang in internationale Publikationen.⁴⁹ Weniger sichtbar, aber nicht weniger drastisch, herrscht aufgrund der mangelnden Einnahmenhoheit bzw. der zu hohen Quote an Ertragsanteilen praktisch für alle Aufgaben der Länder dieser Mangel an fiskalischer Äquivalenz.

Fiskalische Äquivalenz berührt beide unter Punkt 2.3 genannten Wirkungsketten:

- Einmal die *indirekte* Wirkungskette: Fiskalische Äquivalenz hemmt das unkontrollierte Staatsausgabewachstum und damit die zu hohe Abgabenbelastung der Wirtschaftssubjekte, da es durch eine dezentrale Ordnung zu einer stärkeren Rückkoppelung des Wähler-/Steuerzahlerwillens auf die politischen Entscheidungsträger kommt. Diese Wirkung tritt weniger durch die Angst vor einer erhöhten Abwanderungsbereitschaft ("exit") der Individuen ein; vielmehr haben die Individuen größere Anreize zu einer aktiven Teilnahme am politischen Prozeß und Korrektur politischer Fehlentwicklungen (Widerspruch bzw. "voice"), "because the individual influence on politics is larger, and personal, local relations are more important than in centralized countries. Thus, individuals and firms have incentives to invest in jurisdiction-specific, local human capital and relations."⁵⁰ Damit würde automatisch der Erwartung der Kommission nach einer stärkeren Einbindung des privaten Sektors, z.B. in der Form der *Private-Public-Partnership*, entsprochen.⁵¹ Die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Region würde dadurch verbessert. Eine weitere Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit tritt durch die Lösung der *Spillover*-Problematik, v.a. im Städtebereich ein. Spillovers können als *die* Ursache für den Stadtverfall angesehen werden. Nur durch die Lösung der *Spillover*-Problematik sind nach Frey (1995) die Städte imstande, ihre Trümpfe als *Cluster*-Ballung auszuspielen.
- Fiskalische Äquivalenz ist nichts anderes als die Integration des Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenaspektes in die Umsetzung der Regionalpolitik. Eine Verknüpfung von Einnahmen- und Ausgabenseite führt entsprechend Nowotny (1994) "dazu, daß eine Gebietskörperschaft stärker an die ökonomische Entwicklung ihres Bereiches interessiert ist, als wenn ihre Einnahmen von der spezifischen regionalen und lokalen Wirtschaftssituation abgekoppelt sind." Im allgemeinen haben die Gebietskörperschaften ein größeres Interesse an der Standortpflege. Im speziellen zwingt sie die öffentlichen Entscheidungsträger, die Förderentscheidungen über Projekte und Programme an dem ökonomischen Nutzen, welcher nicht unbedingt der kurzfristig-politische sein muß, auszurichten. Dieser direkte Aspekt wurde in den Punkten 3 bis 5 ausführlich beschrieben.

Wo und wie sollte nun fiskalische Äquivalenz für Österreich verwirklicht werden, damit die Regionalpolitik effizienter wird? Die im folgenden genannten Empfehlungen sind im wesentlichen eine Zusammenfassung dieses Aufsatzes und zeigen, daß vor allem die Nationalstaaten verantwortlich für eine effiziente Regionalpolitik sind:

Auf der Ebene der *Gemeinden* steht vor allem die Lösung der Stadt-Umland-Problematik an. Hier bedarf es in erster Linie einer Orientierung am Prinzip der Einheit, denn nach Huebner (1994) zeigt sich, "daß die Kommunen mit ihren jeweiligen Einzelinteressen die Konzipierung und Umsetzung räumlicher Strategien stark behindern können." Es sollte sowohl die Aufga-

ben- als auch die Einnahmenverteilung neu geregelt werden. Zur Internalisierung der *Spillovers* empfiehlt sich die Eingemeindung der verstädterten Gebiete in den großen Stadtregionen, weil eine dauernde, gegenseitige funktionale Verbindung mit den Kernstädten besteht. Daraus resultiert ein optimaler Umfang an öffentlichen Leistungen, eine effizientere Nutzung des Bodens aufgrund einer einheitlichen Planung, Skalenvorteile und eine einheitliche regionale Wirtschaftsförderung. Diese Entwicklungsimpulse kommen im Wege der Städtehierarchie auch den niederrangigeren Zentren zugute. Um den negativen Folgen einer eventuell wachsenden Bürokratie zu begegnen und um die Bürgerpräferenzen besser orten zu können, sollten gleichzeitig die Verwaltungen der großen Kernstädte nach den Prinzipien des *"New Public Management"* umstrukturiert werden. Einnahmeseitig wäre auch bei den Gemeinden eine Erhöhung des Anteils der eigenen Abgaben, etwa eine deutliche Anhebung des Ausschöpfungspotentials bei der Grundsteuer, wünschenswert.

Bei den *Ländern* sollte in Zukunft sowohl auf der Aufgaben- als auch auf der Einnahmeseite stärker auf das Prinzip der Vielfalt geachtet werden. Es geht darum, die Länder aus ihrer *"feudalen Subsidiarität"*⁵² herauszuführen. Allgemein bedeutet dies, daß sie mehr Finanzkompetenzen zu übernehmen hätten, um die hohe und schädlich wirkende Ertragsanteilsquote zu senken. Im Falle der Regionalpolitik bedeutet es, daß nur die Länder für die Durchführung der Regionalpolitik verantwortlich sein sollten. Das bedingt auch, daß sie alleine die Kofinanzierung bei den EU-Förderungen aufzubringen haben und der Bund sich aus der Finanzierung der nationalen Regionalpolitik zurückziehen hätte. Zur Finanzierung der Regionalpolitik wäre die Bodenwertabgabe geeignet, da diese auch mit sozialen und raumordnerischen Zielen harmonisiert. Die Überführung der Bodenwertabgabe in die Länderkompetenz sowie deren Koppelung an die Finanzierung regionalpolitischer Projekte würde einen beträchtlichen Effizienzschub auslösen. Die regionalen Projekte würden weit sorgfältiger auf ihre Rentabilität hin überprüft. Eine föderalere Staatsstruktur gäbe auch größere Anreize für *Public-Private-Partnership*.

Der *Bund* sollte die Aufgabe der Regionalpolitik an die Länder abgeben, d.h. nicht mehr ausgabenseitig in das regionale Wirtschaftsgeschehen eingreifen. Eine innerstaatliche Abstimmung der raumrelevanten Politikbereiche durch die Österreichische Raumordnungskonferenz ist nach wie vor notwendig und könnte sinnvollerweise durch eine regionale Erfolgskontrolle ergänzt werden. Eine regionale Erfolgskontrolle wird seitens der Sozialpartner schon seit langem gefordert.⁵³ Darüber hinaus sollte dem Bund allein die Aufgabe der verbindlichen Fördergebietsabgrenzung zukommen, da v.a. die Länder das Bestreben haben, so viel wie möglich an Fördergebieten auszuweisen. Es wäre aber auch empfehlenswert, die Fördergebietsabgrenzung auf Basis des funktionalen Regionskonzeptes des Statistischen Zentralamtes durchzuführen. Dem Bund käme im Rahmen des einnahmeseitigen vertikalen Finanzausgleichs die Umverteilungsfunktion zu, indem er Chancengleichheit zwischen den Regionen herstellt. Dadurch

würde erst der Wettbewerb zwischen den Ländern bzw. Regionen ermöglicht. Das bedeutet entsprechend Kuhn (1993), daß auf die Allokationsfunktion, etwa die Abgeltung zentralörtlicher Leistungen mittels Schlüsselzuweisungen, verzichtet werden sollte, da nicht zwei Zielsetzungen mit nur einem Instrument gleichzeitig verfolgt werden können. Die Allokationszielsetzung kann im Städtebereich vor allem mittels der Eingemeindung der verstädterten Kommunen (Reduzierung der *Spillovers*, Erhöhung der Effizienz zwischen den Kommunen) und gleichzeitiger Verwaltungsreform (Erhöhung der internen Effizienz) wahrgenommen werden.

Auch die *Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft* hätte sich entsprechend Kreisky u.a. (1998) den geänderten Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene anzupassen, sie "wird durch eine ausgebaute lokale und regionale Ebene ergänzt werden müssen." Darüber hinaus wäre – wo möglich – eine *Dezentralisierung der Verwaltung* für die regionale Entwicklung förderlich, da die Umsetzung der Strukturpolitik eine leistungsfähige Verwaltung vor Ort benötigt.⁵⁴

Die *Europäische Union* sollte sich generell auf die Setzung eines einheitlichen Handlungsrahmens oder abgestimmter Spielregeln für die nationalen Regionalpolitiken beschränken. Eine budgetäre Eingriffnahme wäre nur dort angebracht, wo innerhalb der nationalen Fördergebiete die prekärsten Ungleichgewichte bestehen. Am effizientesten wäre die Koppelung der Transfers an demokratiepolitische Verfahren zusätzlich zu den einheitlichen Programmplanungsdokumenten (EPPD). Dadurch wäre sichergestellt, daß die Gelder auch präferenzkonform verwendet werden.

Angesichts der Kritik der OECD (1994) nach einer zeitgemäßen Anpassung des Finanzausgleichs, die insbesondere auf eine Stärkung der Einnahmenhoheit der Länder abzielte und im Hinblick des österreichischen EU-Beitritt Österreichs geübt wurde sowie in Anbetracht des stärker werdenden globalen Standortwettbewerbs, erscheinen dem Autor die o.g. Forderungen nicht überspitzt. Die Schweizer erhoffen sich aus einem reformierten Finanzausgleich Effizienzgewinne von ca. 2,5 Mrd. Franken jährlich – ohne Abstrich an öffentlichen Leistungen, und dies, obwohl sie bereits jetzt schon ein vergleichbares Angebot an öffentlichen Leistungen, um ein Viertel billiger anbieten können. Im Jahre 2002 soll über das bereits fertiggestellte Finanzausgleichskonzept abgestimmt werden. Österreich wäre daher gut beraten, das aus einer autoritären Epoche stammende Finanzausgleichssystem, welches einer kooperativ-effizienten Regionalpolitik sehr hinderlich ist, abzuschaffen und durch ein System zu ersetzen, in dem der Bund mehr die strategische Führung und Koordination innehat und sich aus dem operativen Geschehen stärker zurückzieht. Dies bedeutet keinesfalls eine Entmachtung des Bundes, sondern eine stärkere Inpflichtnahme der Länder, aber auch der Gemeinden.

Auch die EU sollte sich nicht einer Föderalisierung der Regionalpolitik verschließen. Eine föderale Regionalpolitik erzeugt nach Laaser und Stehn (1995) Innovationen, welche die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen Wirtschaftsblöcken sichern helfen: "Das Verfolgen unterschiedlicher

Lösungsansätze für allokatonspolitische Aufgaben in eigenständigen Gebietskörperschaften eröffnet die Möglichkeit, neues Wissen über wirtschaftspolitische Zusammenhänge durch einen „trial and error“-Prozeß zu generieren, erfolgreiche Aufgabenlösungen anderer Gebietskörperschaften zu imitieren und die Folgewirkungen von Fehlschlägen räumlich und sachlich zu begrenzen.“

Keine geringere Rolle spielen nach Tetsch (1999) staatspolitische Überlegungen: Die österreichische Monarchie ist letztlich an ihrem Zentralismus gescheitert, aber auch „die jüngere Geschichte – z.B. der ehemaligen Sowjetunion, des ehemaligen Jugoslawien, Chinas, aber auch Spaniens, Italiens oder Großbritanniens – zeigt: Eine Zentralisierung, die über das sachlich gebotene Maß hinausgeht, läuft längerfristig Gefahr, Akzeptanzprobleme auszulösen, Zentrifugalkräfte freizusetzen und das politische System zu destabilisieren.“ Die europäische Einigung würde damit nicht nur erschwert, sondern mitunter verhindert. Zeigt nicht auch hier die Schweiz vorbildhaft, daß ein föderaler Staatsaufbau sowohl ökonomisch sinnvoll ist als auch ein friedliches Zusammenleben der Volksgruppen fördert?

Es wäre daher an der Zeit, real existierende und erfolgreiche Lösungen des Staatsaufbaus auf die Ebene der Nationalstaaten, aber auch der EU zu übernehmen und weiter zu verbessern. Eine föderal gestaltete Union würde nichts anderes bedeuten, als daß die politischen Entscheidungsträger aus der Erfahrung der Geschichte die richtigen Schlüsse ziehen und ihrer Verantwortung für das gemeinsame „Haus Europa“ gerecht würden.

Anmerkungen

¹ Vgl. Maier, Tödtling (1996) 68 f.

² Vgl. Brugger, Frey (1985) 163.

³ Maier, Tödtling (1992) 69.

⁴ So sind z.B. räumliche Monopole stabil. Wenn die Standorte zweier Konkurrenten nahe beieinander liegen, werden die Marktverhältnisse instabil, was einen potentiellen Konkurrenten vom Markteintritt abhält. Auch bei freiem Marktzugang läßt sich zeigen, daß Monopolgewinne möglich sind (Maier, Tödtling 1996).

⁵ Gantner u.a. (1988) 8 f.

⁶ Nowotny (1996) 54.

⁷ Vgl. Hannowsky, Renner (1998) 119 f.

⁸ Vgl. Nowotny (1996) 80.

⁹ Auch das Kapital ist nicht so flexibel wie angenommen. Wenn Finanzkapital in Sachkapital transferiert wird, dann kann es kaum mehr einer anderen Nutzung zugeführt werden (Maier, Tödtling 1996) Aufgrund von Unteilbarkeiten gilt die Mobilitätsannahme auch nur eingeschränkt für Direktinvestitionen (Feld 1999).

¹⁰ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement (1996) 37.

¹¹ Vor allem in den Agglomerationen können die Ballungsvorteile genutzt werden, ohne dafür die ökologischen und sozialen Kosten zu bezahlen. Einerseits stellt die Umwelt eine Rahmenbedingung für die Regionalpolitik dar, andererseits werden Umweltziele durch regionalpolitische Maßnahmen tangiert. Es geht dann zum einen darum, wirtschaftliches Wachstum von stark belasteten Regionen in weniger belastete zu lenken und zum anderen um die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen.

¹² Vgl. Peffekoven (1980) 608.

¹³ Eichenberger (1994) 404.

¹⁴ Vgl. Hennessey (1999) 65 f.

- ¹⁵ Vgl. Blöchliger, Frey (1992) 511.
- ¹⁶ Vgl. Grossekkettler (1997) 111 f.
- ¹⁷ Vgl. Böheim (1998) 283.
- ¹⁸ Klodt u.a. (1992) 85.
- ¹⁹ Vgl. Funkschmid (1997) 220.
- ²⁰ Vgl. Maier, Tödtling (1996) 194.
- ²¹ Vgl. Funkschmid (1997) 218 f.
- ²² Vgl. Maier, Tödtling (1996) 211.
- ²³ Vgl. Straubhaar (1995) 195.
- ²⁴ Vgl. Hannowsky, Renner (1998) 52.
- ²⁵ Tetsch (1999) 373.
- ²⁶ Funkschmid (1997) 219.
- ²⁷ Vgl. Maier, Tödtling (1996) 193 f.
- ²⁸ Vgl. Hannowsky, Renner (1998) 47.
- ²⁹ Ebendort (1998) 44.
- ³⁰ Schmidt (1998) 196.
- ³¹ Böheim (1998) 285.
- ³² Vgl. Steiner (1999) 48.
- ³³ Vgl. Strejcek, 1996, 16.
- ³⁴ Eichenberger (1994) 416.
- ³⁵ Vgl. Hennessey (1999) 228.
- ³⁶ Oberndorfer (1971) 269.
- ³⁷ Vgl. Schwartz (1984) 309.
- ³⁸ Vgl. Fuchs (1997)
- ³⁹ Klodt u.a. (1992) 85.
- ⁴⁰ Steiner (1999) 50.
- ⁴¹ Vgl. Lang, Reissert (1999) 387.
- ⁴² Peffekoven (1980) 618.
- ⁴³ Vgl. Tobanelli (1997) 104.
- ⁴⁴ Bös, Genser, Holzmann (1980) 141.
- ⁴⁵ Vgl. Nowotny (1994) 15 f.
- ⁴⁶ Vgl. Salomon (1998)
- ⁴⁷ Nowotny (1994) 19.
- ⁴⁸ Auch Feld (1999) findet kein ausgeprägtes Wanderungsverhalten zwischen den Schweizer Kantonen und den großen Schweizer Agglomerationen.
- ⁴⁹ Vgl. Pommerehne, Frey (1993)
- ⁵⁰ Eichenberger (1995) 411.
- ⁵¹ Vgl. Wulf-Mathis (1999) 362.
- ⁵² Ich danke Dr. Peter Kreisky für diese originelle Wortschöpfung.
- ⁵³ Vgl. Schmidjell u.a. (1983)
- ⁵⁴ Vgl. Hannowsky, Renner (1998) 47.

Literatur

- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Regionale Strukturpolitik (Wien 1984).
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Finanzverfassung und Finanzausgleich – Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (Wien 1992).
- Bird, Richard M., Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization, in: National Tax Journal XLVI (1993) 207 – 227.
- Blankart, Charles, Öffentliche Finanzen in der Demokratie (München 1991).
- Blöchliger, Hansjörg; Frey, René L., Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, in: Aussenwirtschaft IV (1992) 515 – 548.
- Böheim, Michael, Die Zukunft der Wirtschaftsförderung in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 4 (1998) 281 – 287.

- Bös, Dieter; Genser, Bernd; Holzmann, Robert, Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten (Österreich), in: Handwörterbuch der Finanzwissenschaft (Tübingen 1980) 123 – 162.
- Brugger, Ernst A.; Frey, René L., Regionalpolitik Schweiz: Ziele, Probleme, Erfahrungen, Reformen; Folgerungen für Politik und Praxis aus dem NFP Regionalprobleme (Bern 1985).
- Cheshire, Peter; Hay, Dennis, Urban Problems in Western Europe. An Economic Analysis (London 1989).
- Dopsch, Heinz; Hoffmann, Robert, Liegt Salzburg bei Maxglan?, in: Stadt:Zeitung 7 (1999) 24.
- Eckey, Hans-Friedrich, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik (Köln 1978).
- Eidgenössisches Finanzdepartement, Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Grundzüge (Bern 1996).
- Eichenberger, Reiner, The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: KYKLOS (1994) 403 – 420.
- Feld, Lars P., Steuerwettbewerb und seine Auswirkungen auf Allokation und Distribution: Eine empirische Analyse für die Schweiz, (=Dissertation, St. Gallen 1999).
- Frey, René L., Europäische Integration, Regionalstruktur und Föderalismus, in: Aussenwirtschaft II (1995) 295 – 309.
- Funkschmid, Gerhard, Die EU-Strukturpolitik: Zielorientierungen, Wirkungen, Effizienz, in: Caesar, Rolf (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU (Baden-Baden 1997) 193 – 221.
- Fuchs, Ingrid, Stadtregionen 1991 – Das Konzept, in: Statistische Nachrichten 2 (1997) 76 – 83.
- Gantner, Manfred; Rinderer, Claus, Staatliche Wirtschaftsförderung, Ökonomische Effizienz und politische Rationalität (Frankfurt 1988).
- Grossekettler, Heinz, Finanzausgleich über den EU-Haushalt: Rechtfertigung und Größenordnungen, in: Caesar, Rolf (Hrsg.), Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU (Baden-Baden 1997) 111 – 140.
- Hannowsky, Dirk; Renner, Andreas, Zur präferenzkonformen Ordnung Europas, Ordnungsgestaltung im Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt (Frankfurt 1998).
- Häussermann, Hartmut; Siebel, Walter, Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I (1994) 33 – 44.
- Hennessey, Richard, Ökonomische Probleme der Stadt-Umland-Verflechtung (=Dissertation, Wien 1999).
- Huebner, Michael, Die Rolle der Kommunen im Regionalisierungsprozeß, in: Archiv für Kommunalwissenschaften II (1994) 215 – 233.
- Klodt, Henning; Laaser, Claus-Friedrich; Maurer, Rainer; Neu, Axel D.; Soltwedel, Rüdiger; Stehn, Jürgen, Die Strukturpolitik der EG (=Kieler Studien 249, Tübingen 1992).
- Kreisky, Peter; Machat, Renate; Schmee, Josef, Quo Vadis Strukturfonds? (=AW Spezial, Beilage zu Arbeit und Wirtschaft 3 (1998)).
- Kuhn, Thomas, Zentralität und Effizienz der regionalen Güterallokation, in: Raumforschung und Raumordnung 6 (1993) 357 – 362.
- Laaser, Claus-Friedrich; Stehn, Jürgen, Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft -Mehr Effizienz durch eine föderale Arbeitsteilung (=Kieler Arbeitspapiere 680, Kiel 1995).
- Lackinger, Otto, Die Abgrenzung von Wirtschaftsräumen als regionalstatistische Aufgabe, in: Österreichische Zeitschrift für Statistik und Informatik (1989) 457 – 461.
- Lang, Jochen; Reissert, Bernd, Reform des Implementationssystems des Strukturfonds. Die neuen Verordnungen vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit des bisherigen Systems, in: WSI Mitteilungen 6 (1999) 380–389.
- Maier, Gunther; Tödting, Franz, Regional- und Stadtökonomik, Standorttheorie und Raumstruktur (Wien 1992).
- Maier, Gunther; Tödting, Franz, Regional- und Stadtökonomik 2, Regionalentwicklung und Regionalpolitik (Wien 1996).
- Nowotny, Ewald, Bundesstaatsreform und Neuordnung des Finanzausgleichs aus der Sicht des Bundes, in: Pernthaler, Peter (Hrsg.), Reform der föderalistischen Finanzordnung (Wien 1994) 11 – 21.

- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor, Einführung in die Finanzwissenschaft (Berlin 1996).
- Nowotny, Ewald, Fiskalföderalismus in Europa (Berlin 1997).
- Oberndorfer, Peter, Gemeinderecht und Gemeindewirklichkeit. Eine verfassungsrechtliche und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung zur Problematik der Einheitsgemeinde (Linz 1971).
- OECD, Wirtschaftsberichte 1993 – 1994, Österreich (Paris 1994).
- ÖROK, Österreichisches Raumordnungskonzept 1991 (Wien 1992).
- Olson, Mancur, Das Prinzip "fiskalischer Gleichheit": Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen, in: Kirsch, Guy (Hrsg.), Föderalismus (Stuttgart 1979) 66 – 76.
- Peffekoven, Rolf, Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (Göttingen 1980) 608 – 636.
- Pernthaler, Peter; Samsinger, Elmar, Föderalismus und Bundesstaat. Grundsätze (Innsbruck 1984).
- Pommehne, Werner W.; Frey Bruno, Museen und Märkte, Ansätze einer Ökonomik der Kunst (München 1993).
- Rossi, Angelo; Steiger, Christian, Räumliche Konkurrenz und Kooperationsprozesse auf internationaler Ebene und ihre Bedeutung für die Stadt, in: DISP 126 (1996) 11 – 19.
- Salomon, Martina, Finanzministerium will Bürgermeister mächtiger machen, in: Standard (13.8. 1998).
- Schmidjell, Richard; Fink, Karl; Plunger, Werner; Moser, Hans, Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer (Wien 1983).
- Schmidt, Klaus-Peter, Europäische Strukturfondsförderung – vor einem Paradigmenwechsel?, in: WSI Mitteilungen 3 (1998) 194 – 204.
- Schwartz, Jean-Jacques, Die Sicht der Finanzwissenschaft, in: Frey, René L; Brugger, Ernst A. (Hrsg.), Infrastruktur, Spillovers und Regionalpolitik (Diessenhofen 1984).
- Smekal, Christian, Die regionale Wirtschaftsförderung, in: Wirtschaftspolitische Blätter 4 (1991) 481 – 488.
- Soltwedel, Rüdiger, Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: Die Weltwirtschaft 1 (1987) 129 – 145.
- Steiner, Michael; Sturn, Dorothea; Wendner, R., Eine neue Philosophie, Orientierungs- und Maßnahmenvorschläge für die steirische Wirtschaftsförderungs GesmbH (Graz 1991).
- Steiner, Johannes, Vom Gipfel der Union in die Ebenen des Föderalismus, in: Raum 38 (1999) 48 – 53.
- Stockreiter, Franz, Bodenbesteuerung und Raumordnung, in: Raum 38 (1999) 42 – 44.
- Straubhaar, Thomas, Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als ein Denkmotell?, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (Stuttgart 1995) 185 – 202.
- Strejcek, Gerhard; Theil, Michael, Regionalisation in Österreich und in Europa. Eine Untersuchung über rechtliche und ökonomische Aspekte regionaler Entwicklungen (Wien 1996).
- Telser, Hubert, EU-Regionalpolitik (=Dissertationsmanuskript, Innsbruck 1996).
- Tetsch, Friedemann, Zum Verhältnis zwischen EU-Regionalpolitik und nationaler Regionalförderung im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA), in: WSI Mitteilungen 6 (1999) 371 – 379.
- Thierstein, Alain; Egger, Urs K., Integrale Regionalpolitik, Ein prozessorientiertes Konzept für die Schweiz (Zürich 1995).
- Thöni, Erich, Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme (Baden-Baden 1984).
- Tobanelli, Tanja, Regionalförderungen unter den Rahmenbedingungen der EU-Strukturpolitik, Förderungsrealität in Salzburg, in: SIR-Mitteilungen und Berichte 25 (1997) 101 – 113.
- Wulf-Mathis, Monika, Agenda 2000 und die Reform der Europäischen Struktur- und Regionalpolitik, in: WSI Mitteilungen 6 (1999) 362 – 371.

Arbeitsmarktpolitik in Ost-Mitteleuropa¹

Jiří Vecerník, Andreas Wörgötter

1. Der Übergang zur Marktwirtschaft und der Arbeitsmarkt

Der Niedergang und Zusammenbruch des Zentralverwaltungssystem hat große Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gehabt. Während für Güter und Dienstleistungen immer auch marktnahe Rahmenbedingungen für Tauschhandlungen bestanden haben, war der Arbeitsmarkt vollständig reguliert. Löhne und Lohnstruktur waren staatlich geregelt, und es gab für die Betriebe keine Möglichkeiten, individuelle Leistungsanreize selbst festzulegen. Das Recht auf einen Arbeitsplatz war gleichzeitig auch eine Verpflichtung des einzelnen zu arbeiten. Naturgemäß gab es daher auch keine Institutionen, die sich mit dem Phänomen der Arbeitslosigkeit auseinandergesetzt hätten. Viele soziale Einrichtungen wurden von den Betrieben bereitgestellt und verwaltet und waren direkt an den Arbeitsplatz gebunden.²

Beim Übergang zur Marktwirtschaft war daher an die Schaffung neuer Institutionen sowie die Schaffung marktverträglicher Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt notwendig. In den meisten Ländern wurden entsprechende Gesetze nach dem Vorbild von Mitgliedsländern der Europäischen Union verabschiedet. Ebenso wurden die Institutionen des Wohlfahrtsstaates (Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall-, und Pensionsversicherung) geschaffen.^{3,4} Im Verhältnis zu westeuropäischen Vorbildern ist auffällig, daß vor allem die Rolle der Gewerkschaften in Osteuropa (wahrscheinlich auf Grund ihrer systembewahrenden Rolle im Sozialismus) wesentlich schwächer ausgeprägt ist.

Die ersten Jahre des Überganges zur Marktwirtschaft führten zu großen Turbulenzen am Arbeitsmarkt. Es kam zu einem sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit auf ein Niveau mit zweistelligen Arbeitslosenraten in den meisten Transformationsländern mit Ausnahme der Tschechischen Republik.

Bereits nach wenigen Jahren war daher klar, daß Arbeitslosigkeit in Transformationsländern kein vorübergehendes Phänomen sein wird⁵ und die Arbeitsmarktpolitik schwierige Aufgaben zu bewältigen haben wird.

2. Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Entwicklung

Der Übergang zur Marktwirtschaft hat eine massive "Transformationskrise" ausgelöst.⁶ Der Rückgang des Bruttoinlandsproduktes betrug in den ersten Jahren etwa 25-35%. Wachstum setzte als zunächst in Polen (1992), Slowenien und Tschechien (1993) sowie der Slowakei (1994) ein. In Ungarn mußte 1995/96 mit einem strikten Sparkurs eine makroökonomische Destabilisierung abgewendet werden. Seither gehört Ungarn (neben Polen) zu den Ländern mit den stabilsten Wachstumsaussichten.

Polen und Slowenien sind die bislang einzigen Transformationsländer, die zehn Jahre nach Ende der Zentralverwaltungswirtschaft das Niveau von 1989 wesentlich (um mehr als 30%) überschritten haben. Die Slowakei und Ungarn liegen nun knapp um das Niveau von 1989. Die Slowakei muß jedoch 1999 (ähnlich wie Ungarn 1995) die inländische Nachfrage drosseln, um Budget- und Leistungsbilanzdefizit wieder auf ein langfristig tragbares Niveau zu bringen.

Bulgarien und Rumänien kämpfen nach wie vor damit, die Reformvoraussetzungen für nachhaltiges Wachstum zu schaffen. Bulgarien hat mit der Einführung einer fixen Wechselkursanbindung an die DM und die direkte Bindung der Liquiditätsversorgung an den Bestand der Währungsreserven große Fortschritte bei der Herstellung makroökonomischer monetärer Stabilität gemacht. Bislang ist es allerdings noch nicht gelungen, einen nachhaltigen kräftigen Wachstumsprozeß auszulösen. Die wirtschaftliche Entwicklung in Rumänien hat bis zum Vorjahr erfolversprechende Anfänge gezeigt, die vor allem auch durch ein massives Interesse asiatischer Investoren gekennzeichnet waren. Sowohl die Finanzkrise in Asien wie auch der Krieg im Kosovo haben die wirtschaftliche Erholung in beiden Ländern neuen Gefahren ausgesetzt.

Die Tabelle 1 im Anhang stellt den Verlauf eines realen BIP-Index mit Basisjahr 1990 dar. Deutlich ist zu erkennen, daß die Ungleichheiten des Wachstumsverlaufs zwischen den postkommunistischen Transformationsländern seit 1990 größer geworden sind. Auf der einen Seite finden sich die Länder, die nach dem unteren Wendepunkt stetig gewachsen sind (Polen, Slowenien, Ungarn, Slowakei). Auf der anderen Seite finden sich Bulgarien, Rumänien und Tschechien, wo der Wachstumsprozeß durch eine Stabilisierungskrise unterbrochen wurde.

Unterschiede bestehen nicht nur in der Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern bereits im Niveau. Slowenien hat von allen Transformationsländern das höchste Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung. Durch eine konsequente Orientierung aller Handelsströme zur Europäischen Union konnten auch die Folgen des Zerfalls Jugoslawiens rasch überwunden werden. Ab 1993 konnte ein Wirtschaftswachstum von etwas unter 4% pro Jahr verzeichnet werden. Etwas komplizierter ist die wirtschaftliche Lage für Kroatien, das zwar (ähnlich wie Bulgarien) eine erfolgreiche makroökonomisch-monetäre Stabilisierung erreicht hat, seither aber mit einer realen Aufwertung kämpft, die zu einer drastischen Wettbewerbs-

verschlechterung kroatischer Exporte geführt hat. Der Krieg im Kosovo hat neuerlich zu einer Krise des Fremdenverkehrs an der dalmatinischen Küste geführt. Das Wirtschaftswachstum lag zwischen 1994 und 1997 über 6%, ist aber bereits 1998 kräftig gesunken.

Die Transformationskrise hat auch am Arbeitsmarkt tiefe Spuren hinterlassen. Die Tabelle 2 enthält eine Darstellung der Entwicklung der Arbeitslosenraten. Auffallend dabei ist, daß die Arbeitslosigkeit vor allem in jenen Ländern wieder fällt, die ursprünglich den stärksten Anstieg zu verzeichnen hatten (Polen und Ungarn). Im Gegensatz dazu steigt nunmehr die Arbeitslosigkeit in Tschechien kräftig an. Das ist ein Indiz über einen Zusammenhang zwischen langfristigen Kosten und Geschwindigkeit sowie Intensität von Systemreformen. Während in Tschechien die industrielle Restrukturierung zugunsten einer Stabilisierung des Arbeitsmarktes zurückgestellt wurde⁷ schlugen Polen und Ungarn einen Reformkurs ein, der mehr Wert auf mikroökonomische Reformen legte. In Polen setzte vor allem durch eine massive Gründerwelle ein Prozeß der Arbeitsplatzschaffung in privaten Klein- und Mittelbetrieben ein. Ungarn vollzog rigoros ein Konkursrecht und öffnete die Türe für ausländische Investoren.

Jackman (1994) wies bereits zu Anfang des Transformationsprozesses darauf hin, daß der Outputrückgang überwiegend auf angebotsseitige und strukturelle Faktoren zurückgeht und weniger mit einer deflationären Politik oder dem Mangel an Nachfrage zu tun hat.

3. Spezifische Faktoren des Arbeitsmarktes in Transformationsländern

Der Arbeitsmarkt in postkommunistischen Ländern ist durch eine Reihe von Besonderheiten gekennzeichnet, die sich durch das Erbe der jahrzehntelangen Zentralverwaltungswirtschaft ergeben.

Die zentrale Verteilung von Investitionsmitteln hat eine Unternehmenslandschaft hinterlassen, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nur eingeschränkt überlebensfähig ist. Dadurch entsteht ein ständiger Druck auf den Arbeitsmarkt durch Betriebsstillegungen, Rationalisierungsbemühungen und industrielle Restrukturierung, die unvermeidbar zu einer Verringerung von Arbeitsplätzen und Erhöhung der Arbeitslosigkeit führen. Diese Situation wäre vergleichbar mit den Schwierigkeiten in manchen traditionellen Industriezweigen (Bergbau, Stahl etc.) in etablierten europäischen Industrieländern. Der Unterschied liegt vor allem in der Quantität des Problems, das die ganze Wirtschaft und nicht nur einige Betriebe oder Sektoren umfaßt.

Trotz der großen strukturellen Änderungen, die nach dem Zusammenbruch des Zentralverwaltungssystems stattgefunden haben, ist die Mobilität der Arbeitskräfte nach wie vor niedrig.⁸ Demzufolge hat auch die Höhe der Arbeitslosenentgelte nur einen geringen Einfluß auf das Suchverhalten der Arbeitslosen. Die Arbeitslosigkeit besteht eben weiter, weil keine Arbeitsplatz-Angebote eintreffen, und nicht wegen Arbeitsunwilligkeit.

Der Übergang zur Marktwirtschaft war mit einer radikalen Umverteilung von Vermögen und Einkommen verbunden. Die Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt haben sich radikal geändert, so daß gleichzeitig Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftemangel herrschen.

In manchen Transformationsländern (vor allem Bulgarien, Rußland und Ukraine, aber auch Tschechien⁹⁾) ist eine dramatische Verschiebung der Einkommensverteilung zu beobachten, während sich in anderen Ländern die offiziell registrierten Einkommensstrukturen wenig veränderten (Ungarn, Polen, Slowenien, Slowakei).¹⁰ Die Erfahrungen in den postkommunistischen Reformländern widersprachen der These von einer wachstumsbegünstigenden Einkommensungleichheit. Auffallend ist aber auch, daß in den Ländern mit zunehmender Einkommensungleichheit ungünstige Rahmenbedingungen für die produzierende Wirtschaft gegeben sind, während die neuen Reichtümer vor allem durch Manipulationen in der Finanzwirtschaft sowie bevorzugten Zugang zu Exportmöglichkeiten von Rohstoffen und Energie entstehen.

Demgegenüber berichten Newell und Socha (1998), daß in Polen bei niedrigen Löhnen in der Privatwirtschaft eine kräftige Expansion privater Firmen zu beobachten ist. Darüber hinaus ist auch bereits zu erkennen, daß die Löhne nach marktgängigen Qualifikationen differenziert werden. Insbesondere zahlen Firmen, die in die EU exportieren, höhere Löhne.

Ein ungleiche Einkommensverteilung ist also nur dann wachstumsfördernd, wenn die Bedingungen für Wachstum durch Arbeit geschaffen worden sind. Die bedeutendste Arbeitsmarktpolitik ist daher eine allgemeine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik, die zuläßt, daß die arbeitenden Menschen an den Ergebnissen ihrer Bemühungen auch wirtschaftlichen Anteil nehmen können.

4. Passive Arbeitsmarktpolitik

Alle Transformationsländer haben ein Arbeitslosenversicherungssystem nach westlichem Vorbild eingeführt. Zu Beginn waren diese Systeme relativ großzügig, wahrscheinlich weil der politische Wille bestand, die sozialen Kosten des Systemwechsels so gering wie möglich zu halten. Diese Generosität war aber nicht aufrechtzuerhalten. Anfangs war es möglich, Arbeitslosenversicherungsentschädigungen zu beziehen, auch wenn man vorher nicht gearbeitet hat. Das hat natürlich zu einer Ausweitung des Arbeitskräftepotentials um schwer vermittelbare Personengruppen geführt, wodurch eine Tendenz zur langfristigen Arbeitslosigkeit verstärkt wurde.

Nachdem die registrierte Arbeitslosigkeit stärker als erwartet stieg, wurden nach und nach die Bedingungen des Bezugs von Arbeitslosenunterstützung verschlechtert. Lediglich Slowenien behielt ein relativ großzügiges System bei, so daß sich eine Lücke zwischen der in Umfragen erhobenen Arbeitslosigkeit und der registrierten Arbeitslosigkeit bildete. Die Tabelle 3 enthält einen Überblick über die Ersatzraten für eine alleinstehende Person, die Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hat.

Nach Überwindung der Transformationsrezession in Polen und Ungarn waren am Arbeitsmarkt ähnliche Reaktionsmuster wie in europäischen OECD-Ländern zu beobachten. Boeri, Lehmann und Wörgötter (1996) berichten über Studien, die belegen, daß in Polen, Ungarn und Slowenien die Beendigung der Arbeitslosigkeit überproportional mit dem Ende des Bezuges von Arbeitslosenentgelt zusammenfällt.¹¹ Arbeitslosenunterstützung ist daher (ähnlich wie in den OECD-Ländern) eher ein Instrument der Einkommenssicherung als der Arbeitsmarktpolitik. Vor allem zeigt sich, daß Bezieher von Arbeitslosenunterstützung weniger intensiv einen Arbeitsplatz suchen als Personen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben.¹²

In Tschechien¹³ und der Slowakei ist kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenversicherung und dem Arbeitsmarktvverhalten der Bezieher von Arbeitslosengeld festzustellen, während in Slowenien trotz eines offensichtlichen Zusammenhanges zwischen Anspruch auf Unterstützung und Arbeitslosigkeit¹⁴ das System in seiner Großzügigkeit weiter aufrechterhalten wurde. Das könnte darauf hindeuten, daß in kleineren Transformationsländern mit weniger anonymisierenden Institutionen noch soziale Kontrollmechanismen wirken und dafür sorgen, daß Unterstützungen nur diejenigen erhalten, die sie auch wirklich brauchen. Dadurch kann eine Einschränkung sozialer Leistungen zur Vermeidung von systematischem Mißbrauch unterbleiben.

Garibaldi und Brixiova (1999) betonen vor allem den Zusammenhang zwischen der Ausstattung der Arbeitslosenversicherung und dem Reallokationsprozeß vom staatlichen Sektor in die Privatwirtschaft. Langfristig wird dadurch allerdings in einem intertemporalen Optimierungsmodell die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit erhöht.

5. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik steht nicht nur in Transformationsländern vor ganz besonderen Herausforderungen.¹⁵ Dabei sind die Erfahrungen der OECD-Länder wichtige Anhaltspunkte,¹⁶ die aber nicht unmittelbar übertragbar sind. Insbesondere ist zu berücksichtigen, daß die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik generell komplizierter und aufwendiger zu administrieren sind als das Erfassen von Anspruchsberechtigungen und das Auszahlen von Beihilfen. Überdies fehlen in den Transformationsländern sowohl die institutionellen Voraussetzungen als auch die budgetäre Ausstattung, um aktive Arbeitsmarktpolitik in einem größeren Umfang betreiben zu können.¹⁷

Auf Grund der bisherigen Erfahrungen läßt sich feststellen, daß vor allem die Ausstattung der Arbeitsämter und die Ausbildung des Personals, das Arbeitsvermittlung durchführt, von entscheidender Bedeutung ist.¹⁸ In einigen Ländern werden die Arbeitsämter allerdings über die regionalen Budgets finanziert, was dazu führen kann, daß dort am wenigsten vorhanden ist, wo am meisten benötigt wird.

Interessante Erfahrungen gibt es auch bei der Unterstützung von Unternehmensgründungen insbesondere durch qualifizierte Arbeitskräfte. In diesem Zusammenhang ist allerdings für den Erfolg entscheidend, daß auch ein entsprechendes wirtschaftliches Umfeld vorhanden ist, das eine Unternehmensgründung zumindest prinzipiell aussichtsreich erscheinen läßt. Generell kann man sagen, daß aktive Arbeitsmarktpolitik dann erfolgreich zur Schaffung von neuen, zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen beiträgt, wenn diese Hand in Hand mit den Marktkräften wirken kann. Ein Indikator dafür ist das Vorhandensein offener Stellen und eine Steigerung der Dynamik am Arbeitsmarkt.

In einigen Transformationsländern sind die Arbeitsmarktverwaltungen mit dem Phänomen konfrontiert, daß die Teilnahme an Aktionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt angesehen¹⁹ und zu einer neuerlichen Anspruchsbegründung für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung verwendet wird.

Vodopivec (1999) führt die positiven kurzfristigen Beschäftigungseffekte von öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Slowenien auf die Umwandlung der Teilnahme an diesem Arbeitsbeschaffungsprogramm in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zurück. Langfristig ist der Beschäftigungseffekt dieser Maßnahme negativ, das heißt die Teilnahme an diesem Programm ist mit einer Verringerung der Wiederbeschäftigungschancen eines Arbeitslosen auf einem normalen Arbeitsplatz verbunden.

Große Probleme ergeben sich auch bei der Rekrutierung von geeigneten Trainern bzw. Institutionen zur Durchführung von Schulungs- und Requalifizierungsmaßnahmen. Der Erfolg dieser Maßnahmen hängt wesentlich davon ab, ob Qualifikationen vermittelt werden, die am Arbeitsmarkt tatsächlich gebraucht werden.²⁰

Wenn die entsprechenden Budgetmittel vorhanden sind, so kann vom Einsatz von Lohnsubventionen eine entsprechende Wirkung erwartet werden, wie Wolfinger und Brinkmann (1996) für die neuen Bundesländer berichten.

6. Ausblick und Vorbereitung auf den Beitritt zur Europäischen Union

Die Entwicklung der Arbeitsmärkte in den hier untersuchten Ländern zeigt ganz klar den engen Zusammenhang zwischen Transformationsfortschritt und wirtschaftlicher Performanz auf. Die Länder mit den besten Beurteilungen ihrer Reformbestrebungen (Polen, Ungarn, Slowenien) können auch auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktentwicklung mit sinkenden Arbeitslosenraten, steigender Beschäftigung und steigenden Realeinkommen hinweisen. Darüber hinaus ist die Einkommensverteilung gerade in diesen Ländern nicht wesentlich ungleicher geworden. Tschechien und die Slowakei werden von Arbeitsmarktproblemen heimgesucht, deren Ursprung in beiden Fällen klar auf der Hand liegt. Die Bewältigung hängt von der politischen Bereitschaft ab, sich mit den Herausforderungen des strukturellen Wandels in der Wirtschaft auseinanderzusetzen.

Gerade im Hinblick auf den Beitritt zur Europäischen Union ist es wichtig, die Wettbewerbsfähigkeit nicht nur auf den Gütermärkten, sondern auch auf dem Arbeitsplatz zu erhöhen. Der Beitritt zur Europäischen Union macht nur Sinn, wenn nicht bloß die Unternehmungen in den Transformationsländern wettbewerbsfähig sind und mit den Anbietern von Waren und Dienstleistungen aus der EU konkurrieren können, sondern auch die Beitrittswerberländer attraktive Standorte für Investitionen und Arbeitsplätze sind.

Die Arbeitsmarktpolitik kann einen wichtigen Beitrag zu einer Beschleunigung der Konvergenz der EU-Beitrittswerber in Ost-Mitteleuropa leisten. Dafür können die Länder mit etablierten Marktwirtschaften und einem ausgefeilten System der sozialen Absicherung wertvolle Orientierungshilfen und Erfahrungen zur Verfügung stellen. Dazu gehört auch, daß man die Arbeitsmarktpolitik nicht mit Anforderungen überfrachten darf und gleichzeitig budgetär aushungert. Die Arbeitsmarktpolitik kann grundsätzlich auf zwei Wegen zum Ziel kommen. Entweder werden die Kosten der Beschäftigung verringert oder es wird die Produktivität gesteigert. Beides bedarf entsprechender Anstrengungen und ist daher nicht kostenlos erreichbar.

Die Arbeitsmarktpolitik in den postkommunistischen Ländern Ost-Mittel-europas konzentriert sich in erster Linie auf die Einkommensersatzfunktion für Personen ohne Erwerbseinkommen. Dabei müssen zum Teil beträchtliche Nebeneffekte in Kauf genommen werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik spielt noch eine untergeordnete Rolle.

Der Erfolg der Arbeitsmarktpolitik hängt ferner ganz wesentlich von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung der Beitrittskandidaten der nächsten Erweiterungsrunde ab. Nur wenn eine dynamische Wirtschaft Arbeitsplätze schafft, kann die Arbeitsmarktpolitik dafür sorgen, daß die nötigen Arbeitskräfte richtig ausgebildet und am richtigen Platz vorhanden sind und der Arbeitsertrag nicht über Gebühr mit Steuern und Abgaben belastet wird.

Gelingt dieses Zusammenspiel von Arbeitsmarktpolitik und wirtschaftlicher Entwicklung, dann werden auch manche Befürchtungen über anschwellende Migrationsströme unbegründet bleiben, weil die Menschen immer dazu tendieren, bestehende Chancen zu Hause zu nutzen, als unbekannte Risiken fern der Heimat in Kauf zu nehmen.²¹

Die Voraussetzungen für Konvergenz und überproportionales Wachstum sind gut. Bereits zur Zeit des einheitlichen Wirtschaftsraumes unter dem Dach der Österreichisch-Ungarischen Monarchie hat sich gezeigt, daß wirtschaftliche Integration zu größeren Chancen für ärmere Regionen führt, ohne den reichen Ländern etwas wegnehmen zu müssen. Diese Konvergenz läuft nicht über Umverteilung, sondern durch eine beiderseitige Stärkung der wirtschaftlichen Strukturen. So hat zum Beispiel das Pro-Kopf Einkommen Ungarns zwischen 1870 und 1910 von etwa 50% des österreichischen Niveaus auf ca. 70% aufgeholt und damit pro Jahr etwa einen halben Prozentpunkt der Einkommensdifferenz geschlossen.²²

Umgekehrt hatten die geschlossenen Grenzen gerade auf die österreichischen Grenzregionen einen sehr nachteiligen Einfluß, der in einer rapiden

Entvölkerung und "Abstimmung mit den Füßen" seinen Ausdruck gefunden hat. Diese Tendenz ist auch auf der östlichen Seite des Eisernen Vorhanges zu beobachten gewesen und dort auch zum Teil aus strategischen Gründen gefördert worden.

7. Statistischer Anhang

Tabelle 1: Reales BIP, 1990=100

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bulgarien	88,3	81,9	80,6	82,1	83,8	74,7	69,5	72,3
Kroatien	78,9	69,7	64,1	67,9	72,4	76,8	81,8	85,3
Polen	93,0	95,4	99,0	104,2	111,5	118,3	126,5	133,0
Rumänien	87,1	79,4	80,6	83,8	89,7	93,2	87,1	82,7
Slowakei	85,4	79,8	76,9	80,7	86,2	91,9	97,9	102,8
Slowenien	91,1	86,1	88,5	93,2	97,1	100,0	103,8	108,0
Tschechien	88,5	85,6	86,1	88,8	94,5	98,2	99,2	98,2
Ungarn	88,1	85,4	84,9	87,3	88,6	89,8	93,7	98,0

Tabelle 2: Arbeitslosigkeit (Jahresende) in % der arbeitsfähigen Bevölkerung

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
									Schätzung Dynamik
Bulgarien	11,1	15,3	16,4	12,8	11,1	12,5	13,7	12,0	-
Kroatien	13,2	13,2	14,8	14,5	14,5	16,4	17,5	17,6	++
Polen	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,2	10,5	10,4	--
Rumänien	3,0	8,2	10,4	10,9	9,5	6,6	8,8	10,3	+
Slowakei	rw	rw	12,2	13,7	13,1	11,1	11,6	11,9	0
Slowenien	8,2	11,5	14,4	14,4	13,9	13,9	14,4	14,5	0
Tschechien	4,1	2,6	3,5	3,2	2,9	3,5	5,2	7,5	++
Ukraine	0,0	0,3	0,4	0,4	0,5	1,1	2,3	3,7	++
Ungarn	7,4	12,3	12,1	10,4	10,4	10,5	10,4	9,4	--

Quelle: EBRD, Transition Report 1998

0 1998 Änderung um weniger als einen halben Prozentpunkt

-,+ 1998 Änderung gegenüber dem Vorjahr um mehr als einen halben Prozentpunkt

- -,++ 1998 Minimum oder Maximum seit 1991

Tabelle 3: Brutto-Ersatzraten nach Bezugsdauer für eine allein-stehende Person, 1997-8

	0- 3 Mon.	4- 6 Mon.	7- 12 Mon.	13- 18 Mon.	19- 24 Mon.	25- 36 Mon.	37- 48 Mon.	49- 60 Mon.	Durch- schnitt
Bulgarien	53	53	53	25	25	25	25	25	30
Tschechien	49	44	40	40	40	40	40	40	41
Ungarn	48	48	48	21	21	21	-	-	30
Polen	38	38	38	38	32	32	32	32	34
Romänien	58	58	46	35	35	19	10	10	29
Slowakei	54	49	49	41	41	41	41	41	43
Slowenien	70	60	60	60	60	19	15	15	34
Ungewichteter Durchschnitt									
	53	50	48	37	36	28	27	27	34

Anmerkungen

¹ Bericht erstellt im Auftrag des Instituts für den Donauraum und Mitteleuropa (IDM) für das BMfWA, Wien. Die Mitarbeit des ersten Autors erfolgte im Rahmen eines Forschungsaufenthaltes am IHS mit Förderung des PHARE-ACE Fellowships P 96-6671-F.

² Eine Beschreibung der Rolle der betrieblichen sozialen Einrichtungen in den ersten Jahren des Überganges zur Marktwirtschaft in osteuropäischen Ländern (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien und Albanien sowie der Ukraine) findet sich in Rein, Friedman, Wörgötter (1997).

³ Einen schönen Überblick über die Schwierigkeiten und Herausforderungen der Arbeitsmärkte in den ersten Übergangsjahren zu Beginn der 90er Jahre liefert Barr (1994).

⁴ Csaba, Semjen (1998) beschreiben die Entstehung des ungarischen Systems der sozialen Wohlfahrt. Zu Beginn des Übergangsprozesses stand das Bemühen im Vordergrund, die Betriebe von der Last an Sozialleistungen zu befreien, aber gleichzeitig die sozialen Kosten der Transformation zu mildern. Später, vor allem während der Budgetkonsolidierungsphase 1995/96, stand die Ausgabenkontrolle mehr im Vordergrund, und zur Zeit bestimmen vor allem Effizienzüberlegungen (Pensionsreform!) die Debatte über die Rolle des Staates in einer Marktwirtschaft.

⁵ Zu diesem Thema wurde 1993 eine OECD-Konferenz abgehalten, deren Ergebnisse in einem Sammelband (Boeri (1994)) zusammengefaßt wurden. Bereits damals wurde darauf hingewiesen, daß sich die Arbeitslosigkeit in postkommunistischen Ländern durch ein besonderes Ausmaß an Persistenz auszeichnet und der Arbeitsmarkt durch eine geringe Dynamik gekennzeichnet ist.

⁶ Das Thema des Produktionseinbruches in den Transformationsländern wurde anlässlich einer internationalen IIASA-Konferenz diskutiert und in Gacs, Holzmann, Winckler (1995) veröffentlicht.

⁷ Dazu wurde vor allem die Finanzierung durch Banken und Investitionsfonds unter staatlichem Einfluß herangezogen. Durch gegenseitige Eigentumsverflechtungen wurde überdies eine intransparente Verschleierung der Verantwortlichkeit gefördert, die zu einer weiteren Verschleppung zwar notwendiger, meist aber auch schmerzhafter Unternehmenssanierungen geführt haben.

⁸ Boeri, Flinn (1999) weisen darauf hin, daß die Arbeitskräftemobilität (zwischen Sektoren und Berufen) in den mittel- und osteuropäischen Reformländern niedriger ist als in einem Land mit einem notorisch rigiden Arbeitsmarkt wie Italien. Als Gründe für die niedrige Mobilität führen Boeri und Flinn (1999) eine Segmentierung von Arbeitsplatzangeboten, eine nach wie vor bestehende Attraktivität der Beschäftigung im staatlichen Sektor sowie die unbefriedigende Reaktion von Löhnen im privaten Sektor auf Erfahrung, Ausbildung und Alter an.

- ¹⁹Vecernik (1996) beschreibt die dramatischen Änderungen der Lebenssituation von Menschen als Konsumenten, Teilnehmer am Arbeitsleben sowie im Bereich der Politik in Tschechien.
- ¹⁰Ein ausführlicher Überblick über die Entwicklung der Einkommensverteilung in Transformationsländern findet sich in Milanovic (1998).
- ¹¹Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Adamchik (1999), die vor allem bei verheirateten Frauen einen starken negativen Einfluß des Bezuges von Arbeitslosenunterstützung und der Annahme eines Arbeitsplatzes findet.
- ¹²Der vorhin beschriebene geringe Einfluß der Höhe der Arbeitslosenunterstützung ist nicht notwendigerweise ein Widerspruch zu den hier angeführten Studien. Während des Bezuges der Arbeitslosenunterstützung können die Arbeitslosen nach Stellen Ausschau halten, die ausbildungs- und karriereadäquat sind, während nach Ablauf der Bezugsdauer irgendeine Beschäftigung zur Einkommenssicherung angenommen werden muß. Es wäre daher interessant zu vergleichen, wie die Stellenbeschreibung und insbesondere die Entlohnung von Arbeitsplätzen aussieht, die nach bzw. während des Bezuges der Arbeitslosenunterstützung angenommen werden.
- ¹³Terrell and Sorm (1999) kommen zum Schluß, daß der Bezug von Arbeitslosenunterstützung in Tschechien die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht über Gebühr verlängert hat.
- ¹⁴Siehe dazu Vodopivec (1995), der für die frühen Übergangsjahre 1990-92 einen signifikanten Anstieg der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses gerade vor dem Ablauf der Arbeitslosenunterstützung in Slowenien beobachtet.
- ¹⁵Boeri (1997) beschreibt den Zusammenhang zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und der Aussicht, die Arbeitslosigkeit durch ein Beschäftigungsverhältnis zu beenden. Seiner Auffassung nach ist aktive Arbeitsmarktpolitik in postkommunistischen Ländern selbst dann zu begrüßen, wenn überwiegend bestehende Arbeitsplätze umgeschichtet werden. Dadurch wird der Konzentration der Arbeitslosigkeit entgegengewirkt und das Entstehen langfristiger Arbeitslosigkeit vermieden.
- ¹⁶Siehe z.B. Walwei (1996) für einen Überblick und eine Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern.
- ¹⁷Eine positive Ausnahme scheint hier Tschechien zu sein, während etwa Polen laut Kluve, Lehmann und Schmidt (1999) nur 5-15% der Mittel, die für passive Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt werden, für aktive Arbeitsmarktpolitik verfügbar sind.
- ¹⁸Die Erfolge der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Tschechien werden von Terrell und Sorm (1999) vor allem auf die Treffgenauigkeit der Arbeitsmarktbehörden zurückgeführt. In Tschechien haben benachteiligte Gruppen (Roma, Frauen, Behinderte, Unqualifizierte) am Arbeitsmarkt eine besondere Förderung durch die aktive Arbeitsmarktpolitik erhalten.
- ¹⁹Dieses Phänomen wird zum Beispiel von Kluve, Lehmann, Schmidt, (1999) dafür verantwortlich gemacht, daß in Polen die Teilnahme an öffentlichen Arbeitsprogrammen zu einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit und einer Verminderung der Chancen führt, einen Arbeitsplatz im privaten Sektor zu finden. Ähnliche Ergebnisse werden von Lubyova und van Ours (1999) für die Slowakei berichtet.
- ²⁰Positive Ergebnisse von Requalifizierungsmaßnahmen und Ausbildungsprogrammen werden von Kluve, Lehmann, Schmidt (1999) für Polen und Lubyova, van Ours (1999) für die Slowakische Republik berichtet.
- ²¹Bei Befragungen – z.B. Wallace (1998) – stellt sich regelmäßig heraus, daß der Migrationswunsch umso größer ist, je schlechter die wirtschaftliche Lage zu Hause ist. Es ist daher nicht überraschend, daß ein Viertel aller befragten Jugoslawen emigrieren möchte, während nur 7 bzw 8% aller Slowenen und Ungarn diesen Wunsch hegen.
- ²²Siehe dazu Good (1994).

Literatur

- Adamchik, Vera, The Effect of Unemployment Benefits on the Probability of Re-Employment in Poland, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics 61/1(1999) 95-108.
- Barr, Nicholas (Hrsg.), Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond (Oxford 1994).

- Boeri, Tito, Unemployment in Transition Countries: Transient or Persistent (CCET-OECD, Paris 1994).
- Boeri, Tito, Learning from Transition Economies: Assessing Labor Market Policies across Central and Eastern Europe, in: *Journal of Comparative Economics* 25/3 (1997) 366-84.
- Boeri, Tito; Lehmann, Hartmut; Wörgötter, Andreas (Hrsg.), *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries* (=OECD Proceedings, OECD-CCET, Paris 1996).
- Boeri, Tito; Wörgötter, Andreas, Long Term Unemployment and Social Assistance in Central and Eastern Europe, in *Empirical Economics* 23/1-2 (1998).
- Boeri, Tito; Flinn, Christopher J., Returns to Mobility in the Transition to a Market Economy, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 4-32.
- Boeri, Tito, Labour Market Reforms in Transition Economies, in: *Oxford Review of Economic Policy* 13/2 (1997) 126-40.
- Breuss, Fritz (Hrsg.), *Der Reifegrad der Mittel- und Osteuropäischen EU-Beitrittswerber* (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 1999).
- Commander, Simon; McHale, John, Unemployment and the Labor Market in Transition: A Review of Experience in East Europe and Russia, in: Kaminski, Barłomiej (Hrsg.), *Economic transition in Russia and the new states of Eurasia* (Armonk, N.Y., and London 1996) 277-314.
- Csaba, Ivan; Semjen, Andras, Welfare institutions and the transition: in search of efficiency and equity, in: Halpern, Wyplosz (1998) 294-350.
- Freeman, Richard B., What Direction for Labor Market Institutions in Eastern and Central Europe?, in: Blanchard, Olivier-Jean; Froot, Kenneth A.; Sachs, Jeffrey D. (Hrsg.), *The transition in Eastern Europe. Volume 2. Restructuring*. (National Bureau of Economic Research Project Report, Chicago und London 1994) 1-29.
- Garibaldi, Pietro; Brixiova, Zuzana, Labor Market Institutions and Unemployment Dynamics in Transition Economies, in: *IMF Staff Papers* 45/2 (1998) 269-308.
- Good, David, The Economic Lag of Central and Eastern Europe: Income Estimates for the Habsburg Successor States, 1870-1910, in: *Journal of Economic History* 54/4 (1994) 869-891.
- Halpern, Laslo; Wyplosz, Charles (Hrsg.), *Hungary: Towards a Market Economy* (Cambridge 1998).
- Holzmann, Robert; Gacs, Janos; Winckler, Georg, *Output Decline in Eastern Europe: Unavoidable External Influence or Homemade?* (Dordrecht, Boston und London 1995).
- IHS, *Intensivierung der österreichischen Wirtschaftsbeziehungen mit Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien* (=Projektbericht, Wien 1997).
- Jackman, Richard, Economic Policy and Employment in the Transition Economies of Central and Eastern Europe: What Have We Learned?, in: *International Labour Review* 133/3 (1994) 327-45.
- Kluve, Jochen; Lehmann, Hartmut; Schmidt, Christoph M., Active Labor Market Policy in Poland: Human Capital Enhancement, Stigmatization, or Benefit Churning?, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 61-89.
- Lubyova, Martina; van Ours, Jan, Effects of Active Labor Market Programs on the Transition Rate from Unemployment into Regular Jobs in the Slovak Republic, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 90-112.
- Milanovic, Branco, *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy* (=World Bank Regional and Sectoral Studies, Washington, D.C. 1998).
- Newell, Andrew; Socha, Mieczyslaw, Wage Distribution in Poland: The Roles of Privatization and International Trade, 1992-96, in: *Economics of Transition* 6/1 (1998) 47-65.
- Rein, Martin; Friedman, Barry L.; Wörgötter, Andreas (Hrsg.), *Enterprise and Social Benefits after Communism* (Cambridge 1997).
- Rutkowski, Michal, Labour Market Policies in Transition Economies, in: *Economic Policy in Transitional Economies* 6/1 (1996) 19-38.

- Scarpetta, Stefano; Wörgötter, Andreas, The Regional Dimension of Unemployment in Transition Countries (CCET-OECD, Paris 1995).
- Terrell, Katherine; Sorm, Vit, Labor Market Policies and Unemployment in the Czech Republic, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 33-60.
- Vecernik, Jiří, Markets and People: The Czech Reform Experience in a Comparative Perspective (Aldershot 1996).
- Vodopivec, Milan, Unemployment Insurance and Duration of Unemployment (=Policy Research Working Paper 1552, The World Bank, Washington, D.C. 1995).
- Vodopivec, Milan, Does the Slovenian Public Work Program Increase Participants' Chances to Find a Job?, in: *Journal of Comparative Economics* 27/1 (1999) 113-130.
- Wallace, Claire, Migration Potential in Central and Eastern Europe (Genf 1998).
- Walwei, Ulrich, Aktive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern. Entwicklungstendenzen und Effekte, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29/3 (1996) 349-62.
- Wolfinger, Claudia; Brinkmann, Christian, Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung des Transformationsprozesses in Ostdeutschland, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29/3 (1996) 331-48.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Von staatlich garantierter zu inoffizieller Beschäftigung Zur postsowjetischen Arbeitsmarktsituation in Rußland

Manfred Füllsack

„Gorod nevest“ – „Die Stadt der Bräute“ wurde Ivanovo, das circa 300 Kilometer nordöstlich von Moskau liegt, in der Sowjetzeit genannt. Schuld an diesem eigenartigen Beinamen war die ansässige Textilindustrie, die, weil sie hauptsächlich jüngere Frauen als Arbeitskräfte beschäftigte, für einen stark überhöhten Frauenanteil unter der hiesigen Bevölkerung sorgte. So berühmt soll der Überschuß an jungen Mädchen in der Region gewesen sein, daß alleinstehende Männer sogar aus Moskau zur Brautschau hierher reisten.

Auch heute sind zwar in den Straßen von Ivanovo noch vorwiegend Frauen zu sehen. Als potentielle Ehepartnerinnen scheint sich für sie allerdings niemand mehr zu interessieren. Der Großteil der Ivanover Frauen bevölkert die Straßen der Stadt gegenwärtig vor allem, um sich einen Lebensunterhalt zu verschaffen. Und wenn dafür nicht bereits einfach gebettelt wird, so wird in der Regel versucht, alle möglichen brauch- und nicht mehr brauchbaren Dinge zu verkaufen. Auf den größeren Plätzen von Ivanovo stehen die ehemaligen Textilarbeiterin-

nen heute dicht an dicht in langen Reihen und bieten von „Semeëki“ – Sonnenblumenkernen – und Pilzen, über gebrauchten Tand und billig aus China oder Vietnam importierte Kleidung bis hin zu jungen Hunden oder Katzen alle möglichen und unmöglichen Waren feil, in der Hoffnung wenigstens ein paar Rubel Gewinn zu machen, bevor sie erneut von den regelmäßig patrouillierenden Milizbeamten vertrieben werden.

Ihre einstigen Arbeitgeber, die riesigen sowjetischen Textilkombinate, die mit so klangvollen Namen wie „Rotes Gewebe“ oder „Im Namen des 8. März“ an die einst als revolutionär gepriesene Einbeziehung der Frauen in die volkswirtschaftliche Produktion erinnern, haben längst zugesperrt. Mit ihren unrationalen und veralteten Produktionsstrukturen konnten sie, die einst 30 Prozent des sowjetischen Textilbedarfs deckten, unter den Bedingungen des freien Marktes nicht konkurrenzfähig produzieren. War einst die Baumwolle, die sie verarbeiteten, aus der Sowjetrepublik Usbekistan zentralgeplant und preisgeregelt nach Ivanovo gebracht worden, um hier ebenso zentralgeplant weiterverkauft zu werden, so muß sie seit der postsowjetischen Wende im unabhängigen Staat Usbekistan zu Weltmarktpreisen gekauft werden. Verlassen von den allgegenwärtigen Ministerien „Gossnab“ und „Goscen“, die in der Sowjetunion die Verteilung und die Preise der Güter regelten, blieb den Ivanover Textilkombinaten nichts anderes übrig, als nach und nach, beginnend mit den älteren Frauen, ihre Arbeitskräfte abzubauen, die den Fabriken angeschlossenen Herbergen, in denen die Frauen untergebracht waren, zu schließen und die Maschinen und Räumlichkeiten, so sich noch jemand für sie interessierte, zu verkaufen oder zu

vermieten. Über der Stadt liegt seitdem eine für die Bevölkerung befremdliche Stille, eine Grabesstille, die von keinem Maschinen- oder Webstuhlärm mehr gestört wird. Und die aus Sibirien, aus Weißrußland, Moldavien, ja sogar aus Vietnam hierhergerufenen Frauen, die die Stadt durch ihren hohen Bevölkerungsanteil berühmt gemacht haben, sind heute arbeitslos.

I.

Der Schrecken der Arbeitslosigkeit ist plötzlich und von den Betroffenen reichlich unerwartet über die postsowjetische Gesellschaft gekommen. Noch Anfang 1992 waren gerade einmal 0,1 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung Rußlands als arbeitslos registriert. Die einstmals verfassungsgemäß¹ „vollbeschäftigte“ Gesellschaft der Sowjetunion hatte zwar damals die Notwendigkeit einer grundlegenden wirtschaftlichen Umstrukturierung eingesehen und wohl auch gewisse Umstellungen vertrauter Alltagsgewohnheiten erwartet. Die Vehemenz der Veränderungen, die mit der weitgehenden Freigabe der Marktkräfte durch die sogenannte „Schocktherapie-Politik“ Anfang des Jahres 1992 eingesetzt hatten, war aber für viele dann doch überraschend gekommen.

Von Ökonomen war die Arbeitslosigkeit neben den vielen anderen Konsequenzen der Transformation der administrierten Wirtschaft zum Markt zunächst als notwendiges Übel angesehen worden, das sich, so meinten damals viele, wenn die Produktion erst wieder in Gang käme, in einem akzeptablen Rahmen halten würde. Und auch die Bevölkerung selbst hat damals die neue Verfassung, die dann unter anderem festhielt, daß die Arbeit nun frei sei, also nicht mehr vom Staat garantiert wird, in einer Volksabstimmung im Dezember 1993 goutiert.² Daß die Produktionsraten Rußlands aber so nachhaltig in den Keller fallen würden, daß so viele einstmals als

Stolz der sozialistischen Arbeit gepriesene Betriebe und Unternehmen bankrott gehen würden und infolgedessen ganze Landstriche Rußlands weitgehend ohne Arbeitsplätze übrigbleiben würden, das hatten wohl selbst Pessimisten vorerst nicht zu befürchten gewagt.

Dabei muß es aber sogar noch als positiver Umstand angesehen werden, daß die postsowjetische Arbeitslosigkeit einstweilen nur vom drastischen Produktionsrückgang der russischen Wirtschaft verursacht wird und nicht auch, wie sonst überall in den hochindustrialisierten Staaten, von fortschreitender Produktionsrationalisierung und der Abwanderung der Arbeit in Billiglohn- und Billigsteuerländer. Die Folgen der Globalisierung sind in Rußland heute erst in einigen wenigen Branchen, wie etwa der Kommunikationstechnologie oder der Wissenschaft, wirklich deutlich zu spüren. Was die Russen einstweilen vor allem arbeitslos macht, ist vielmehr der Umstand, daß kaum eine Branche der russischen Wirtschaft in den letzten Jahren die Anzahl von Beschäftigten brauchen konnte, die ihr aus der Sowjetzeit vererbt wurde.

Neben der Textilindustrie im Ivanovo-Distrikt ist da zunächst einmal der riesige militärisch-industrielle Komplex der russischen Verteidigungsindustrie, der während der Sowjetzeit, in der die Welt in zwei hochgerüstete Machtblöcke geteilt war und die Sowjetunion massiv Waffen in ihre Satellitenstaaten exportierte, als prestigeträchtiger und aufgrund der nicht abbreißenden Staatsaufträge florierender Bereich galt, der ein Zentrum der russischen Industriestruktur bildete. Mit der „Schocktherapie-Politik“ von Jegor Gajdar, die auf eine radikale Entmilitarisierung der russischen Wirtschaft ausgelegt war und die Rüstungsausgaben unvermittelt um zwei Drittel kürzte, war aber ein massiver Rückgang der Staatsaufträge einhergegangen. Ende der neunziger Jahre hat die russische Rüstungsindustrie nur mehr einen Bruch-

teil des Volumens von 1990 produziert.³ Obwohl die russische Regierung heute immer wieder verzweifelt versucht, Aufträge für ihre Verteidigungsindustrie einzufahren – womit sich zum Teil ihre Stellung im Jugoslawien-Konflikt, aber auch in Tschetschenien erklären läßt –, sind die Kassen der Rüstungsindustrie so leer, daß sie die ehemaligen Beschäftigungszahlen einfach nicht halten kann und darüber hinaus neben den Löhnen ihrer Noch-Bediensteten immer wieder auch die enormen Energiekosten ihrer reduzierten Produktion schuldig bleiben muß.⁴

Ein weiteres Beispiel für den folgenreichen postsowjetischen Produktionsrückgang stellen die Minenbetriebe in den großen russischen Kohlegebieten Kusbass und Donbass dar. Die äußerst arbeitsintensive Art der Kohleförderung, die dort betrieben wurde, wäre heute auch ohne das Sinken der Weltkohlepreise nicht mehr rentabel. Viele der Minen befinden sich darüber hinaus noch in technisch sehr schlechtem Zustand und müßten dringend rekonstruiert werden. Westliche Kreditoren knüpfen ihre Kreditzusagen seit langem bereits an die Forderung, diese unrentablen, aber äußerst beschäftigungsintensiven Minen aufzugeben, was die russische Regierung – zwar schweren Herzens, aber doch – nach und nach tut.⁵

Und schließlich liefert auch die russische Landwirtschaft ein trauriges Beispiel für den postsowjetischen Produktionsrückgang. Anfang 1998 stand deren Produktionsvolumen auf dem Niveau der Sowjetunion des Jahres 1950⁶, und ein Großteil der Kolchosen und Sovchosen hatte die Bewirtschaftung ihrer Felder bereits eingestellt. Die offizielle Zahl der Arbeitslosen im sogenannten „Agrar-Industriellen Komplex“ hat sich seit 1991 vervierfacht,⁷ und was an russischen landwirtschaftlichen Produkten heute noch auf den Märkten verkauft wird, kommt immer mehr von den Tausenden Klein- und Gartenwirtschaften, auf deren

Bewirtschaftung sich die ehemaligen Kolchosangestellten notgedrungen zurückgezogen haben.

Ein Hauptgrund für den Rückgang der Produktion, insbesondere auch im landwirtschaftlichen Bereich, sind natürlich die fehlenden Mittel zur Erneuerung der Produktionsstrukturen. Nachwievorfließen Investitionen in die russische Wirtschaft eher in den Handelssektor oder, wie bis vor kurzem hauptsächlich, in den Finanzsektor. Investitionen in die Produktion werden in der Regel als zu riskant und zu wenig gewinnträchtig betrachtet. Da darüber hinaus auch die wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen massiv vom Personalabbau betroffen sind – im Schnitt sanken die Belegschaftszahlen in diesem Bereich seit Beginn der Reformen um fast 50 Prozent⁸ –, fehlen der russischen Produktion neben finanziellen auch innovative Impulse. Als Folge davon können die überkommenen Unternehmensstrukturen und die veralteten Produktionsanlagen nicht erneuert werden. Ohne Chance, konkurrenzfähig zu produzieren, bleibt den Unternehmen damit meist nur, ihre Belegschaften abzubauen.

Rechnet man zu diesen, durch die reduzierte Produktion freigesetzten Arbeitskräften noch die Tausenden von – in der russischen Presse gewöhnlich als „Bjudetniki“ bezeichneten – Staatsbediensteten hinzu, die im überdimensionierten exsowjetischen Verwaltungs-, Bildungs- und Kulturapparat beschäftigt sind und nun unter marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht mehr bezahlt werden können,⁹ so erhält man einen Eindruck vom Ausmaß des gegenwärtigen und des noch bevorstehenden postsowjetischen Personalabbaus.

II.

Zahlen, die diesen Personalabbau belegen sollen, werden heute in Rußland gern und reichhaltig zitiert.¹⁰ Allerdings sorgen gewisse Spezifika der postso-

wjetischen Situation dafür, daß Statistiken über die Beschäftigungsverhältnisse in Rußland nur sehr bedingte Aussagekraft haben. Zunächst einmal fällt an ihnen nämlich ins Auge, daß die offiziell registrierte Arbeitslosigkeit bei weitem nicht so hoch ist, wie es der Rückgang der Produktionsraten eigentlich erwarten ließe. Auf jedes Prozent verminderten Produktionsoutput ist seit dem Beginn der Reformen gerade einmal ein halbes Prozent mehr Arbeitslosigkeit gekommen.¹¹ Darüber hinaus haben in den letzten Jahren verschiedene Distrikte Rußlands sogar einen beachtlichen Rückgang ihrer Arbeitslosenzahlen gemeldet. Der eingangs erwähnte Ivanovo-Distrikt etwa meldete ein Fallen seiner Arbeitslosenzahlen um mehr als 5 Prozentpunkte – von beinahe 12 Prozent Anfang 1996 auf unter 6,7 Prozent Ende 1997. Die Inghuschetische Republik, die in den Jahren davor stets mit Rekordarbeitslosenzahlen gegläntzt hatte, gab für denselben Zeitraum gar einen Rückgang von über 15 Prozentpunkten an, von 23,3 auf 7,5 Prozent.¹² Folgt man diesen Zahlen, so könnte man zu dem Schluß kommen, daß ein Problem der postsowjetischen Arbeitslosigkeit gar nicht existiert.

Dabei handelt es sich, obwohl sich natürlich auch russische Politiker heute nicht ungern mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit in ihrem Verwaltungsbe-
reich profilieren, bei diesen Zahlen keineswegs um Fälschungen. Ein Grund für die spezifische Schräglage der russischen Statistiken ist vielmehr die hohe *verdeckte Arbeitslosigkeit*, die die postsowjetische Situation prägt. Die zitierten Zahlen geben nur die beim „Služba zanjatosti“, beim Arbeitsmarktservice der Russischen Föderation, *registrierten* Arbeitslosen wieder. Das Heer von Teilzeitbeschäftigten oder von ihren Unternehmen auf „administrativen“ – und das heißt unbezahlten – „Urlaub“ („administrativnyj otpusk“) Geschickten erwähnen sie nicht.

Geschätzt wird, daß die Zahl der ver-

deckt Arbeitslosen oder, wie sie auch genannt werden, der „unvollständig“ oder „marginal Beschäftigten“ mindestens um das Vierfache höher liegt als die Zahl der registrierten Arbeitslosen.¹³ Bereits 1996 sollen 7 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung Rußlands von unvollständiger Beschäftigung und 14 Prozent zumindest zwischenzeitlich von „administrativem Urlaub“ betroffen gewesen sein.¹⁴

Warum die russischen Unternehmen dazu neigen, ihre Angestellten, wenn sie sie nicht mehr brauchen oder bezahlen können, nicht gleich zu entlassen, sondern sie „für bessere Zeiten“ aufzubewahren, hat mehrere Gründe. Zum einen glauben vor allem die Unternehmensleitungen vieler ehemals staatlicher Großbetriebe tatsächlich noch immer an die Möglichkeit einer Wende zurück zu einer staatlich administrierten Wirtschaftspolitik, die etwa ein Wahlsieg der Kommunistischen Partei zur Folge haben könnte. Zum anderen unterstützt auch die Gesetzeslage die Politik, Arbeitsnehmer nicht zu entlassen, sondern sie auf unbezahlten Urlaub zu schicken. Weil die Unternehmen ihren Angestellten, sofern sie sie selbst entlassen, zwei Monatsgehälter, bei Selbstkündigung aber, die ja nach mehrmonatigem unbezahlten Urlaub dann nicht mehr unwahrscheinlich ist, *nichts* ausbezahlen müssen, ist es für sie einfach billiger, Belegschaften zunächst für unbestimmte Zeit auf „Urlaub“ zu schicken.

Interessanterweise spielen aber viele russische Arbeitsnehmer bei dieser Strategie sogar mit und kündigen, etwa wegen zu geringer oder nicht ausbezahlter Löhne, auch heute noch ihren Arbeitsplatz oftmals selbst.¹⁵ Die Situation der letzten Jahre lehrt sie zwar zunehmend, ihren Arbeitsplatz zu schätzen, trotzdem zeigte eine soziologische Umfrage vor kurzem,¹⁶ daß nur wenige Betroffene den Wert ihrer Stelle oder auch den Wert ihrer Qualifikation am Arbeitsmarkt richtig beurteilen können. Die sowjetische Vollbeschäftigungspolitik hatte

ihnen keine Chance gegeben, Erfahrungen mit den Spezifika moderner Arbeitsmarktbedingungen zu sammeln.

III.

Allerdings sorgt dann die wirtschaftliche Situation Rußlands bei den Betroffenen doch meist sehr schnell für schmerzhaften Realitätskontakt. Die relativ guten Ausbildungen, über die viele der russischen Arbeitslosen aufgrund des hohen, aber eher traditionell orientierten Bildungsniveaus in der Sowjetunion verfügen, sind heute keine Garantie mehr, um schnell einen neuen Job zu finden. Gerade in den Industriezweigen, in denen die „verdeckte Arbeitslosigkeit“ am höchsten ist, also in der Maschinenbau- und Leichtindustrie, sind unqualifizierte Hilfsarbeiter, die die stillstehenden Maschinen warten und die Fabriksanlagen vor Plünderungen bewachen können, weitaus gefragter als qualifizierte Angestellte wie Techniker oder Ingenieur. Auch die verschiedenen Kulturarbeiter, wie sie die Sowjetunion von der Lehrerin bis zur Bibliothekarin im Überschuß produziert hat, stehen heute immer wieder völlig überrascht vor dem Umstand, daß sie keiner mehr braucht. Und im Zuge der Augustkrise des Jahres 1998 hat sich gezeigt, daß sogar die Arbeitsplätze der sogenannten „Neuen Russen“ keineswegs so sicher waren, wie von diesen zuvor angenommen. Nach der Krisen wurden in Rußland an die 200 Banken geschlossen, circa 600 Bankiers verloren ihre Stelle, und sogar die staatliche „Sberbank“ mußte eine Reihe ihrer Mitarbeiter entlassen.¹⁷

Auf der anderen Seite bleiben aber auch viele Vakanzen für hochspezialisierte Tätigkeiten, etwa im Finanzbereich oder in der Kommunikationstechnologie, immer wieder unbesetzt, weil die Qualifikationen der Arbeitssuchenden nicht der Nachfrage am Arbeitsmarkt entsprechen. In Moskau sollen am Vorabend der Augustkrise 34.000 Ar-

beitslosen noch 65.000 Vakanzen gegenübergestanden haben, die allerdings nahezu alle Qualifikationen erfordert hätten, über die kaum einer der Arbeitslosen verfügte.¹⁸

Aber nicht nur, daß ihnen, wie früher gewohnt, die staatlichen Arbeitsämter keine Jobs mehr vermitteln können, die ihren Ausbildungen entsprechen, müssen die russischen Arbeitslosen heute immer öfter auch feststellen, daß sie in ihrer Lage von der schützenden Hand des Staates verlassen worden sind. Die staatlichen Arbeitsämter, die dem Gesetz¹⁹ nach jedem registrierten Arbeitslosen nach Verlust seiner Arbeit eine einjährige Unterstützung²⁰ auszahlen sollten, können ihrer Verpflichtung nämlich heute oft ebenso wenig nachkommen, wie die Unternehmen der Auszahlung der Löhne. Nur in 15 Regionen Rußlands (von 89) können die Arbeitslosen-Unterstützungen zur Zeit noch halbwegs vollständig und zeitgerecht ausbezahlt werden.²¹ Bereits 1996 hatte die mittlere Höhe der tatsächlich noch ausbezahlten Arbeitslosenunterstützungen nur mehr 23 Prozent der durchschnittlichen Gehälter betragen. 40 Prozent derjenigen, die zumindest noch irgendetwas bekamen, erhielten weniger als das gesetzlich festgesetzte Existenzminimum, und 54 Prozent von denen, die ein Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung hatten, erhielten gar nichts.²²

Die Illiquidität der staatlichen Stellen und die wirtschaftliche Situation der Unternehmen sind dabei aufs engste verbunden. In Rußland werden nämlich die Töpfe des Arbeitsmarktservices von den Arbeitgebern und nicht von den Arbeitnehmern gefüllt. 1,5 Prozent (vor 1996 2 Prozent) des Arbeitslohns sollten dem Gesetz nach monatlich an die entsprechenden Behördenstellen abgeführt werden, wobei vorgesehen ist, daß 80 Prozent der Mittel der Arbeitsämter in der jeweiligen Region eingehoben und nur 20 Prozent überregional umverteilt werden. Dabei sind es aber natürlich gerade die

Arbeitgeber, also etwa die exsowjetischen Großunternehmen und Betriebe, die mit ihren Produktionsausfällen und der daraus folgenden Zahlungsunfähigkeit für die hohen Arbeitslosenraten verantwortlich sind. Wenn also eine Region, wie etwa die eingangs erwähnte Ivanovo-Region, von einer massiven Pleitewelle ihrer in der Sowjetzeit noch dazu monopolistisch konzentrierten Industrie betroffen ist und damit die Arbeitslosen vor den Arbeitsämtern Schlange stehen, weil keine alternativen Arbeitsplätze in der Region zu finden sind, dann fließen gleichzeitig auch keinerlei Gelder mehr in die Töpfe der verantwortlichen Stellen, weil die Unternehmen, die dafür sorgen sollten, eben nicht mehr zahlungsfähig sind oder weil es sie gar nicht mehr gibt. Die Schulden der russischen Unternehmen gegenüber den regionalen Beschäftigungsfonds sowie deren Schulden gegenüber den Arbeitslosen sind mittlerweile in schwindelnde Höhen gewachsen. Manche Arbeitsämter in besonders betroffenen Gebieten mußten sogar schon ihren eigenen Angestellten die Löhne schuldig bleiben, obwohl diese aufgrund des anwachsenden Stroms von Arbeitslosen zu permanenter nervenaufreibender Mehrarbeit gezwungen waren. Mitunter hatten die Beamten bis zu neunzig Klienten am Tag zu erklären, daß Unterstützungen zur Zeit nicht ausbezahlt werden können.

In denjenigen Regionen, in denen es heute noch möglich ist, Arbeitslosengelder zu verteilen, werden sie gewöhnlich an so viele Bedingungen – etwa an den Nichtbesitz eines eigenen Kleingartens, an die Annahme jeder beliebigen Arbeit oder an die Leistung eines Kommunaldienstes²³ – gebunden, daß sich die Betroffenen fast sicher sein können, ohnehin nicht in den Genuß einer Unterstützung zu kommen. Da aufgrund der Mittelknappheit darüberhinaus in vielen Regionen auch Umschulungsmaßnahmen nicht mehr durchgeführt werden können, sehen sich heute immer weniger Arbeits-

lose veranlaßt, sich beim staatlichen Arbeitsmarktservice registrieren zu lassen. Und dies erhöht natürlich den Anteil der verdeckt Arbeitslosen und beschönigt die offiziellen Zahlen der staatlichen Stellen. Gerade in Vorwahlkampfzeiten schmücken sich dann nicht wenige russische Politiker gerne mit den angeblichen Erfolgen ihrer Beschäftigungspolitik.²⁴

IV.

Gerade diese kurzsichtige Reaktion treibt aber die Beschäftigungsverhältnisse Rußlands immer mehr in die Grauzone. Schon die Millionen von ehemaligen Kolchosarbeitern, die heute, nachdem ihr Betrieb bankrott gegangen ist, ihren Lebensbedarf auf den 600 Quadratmetern ihres Kleingartens erwirtschaften und ihren Überschuß auf den städtischen Märkten und Plätzen oder entlang von Hauptverkehrsstraßen im Privathan- del anbieten, werden von keinen staatlichen Strukturen mehr erfaßt. Sie zahlen in der Regel weder Steuern, noch leisten sie Sozialversicherungs- oder sonstige Abgaben und unterliegen, etwa beim Verkauf ihrer Waren, auch keinerlei Arbeiterschutzbestimmungen. Die Regierung hat außer Schätzungen darüber, daß die Produktion dieser Gartenwirtschaften in manchen Bereichen bereits an die 50 Prozent der landwirtschaftlichen Gesamtproduktion Rußlands ausmacht, nicht einmal genaue Vorstellungen ihrer Anzahl.²⁵

Das gleiche gilt für die sogenannte „Ėelnoky“-Geschäfte der tausenden Klein- und Kleinsthändler, die meist im Familienverband die städtische Bevölkerung Rußlands mit billigen Waren aus der Türkei, aus Aserbaidschan, aus Moldavien oder aus China versorgen. Weil sie beständig zwischen den Stätten von An- und Verkauf ihrer Waren hin- und herpendeln, werden sie von der russischen Presse nach dem in einem Webstuhl hin- und hergeführten Schiffchen als „Ėelnoky“ bezeichnet. Vor der

Augustkrise des Jahres 1998 war ihre Tätigkeit bereits nahezu für ein Viertel des russischen Gesamtimports verantwortlich und gab in manchen Regionen über 20 Prozent der örtlichen Bevölkerung Arbeit und Unterhalt.²⁶ Vor allem die verdeckt Arbeitslosen früherer Staatsunternehmen fanden hier ein neues Betätigungsfeld, das es ihnen erlaubte, Sozial-, Pensions-, Arbeitslosen- oder Gewerkschaftsabgaben und Steuerzahlungen zu ignorieren. Gewöhnlich wissen in dieser Branche wie in allen anderen unmittelbaren Formen der Schattenwirtschaft – illegale Alkoholerzeugung, Prostitution, Devisenspekulation etc. – weder die Arbeiter noch die Arbeitgeber über ihre Rechte und Pflichten Bescheid. Und dem nicht genug, halten auch die russische Bürokratie, die unklare Gesetzeslage und die Korruption der verantwortlichen Beamten die Betroffenen von der Leistung ihrer Abgaben und der Inanspruchnahme ihrer Rechte ab.²⁷

Wer noch nicht völlig in die Grauzone abgesprungen ist, steht dabei nicht selten zumindest mit einem Bein bereits im inoffiziellen Bereich. Denn eine unregistrierte Zweitbeschäftigung, in der Sowjetzeit ideologisch fundiert noch als gesellschaftlich unakzeptabel angesehen, gilt heute als normale und weitverbreitete Notwendigkeit, sich über Wasser zu halten. Laut einer Untersuchung des Zentrums für Wertforschung der Russischen Akademie der Wissenschaften sollen bereits an die 50 Prozent der Russen einer in der Regel inoffiziellen Zweitbeschäftigung nachgehen.²⁸ Vor allem die zur Kompensation zu geringer oder nicht ausbezahlter Löhne angenommenen Nebentätigkeiten sollen sich seit der Wende 1992 geradezu hypertroph entwickeln. Oftmals zur Überbrückung der Zeit zwischen einem schlecht bezahlten Job und dem nächsten angenommen, werden sie meist schnell zu inoffiziellen Haupteinkommensquellen. Vor allem im Landwirtschaftssektor bleiben viele, die sich nur kurzzeitig neben-

her um eine effektivere Bewirtschaftung ihres Kleingartens bemühen wollten, mit dieser einzigen Lebensgrundlage zurück.²⁹ Die von Politikern des öfteren geäußerte Hoffnung, daß gerade dadurch die Entwicklung eines privaten Landwirtschaftssektors forciert werden könnte, scheint dabei zur Zeit nicht wirklich begründbar. Den zumeist bereits älteren Arbeitskräften des Agrarsektors fehlen die Möglichkeiten und das Verlangen, ihre privaten Bemühungen zu verstärken. Sie können aufgrund der gesetzlichen und natürlich auch aufgrund ihrer finanziellen Situation weder zusätzliches Land einfach pachten oder ankaufen, noch können sie ohne weiteres Kredite für Investitionen in Gerät, Saatgut, Vieh oder Düngemittel aufnehmen.³⁰ Für eine effektive Förderung dieser neuen Schicht potentieller Kleinunternehmer fehlt zur Zeit der gesetzliche und finanzielle Rahmen.³¹

So wie die Regierung stehen auch die russischen Gewerkschaften dem Umstand, daß sich die einstmals ausschließlich staatlich geregelte Arbeit mehr und mehr in eine inoffizielle Grauzone verabschiedet, noch weitgehend tatenlos gegenüber. Auf der einen Seite scheinen sich die ehemaligen sowjetischen Großgewerkschaften in ihrem, dem Namen nicht wirklich gerecht werdenden Zusammenschluß als „Föderation unabhängiger Gewerkschaften Rußlands“ (FNPR) mit der Feststellung zu frieden zu geben, daß die „Arbeitslosigkeit auf russisch“ (unregistriert zur bloßen Bedarfsdeckung arbeiten) ihren Höhepunkt bereits überschritten hätte und die Möglichkeiten des Schattengewerbes erschöpft wären.³² Auf der anderen Seite fühlen sich die wenigen neuentstandenen und tatsächlich „unabhängigen“ Gewerkschaften nur für die spezifischen Berufsbranchen – etwa Fluglotsen oder Metallminenarbeiter – zuständig, die sie vertreten. Der Großteil der von Tag zu Tag lebenden Gelegenheitsarbeiter, Kleingartenbetreiber, „privaten“

Markthändler oder sonstiger inoffiziell Beschäftigter richtet sich damit mehr und mehr im rechtsfreien Raum ein, der damit wohl auch im weiteren noch mit seiner unübersehbaren Tendenz, zu wachsen, jedem Versuch, die sozialen und ökonomischen Probleme Rußlands zu lösen, entgegenwirken wird.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. dazu Artikel 118 der sowjetischen Verfassung von 1936.
- ² Bei einer Umfrage hatten 1990 noch 27 Prozent der Befragten Arbeitslosigkeit für eine bis zu einem bestimmten Grad nützliche Folge der freien Marktwirtschaft gehalten, 1997 nur mehr 19 Prozent. Vgl. dazu Ėetvernina, T.; Lakunina, L., *Napraženost' na rossijskom rynke truda i mehanizmy ee preodolenie*, in: *Voprosy Ekonomiki* 2 (1998) 115-130.
- ³ Vgl. Men'sikov, S., *Scenarii razvitiia Voenogo-Promyšlennogo Kompleksa*, in: *Voprosy ekonomiki* 7 (1999) 86-99.
- ⁴ Vgl. dazu ausführlicher: Füllsack, M., *Ein Gordischer Knoten. Zu den Ursachen der russischen Wirtschaftskrise im Spätsommer 1998*, in: *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft* 37/1-2 (1999) 31-43.
- ⁵ Vgl. allgemein zur Arbeitslosigkeit unter den Minenarbeitern: Borisov, V.; Kozina, I.; Tartakovskaja, I., *Problemy šachterskoj bezraboticy*, in: *Voprosy Ekonomiki* 2 (1998) 144-145.
- ⁶ Vgl. Amosov, A., *Prognoz situacii v Agropromyšlennom Komplekse do 2003 goda*, in: *Ekonomist* 12 (1998) 14-20.
- ⁷ Vgl. Jusupov, R., *Problemy zanjatosti v regional'nom APK*, in: *Ekonomika sel'skogo chozjajstva Rossii* 9 (1998) 14.
- ⁸ Vgl. Strela, G.I., *Papy - bezrabotnye, deti - besprizornye*, in: *EKO* 2 (1999) 112-115.
- ⁹ Vgl. dazu ausführlicher: Füllsack, M., *Auf Wunder hoffen... Zur tristen Situation der russischen Provinzbibliotheken*, in: *osteuropa* 6 (1999) 584-596. Vgl. auch: Füllsack, M., *Von der vollbeschäftigten zur arbeitslosen Gesellschaft? Zur Lage am postsowjetischen russischen Arbeitsmarkt*, in: *Osteuropa* 11/12 (1999) 1197-1209.
- ¹⁰ Vgl. dazu u.a. das Sonderheft der Ros-sijskaja Gazeta "Prava bezrabotnych graždan i pravila ich trudoustrojstva", *Vypusk* 22 (1998), das die offiziellen Statistiken bis 1998 und einige Prognosen enthält.
- ¹¹ Vgl. dazu Volkov, V., 1998 god. *Ekonomika i social'naja dejstvitel'nost'*, in: *Ekonomist* 12 (1998) 3-13. Nach den offiziellen Zahlen des russischen Arbeitsmarktservices waren gegen Ende 1998 2,8 Millionen Menschen als arbeitslos registriert.
- ¹² Vgl. Ėetvernina, T.; Lakunina, L., *Napraženost' na rossijskom rynke truda i mehanizmy ee preodolenie*, in: *Voprosy Ekonomiki* 2 (1998) 115-130.
- ¹³ Vgl. Kabalina, B.; Ryžikova, Z., *Nepolnaja zanjatost' v Rossii*, in: *Voprosy Ekonomiki* 2 (1998) 131-143.
- ¹⁴ Vgl. Kostrjukov, V., *Voprosy zanjatosti*, in: *Ekonomist* 8 (1998) 57-61.
- ¹⁵ Aus diesem Grund ist die Zahl der "genügsameren" Schwarzarbeiter aus dem "Nahen Ausland", also etwa aus der Ukraine, aus Weißrußland oder aus Moldavien, in Rußland sehr hoch.
- ¹⁶ Vgl. dazu: Chasaev, G. R., *Osobennosti regional'noj bezraboticy*, in: *SOCIS* 4 (1998) 41-48.
- ¹⁷ Vgl. *Trud*-7, Nr. 11 (22.1.1999).
- ¹⁸ Vgl. *Kruglyj stol, Novyj zakon o zanjatosti neobchodim kak vosdouch*, in: *Ėelovek i trud* 12 (1998) 37-42.
- ¹⁹ Das Gesetz "O zanjatosti naselenija v RF" ("Über die Beschäftigung der Bevölkerung in der Russischen Föderation") aus dem Jahr 1991, das im April 1996 mit einigen Konsequenzen revidiert worden ist.
- ²⁰ In der Höhe von zunächst 75, nach den ersten drei Monaten 60 und nach weiteren vier Monaten 45 Prozent des letzten Einkommens, für das länger als drei Monate gearbeitet wurde.
- ²¹ Vgl. *Kruglyj stol, Novyj zakon o zanjatosti neobchodim kak vosdouch*, in: *Ėelovek i trud* 12 (1998) 37-42.
- ²² Vgl. dazu Ėetvernina, T.; Lakunina, L., *Napraženost' na rossijskom rynke truda i mehanizmy ee preodolenie*, in: *Voprosy Ekonomiki* 2 (1998) 115-130.
- ²³ Vgl. *Itogi* 3.8.1999.
- ²⁴ Vgl. etwa die Äußerungen des stellvertretenden Arbeitsministers, in: *Segodnja* (27.3.1997).
- ²⁵ Amosov, A., *Prognoz situacii v Agropromyšlennom Komplekse do 2003 goda*, in: *Ekonomist* 12 (1998) 14-20.

²⁶ In Tatarstan etwa machten diese Geschäfte bereits offiziell ein Drittel des Einzelhandels aus und liefern unter anderem 70 Prozent der Bekleidungsartikel, die in der Republik verkauft werden. Vgl. Jusupov, R., *Ėlnoènyj biznes*, in: SOCIS 11 (1997).

²⁷ Vgl. Kruglyj stol, *Ochrana truda na malychpredprijatijach*, in: *Ochrana truda i social'noe strachovanie* 6 (1998).

²⁸ Temnickij, A.L.; Bessokirnaja, G.P., *Vtoriènaja zanjatost' i ee social'nye posledstvija*, in: SOCIS 5 (1999) 34-44.

²⁹ Rudenko, Galina, *Vtoriènaja zanjatost' na agrarnom rynke truda*, in: *Meždunarodnij sel'skochosjajstvennyj Žurnal* 5 (1998) 51-53.

³⁰ Kljukoviè, Zinaido, *APK v sisteme novych nalogovyh otnošenij*, in: *Meždunarodnij sel'skochosjajstvennyj Žurnal* 3 (1999) 17-21.

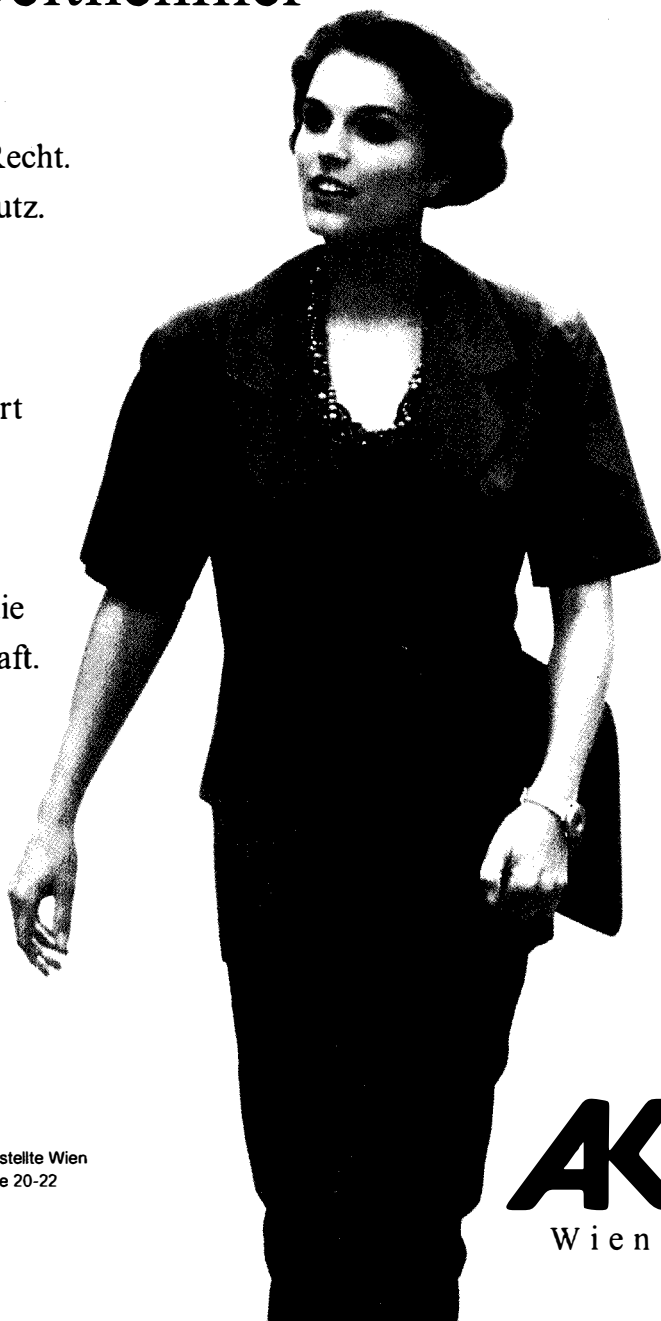
³¹ Was auch mit der nach wie vor ungeregelten Frage nach den Bodenbesitzverhältnissen in Rußland zusammenhängt. Vgl. dazu: Buzdalov, I.; Šmelev, G., *Fakto-ry i uslovija stabilizacii i razvitija sel'skochosjajstvennogo proizvodstva*, in: *Obščestvo i ekonomika* 4-5 (1998) 68-87.

³² Allerdings soll, so FNPR, das Heer der tatsächlich Arbeitslosen bei weitem noch nicht so groß sein, wie es sein könnte. Zu rechnen wären real nicht mit 9 Millionen, sondern mit 23,5 Millionen Arbeitslosen. (Die Gewerkschafter gehen bei ihren Arbeitslosenzahlen vom ILO-Standard aus.) Die Hälfte der gegenwärtig noch tätigen Unternehmen hält der FNPR für potentiell bankrott. Vgl. *Vremja MN* 31 (23.2.1999).

Aktiv für Sie

Eine starke Interessenvertretung für alle Arbeitnehmer

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



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

AK
Wien

BÜCHER

Makroökonomische Ursachen der Arbeitslosigkeit

Rezension von: Wolfgang Filc, Claus Köhler (Hrsg.), *Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations*, Duncker & Humblot, Berlin 1999, 442 Seiten, öS 1.445,-.

Das Institut für Empirische Sozialforschung veranstaltete im März 1998 ein Symposium zum wohl vordringlichsten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problem der meisten OECD-Länder in den neunziger Jahren, der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit.

Sowohl die Diskussion auf internationaler Ebene (OECD, EU) als auch der Diskurs in vielen von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen europäischen Ländern – besonders in Deutschland – werden noch von der neoklassisch inspirierten mikroökonomischen Sichtweise des Phänomens dominiert. Arbeitslosigkeit wird von Vertretern dieser Orthodoxie überwiegend als strukturelles Problem des Arbeitsmarkts diagnostiziert, welches ausschließlich durch Veränderungen auf diesem Markt beseitigt werden könne, nämlich durch Schaffung zusätzlicher Anreize für Unternehmungen, mehr Personen zu beschäftigen, und für Arbeitslose, eine Stelle auch dann anzunehmen, wenn die Entlohnung nicht jener des jeweils letzten Arbeitsverhältnisses entspricht.

Neben zu hohen Reallöhnen ist diese ‚strukturelle‘ bzw. ‚klassische‘ Arbeitslosigkeit aus dieser Perspektive das Ergebnis wachstums- und beschäfti-

gungsbehindernder Regulierungen, welche die Arbeitskosten erhöhen und Produktionsmöglichkeiten unrentabel werden lassen. Zur Begründung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit wird häufig auch auf eine zunehmende ‚inflationss stabile Arbeitslosigkeit‘ (NAIRU – *non-accelerating-inflation-rate of unemployment*) hingewiesen.

‚Klassische‘ Arbeitslosigkeit entsteht nur auf dem Arbeitsmarkt und ist auch ausschließlich dort zu bekämpfen, unabhängig von den Zusammenhängen mit den Güter- und Kapitalmärkten. Sie stellt ein rein reales Phänomen dar, dem durch monetäre Maßnahmen nicht beizukommen ist, und sie bildet ein mikroökonomisches Problem, welchem durch entsprechende Korrekturen (Deregulierung etc.) beizukommen ist. Gemäß dieser Sichtweise ist makroökonomische Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht bloß unwirksam, sondern sogar kontraproduktiv – sie würde die Probleme eher noch verschlimmern. Neben Maßnahmen zur Deregulierung und Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt ist demnach entscheidend, daß die Arbeitskosten längerfristig langsamer als die durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität steigen und somit die Lohnstückkosten fortwährend sinken.

Die meisten der zu dem eingangs genannten Symposium eingeladenen Ökonomen vertreten bezüglich des Problems der Arbeitslosigkeit eine andere Ansicht. Die wissenschaftliche Tagung sollte dazu dienen, die insbesondere in Deutschland sträflich vernachlässigten makroökonomischen Aspekte der Arbeitslosigkeit ausführlich zu diskutieren.

Die insgesamt zwanzig Beiträge sind, wie das in Sammelbänden meist der Fall ist, sehr heterogen, und leider stellen nicht alle Verfasser makroökonomische

Bezüge in den Vordergrund der Überlegungen. Alles in allem geht dennoch aus dem vorliegenden Band klar hervor, daß eine bloß angebotsseitig und mikroökonomisch orientierte Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit viel zu kurz greift. Die zentrale Schlußfolgerung ist, daß makroökonomische Maßnahmen einen notwendigen Bestandteil der Beschäftigungspolitik bilden.

Folgende wichtige Ergebnisse wurden von den Teilnehmern des Symposiums herausgearbeitet:

- Alle Beiträge (bis auf einen) sehen rasches Wirtschaftswachstum als wichtigste Voraussetzung für steigende Beschäftigung.
- Die meisten Autoren betonen, daß unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage ein wesentlicher Grund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit ist. Immer bedeutsamer wird eine hinreichend rasche Entwicklung der Nachfrage nach Dienstleistungen mit schwachem Produktivitätsfortschritt.
- Eine Notenbank, die nach absoluter Preisstabilität strebte, würde eine Verringerung der Beschäftigungsquote herbeiführen. Eine moderate Inflation von bis zu 4% hingegen würde eine höhere Flexibilität der Reallohnstrukturen ermöglichen: Im Unterschied zum Fall weitgehend konstanter Preise wären Änderungen in der Reallohnstruktur unter diesen Bedingungen auch ohne Nominallohnsenkungen zu erzielen.
- Im Sinne der Vermeidung von realen Reibungsverlusten in Form höherer Arbeitslosigkeit ist dem Zusammenwirken zwischen Geld- und Fiskalpolitik sowie zwischen Geld- und Lohnpolitik in der EU verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen.
- Entwicklungen auf den Finanzmärkten haben immer Auswirkungen auf die reale Wirtschaft, auf Einkommen und Beschäftigung.
- Die verstärkte Internationalisierung der wirtschaftlichen Beziehungen ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit Arbeits-

platzverlusten im Inland. Ausländische Direktinvestitionen heimischer Unternehmen können auch Arbeitsplätze im Inland schaffen.

- Aus der Sicht der meisten Autoren vorteilhaft sind konzertierte mikro-, meso- und makroökonomische Maßnahmen auf der Grundlage einer beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie, welche neben den staatlichen Akteuren auch die Sozialpartner einbindet.

Von besonderem Interesse aus österreichischer Perspektive ist der Beitrag von Ewald Nowotny: *'The Role of Macroeconomic Policy in Overcoming Slow Economic Growth. International Comparisons and Policy Perspective'*. Nowotny analysiert den Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sowie die Rolle der Geld- und der Fiskalpolitik für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Hauptursache für die hohe Arbeitslosigkeit in Westeuropa ist das schwache Wirtschaftswachstum, welches in den meisten Ländern unter der Beschäftigungsschwelle blieb.

Die unzureichende Dynamik ist in erster Linie das Resultat restriktiver Geldpolitik, die vorrangig auf Preisstabilität abzielte. Mittel- und längerfristig ist die Relation zwischen Zinssatz und Wachstumsrate des Sozialprodukts von entscheidender Bedeutung: Liegt der Zinssatz über der Wachstumsrate, müssen Unternehmungen und öffentliche Hände jeweils einen primären Überschuß erzielen, um ihre Schuldenquote zu stabilisieren.

Seit Ende der siebziger Jahre ist genau dies der Fall: Der Zinssatz liegt über der Wachstumsrate. In den neunziger Jahren stiegen die Unternehmensgewinne deutlich, aber dies führte nicht zu höheren Realkapitalinvestitionen, denn die Unternehmungen verwendeten diese zur Verringerung ihrer Netto-Verschuldung. Die hohen Realzinsen machten zudem Investitionen in Finanzkapital attraktiver. All dies trug zu einer erheblichen (und

anhaltenden) Senkung der Netto-Kreditaufnahme des Unternehmenssektors bei. Letzteres mußte 'automatisch' durch eine höhere Netto-Kreditaufnahme von seiten der öffentlichen Hände ausgeglichen werden.

Zurückhaltende Lohnpolitik ist gemäß Nowotny kein geeignetes Instrument zur Beschäftigungsschaffung. Sowohl in Deutschland als auch in Österreich sank die Lohnquote über mehrere Jahre hinweg, und gleichzeitig stieg die Arbeitslosigkeit.

Makroökonomische Politik, welche stärkere wirtschaftliche Fluktuationen und sprunghaftes Ansteigen der Arbeitslosigkeit in Rezessionen zu verhindern trachtet, muß auf enger Kooperation zwischen Fiskal-, Geld- und Einkommenspolitik beruhen. In Österreich war dies

der Fall. Die indirekt (via Musterabschluß im Leitsektor, der Metallindustrie, und Orientierung der übrigen Lohnabschlüsse an diesen Ergebnissen) koordinierte Lohnpolitik ermöglichte ein hohes Maß an makroökonomischer Reallohnflexibilität. Die beschäftigungspolitische Strategie, die sowohl makro- als auch mikroökonomische Elemente enthielt, war zwischen Regierung und Sozialpartnern abgestimmt. Die Erfahrungen Österreichs und anderer Länder mit funktionierenden neokorporatistischen Systemen verweisen auf die Vorteile eines koordinierten Handelns aller wesentlichen wirtschaftspolitischen Akteure und auf die Notwendigkeit, auf der Ebene der EU die entsprechenden Kooperationsmechanismen zu stärken.

Michael Mesch

Vom Wohlstand der Nationen zum Wohlstand der Personen

Rezension von: Fritz Helmedag, Norbert Reuter (Hrsg.), *Der Wohlstand der Personen*. Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn, Metropolis Verlag, Marburg 1999, 589 Seiten, öS 364,-.

Der Titel der Festschrift "Der Wohlstand der Personen" weckt durch seine Assoziation des Klassikers "Der Wohlstand der Nationen" (1776) hohe Erwartungen beim Leser. Dennoch ist das Wortspiel im Titel kein ehrgeiziger Versuch der Herausgeber, den Jubilar Karl Georg Zinn mit Adam Smith zu vergleichen oder ihn auf dessen Schultern zu stellen. Vielmehr soll der Titel des Buches auf den notwendigen Perspektivenwechsel innerhalb der Politischen Ökonomie hinweisen. In entwickelten Industriegesellschaften geht es erfahrungsgemäß nicht mehr vorrangig um das Erreichen eines absoluten Wohlstands, d.h. um eine ausreichende materielle Grundversorgung der Bevölkerung, sondern um eine egalitäre Verteilung des bestehenden Wohlstands und dessen ökologisch verträgliche Erhaltung. Denn während Smiths Forderung nach einem steigenden Wohlstand für die Nationen zumindest in westlichen Gesellschaften umgesetzt werden konnte, stellt die gleichmäßige Verteilung des Wohlstands eine bleibende politökonomische Herausforderung dar.

Diese Problematik eines egalitären Wohlstands zieht sich wie ein roter Faden durch die ansonsten sehr heterogenen Beiträge der Festschrift, die anlässlich des 60. Geburtstags zu Ehren von Karl Georg Zinn von Fritz Helmedag und Norbert Reuter herausgegeben wurde. Die Festschrift dient als Schmelztiegel

bedeutender Politökonomien, deren Beiträge über den verengten Bereich der herkömmlichen *Mainstream*-Ökonomie hinausgehen. Die Vielfalt der Festschrift ist jedoch kein Zufallsprodukt, sondern reflektiert die Bandbreite des Zinn'schen Œuvre. Dabei gruppieren sich die Beiträge der beteiligten Ökonomen und Politologen um fünf Themenbereiche, die in besonderer Weise die Arbeit des Jubilars prägen:

- 1.) *Perspektiven sozialtheoretischer Entwürfe* mit Beiträgen von Kurt Lenk, Wilfried Röhrich, Fritz Helmedag, Hans G. Nutzinger und Günther Chaloupek;
- 2.) *ökonomische Konzepte und Akteure* mit Beiträgen von Ulrich Peter Ritter, Werner Wilhelm Engelhardt, Fritz Vilmar, Siegfried Katterle und Herbert Schui;
- 3.) *Handlungsoptionen im Kapitalismus* mit Beiträgen von Harald Mattfeldt, Xosé Luis Outes Ruso und Jorge Falagán Mota, Rudolf Hickel, Jörg Hufschmid und Kurt W. Rothschild;
- 4.) *Grenzen des Wachstums* mit Beiträgen von Hermann Bartmann, Jan Prieue und Norbert Reuter;
- 5.) *zur Praxis von Wirtschaft und Wissenschaft* mit Beiträgen von Wilhelm D. Schäffer, Dirk Nolte und Herbert Schaaff, Erich Hödl und Wolf Zegelin sowie Werner Meißner und Eric Nowak.

Das breite Spektrum der Festschrift erlaubt es nicht, auf alle Beiträge einzugehen, obwohl jeder für sich lesenswert ist. Deshalb wird aus den einzelnen Themenkomplexen jeweils ein Artikel exemplarisch vorgestellt, der in besonderer Weise mit dem Titel der Festschrift "Der Wohlstand der Personen" im Zusammenhang steht.

Eine zentrale Voraussetzung für eine gerechte Verteilung innerhalb einer Nation sind staatliche Interventionsmöglichkeiten. Im Gegensatz zum ad hoc-Dirigismus ist – wie auch Zinn immer wieder festgestellt hat – der Interventionismus theorie-

geleitet. Jedoch gibt es schon auf der theoretischen Ebene seit langem erheblichen Widerstand gegen Eingriffe, u.a. seitens der Österreichischen Schule.

Günther Chaloupek stellt in seinem Beitrag entgegen der üblichen Einschätzung klar, daß es vor dem Zweiten Weltkrieg durchaus kritische Stimmen innerhalb der Österreichischen Schule gab, die die stark anti-interventionistische Haltung eines Ludwig Mises und August Hayek relativieren. Mises und Hayek gingen davon aus, daß Interventionismus zu einer suboptimalen Allokation der wirtschaftlichen Potentiale und langfristig zu sozialistischen Systemen führen würde. Insbesondere Mises akzeptierte den Liberalismus als theoretische Basis der Nationalökonomie. Chaloupek zeigt gleichwohl, daß innerhalb der Österreichischen Schule durchaus Kritik am wissenschaftlichen Liberalismus existierte und eine größere Flexibilität der ökonomischen Theorie und die pragmatische Überprüfung wirtschaftspolitischer Maßnahmen anhand realer Auswirkungen gefordert wurde. Insbesondere Oskar Morgenstern wies – so Chaloupek – auf die Begrenztheit theoretischer Universalaussagen hin, da das wirtschaftliche Geschehen einem permanenten Wandel unterworfen und verschiedenen Machtverhältnissen ausgesetzt sei. Dies führte dazu, daß Morgenstern eine theoretisch begründete Wirtschaftspolitik verneinte und von der Wirtschaftspolitik primär forderte, daß diese zumindest keine immanenten Widersprüche produzieren und flexibel auf realwirtschaftliche Änderungen reagieren solle. Chaloupeks Schlußfolgerung ist, daß Morgensterns Position interventionistische Eingriffe nicht grundsätzlich ausschließt und er damit die generelle und theoriegeleitete anti-interventionistische Position von Mises und Hayek überwunden hat. Neben Morgenstern haben auch andere VertreterInnen der Österreichischen Schule wie Martha Stephanie Braun und Richard Stringl für Eingriffe,

z.B. in der Lohn- und Sozialpolitik argumentiert. Der Grund, warum sich der Kern der Österreichischen Schule trotz innerer Kritik auf Mises und Hayek stützt, erklärt Chaloupek mit der Emigration vieler ihrer kritischen Denker nach 1938. Aufschlußreich ist ferner, daß Chaloupek eine Übereinstimmung des aktuellen Interventionismus mit den Forderungen Morgensterns feststellt. Der heutige Interventionismus, Zinn bezeichnet ihn auch als kreislauftheoretischen Interventionismus, unterscheidet sich von dem der Zwischen- und direkten Nachkriegszeit, da ersterer nunmehr an gesamtwirtschaftlicher Konsistenz und der Anpassungsfähigkeit an veränderte Gegebenheiten orientiert ist. Somit leistet der moderne Interventionismus den Forderungen Morgensterns Folge, wenn auch auf ihn nicht Bezug genommen wird.

Werner Wilhelm Engelhardt befaßt sich in seinem Artikel mit der Bedeutung von Utopien und deren Leitfähigkeit für die sozial ausgewogene Entwicklung von Gesellschaft und Ökonomie. Zunächst stellt Engelhardt anhand verschiedener dogmengeschichtlicher Beispiele den Zusammenhang von Idee und materiellen Gegebenheiten dar. Er weist dabei auf Marx und seine Auffassung einer überwiegend monokausalen Beziehung zwischen Überbau und Produktionsweise hin, bei der Ideologien von ökonomischen Verhältnissen geprägt werden. Utopien jedoch wirken entgegengesetzt, indem utopische Ideen und Ideologien die materielle Realität selbst verändern. Engelhardt bezeichnet die Potentiale von Utopien in ihrer Wirkung als "Stimulanten zukunftsöffener Gestaltungen". Dabei erkennt er jedoch gleichzeitig die Problematik radikaler, weltumfassender Utopien und plädiert für "kleine Utopien", d.h. realitätsbezogene Überlegungen, die zu praktischen Lösungen führen. Engelhardt bezeichnet diese kleinen Utopien als notwendige Leitbilder in Wirtschaft und Gesellschaft. Im Anschluß syste-

matisiert Engelhardt Utopien und untersucht ihre Relevanz exemplarisch im Hinblick auf genossenschaftliche Kooperationsformen. Engelhardts Beitrag ist Teil eines neuerwachten Interesses an der Diskussion um "Utopie und Ökonomie", die spätestens seit der Veröffentlichung Geoffrey M. Hodgsons "Economics and Utopia" neuen Nährboden erhalten hat.¹

Daß Ideologien durchaus auch eine negative Leitbildfunktion übernehmen können, zeigt Kurt W. Rothschilds Beitrag "Kapitalismus im Global Village". Er beinhaltet eine kritische Beurteilung der "utopische[n] Vision der neoklassischen Theorie", welche am Beispiel aktueller Globalisierungstendenzen verdeutlicht wird. Zunächst gibt Rothschild einen knappen historischen Überblick über die Entwicklung der Globalisierung. In Analogie zu Zinn geht auch Rothschild davon aus, daß Globalisierung ein relativ altes Phänomen ist, jedoch seine dritte Etappe seit Ende des 20. Jahrhunderts aufgrund der Kombination revolutionärer Innovationen im Produktions- und Kommunikationsbereich *und* einer neoklassischen Freihandels- und Deregulierungs-ideologie eine besondere Brisanz erhalten hat. Rothschild fordert eine alternative Wirtschaftstheorie, die negative sozio-ökonomische Entwicklungen zu analysieren und zu verändern in der Lage ist, damit das Ziel der Ökonomie, den Wohlstand der Personen zu erreichen, nicht durch die Eigendynamik eines unkontrollierten Marktes zerstört wird. Auch Rudolf Hickel weist in seiner detaillierten Bestandsaufnahme der Wirtschaftspolitik seit den 1960er Jahren auf die negativen Auswirkungen der neoklassisch fundierten Angebotsdoktrin hin. Dabei betont Hickel die Notwendigkeit der Revitalisierung eines modernen Keynesianismus.

Daß der Wohlstand der Personen insbesondere auch von einer nachhaltigen Entwicklung abhängig ist, zeigt der Beitrag von Jan Prieue. Prieue fordert von staatlicher Seite "makro-ökologische

Leitplanken", innerhalb derer ein freier Markt agieren soll. Je nach ökologischer Notwendigkeit werden diese Leitplanken in Form einer zulässigen Menge an Schadstoffen und Emissionen enger definiert. Entscheidend für den wachsenden, stagnierenden oder schrumpfenden Verlauf einer Volkswirtschaft bei gleichzeitig ökologisch nachhaltiger Entwicklung sind nach Prieue innovative Technologien. Denn diese suchen bei Ressourcenknappheit und Minimierung des zulässigen Schadstoffausstoßes aufgrund des Preismechanismus nach Substitutionsmöglichkeiten in der Produktion. Prieues Ziel ist es, eine Verlagerung von Arbeitsrationalisierung zu einer Ressourcenrationalisierung ("Ressourceneffizienz") zu erreichen.

Eine Festschrift zu Ehren von Karl Georg Zinn wäre keine Festschrift ohne Beiträge zum Problem der Erwerbsarbeitslosigkeit. Wilhelm D. Schäffer betont in seinem Beitrag die Bedeutung einer ergänzenden Kombination von regionaler und bundesweiter Arbeitsmarktpolitik. Dabei setzt Schäffer auf das Konzept des "aktivierenden Staates", der eine Zwischenfunktion zwischen Nachwachstumsstaat und Staatsinterventionismus darstellt. Dieser Staat orientiert sich an Werten des Konsenses und der dezentralen Kooperation zwischen Staat, Wirtschaft und Bevölkerung und strebt eine Partnerschaft zwischen öffentlicher Hand und freier Wirtschaft an. Da sich Schäffer zufolge diese konsensorientierte Arbeitsmarktpolitik in der Zeit der Umstrukturierung der Montanregion in Nordrhein-Westfalen Ende der achtziger Jahre bewährt hat, wurde dieses Konzept des aktivierenden Staates auf die aktuelle regionale Arbeitsmarktpolitik Nordrhein-Westfalens übertragen. Ein Schwerpunkt der gegenwärtigen SPD-geführten Landesregierung liegt dabei auf den Bemühungen einer Integration arbeitsloser Jugendlicher. Konsens und Kooperation ist Schäffers Einschätzung nach auch auf Bundesebene beim Bünd-

nis für Arbeit und Ausbildung der einzige Weg zum Erfolg. Insbesondere durch den konsensualen Abbau von Überstunden und die Förderung von Teilzeit können seiner Einschätzung nach erhebliche Beschäftigungspotentiale eröffnet werden. Ob diese Vorstellungen, die dem niederländischen ‚Beschäftigungswunder‘ und der neuen britischen Wirtschaftspolitik entlehnt sind, realistisch sind, bleibt allerdings abzuwarten.

Nach Abschluß der umfangreichen Festschriftlektüre steht jedoch eine Frage weiterhin im Raum: Warum wird der Wohlstand der Personen ausschließlich aus männlicher Sicht diskutiert? Kann immer noch davon ausgegangen werden, daß die Interessen der Frauen in denen der Männer inbegriffen sind, quasi eine Interessenidentität besteht? Zwar impliziert die Vernachlässigung der Frauenperspektive nicht grundsätzlich, daß die in der Festschrift angesprochenen Themen für Frauen irrelevant sind oder frauenspezifische Themen nicht auch von männlichen Wissenschaftlern adequat analysiert werden können. Dennoch zeigt das Ergebnis eine verdächtige Neutralität, so daß zu vermuten bleibt, daß der Blickwinkel bei einer Beteiligung von Wissenschaftlerinnen auf frauenspezifische Problematiken ausgeweitet worden

wäre. Erhält zum Beispiel die Verteilungsfrage ein neue Schärfe, wenn man die zunehmende Armut von Frauen und Kindern besonders berücksichtigt? Wie wirken sich veränderte Erwerbsbiographien von Frauen auf die Entwicklung von Erwerbsarbeitslosigkeit aus? Wie müßte der Sozialstaat reformiert werden, damit Frauen und Männern eine bessere Synthese von gleichberechtigter Erwerbsarbeit und Familie gelänge? Spielen Frauen eine besondere Rolle in der Ökologiedebatte? Können maskuline Werte in der ökonomischen Theoriebildung nachgewiesen werden? Weitere Fragen ließen sich problemlos anführen. Im Grunde kann dieses Manko jedoch den Herausgebern nicht angelastet werden, denn insbesondere Festschriften sind retrospektive Spiegel von Hochschulstrukturen. Und hier nehmen Frauen vor allem auf professoraler Ebene nach wie vor wenig Einfluß auf den ökonomischen Diskurs – und sind folglich in Festschriften selten vertreten.

Hella Hoppe

Anmerkung

¹Hodgson, Geoffrey M, *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history* (London / New York 1998).

Ursachen und Folgen der Globalisierung

Rezension von: Hartmut Berg (Hrsg.), *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 263, Verlag Duncker & Humblot, Berlin 1999, 206 Seiten, öS 686,-.

In diesem Buch werden die Referate der Jahrestagung 1998 des Wirtschafts-politischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik vorgelegt. Von den acht Beiträgen möchte ich zwei herausgreifen und beginne mit Wolf Schäfers "Globalisierung: Entmonopolisierung des Nationalen?".

"Globalisierung bedeutet Abbau von Marktsegmentierungen im Weltmaßstab. Sie impliziert eine zunehmende Vernetzung von Märkten und repräsentiert damit eine Entwicklung vom Zustand der geschlossenen über den der offenen Volkswirtschaften bis hin zur vollständig integrierten Weltwirtschaft. Als vollständig integriert läßt sich die Weltwirtschaft beschreiben, wenn die nationale und internationale Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren völlig ungehindert ist." (S. 9)

Mit dieser Definition beginnt Schäfer seine Ausführungen und führt dann weiter aus: "Die Globalisierung verändert die morphologische Struktur der Weltwirtschaft: vom Nebeneinander mehr oder minder geschlossener Systeme zur monopolistischen Systemkonkurrenz. Monopolistische Konkurrenz ist allgemein wohl – neben dem heterogenen Oligopol – die empirisch bedeutsamste Marktform der Weltwirtschaft geworden." (S. 10) Schäfer folgert weiter, daß die monopolistische Konkurrenz und somit die Globalisierung gegenüber dem Monopol-

fall abgeschlossener Nationalstaaten mit maximaler Regulierungskompetenz und exklusiver Durchsetzungsmacht in Bezug auf die von ihnen gesetzten Arrangements den Effekt einer Entmonopolisierung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, also den Schwund an traditioneller Staatlichkeit bedeutet. In diesem Umfeld versuchen die Wirtschaftsakteure das passende Regulierungssystem zu finden – es kommt zu institutioneller Arbitrage. Setzt man den Gedanken fort, würden die Regulierungssysteme (Nationalstaaten) zu "optimalen" Zuständen konvergieren.

Nun ist aber eine solche arbitrageverursachte Harmonisierung keineswegs zwingend. Vielmehr kommt es aus zwei Gründen nicht dazu. Erstens unterscheiden sich die Präferenzen der internationalen Regulierungsnachfrager und zweitens kommt es nicht zu einem Regulierungsoptimum, sondern zu einem evolutionischen Prozeß, in dem die Regulierungsanbieter in den ihnen zur Verfügung stehenden Regulierungsfeldern kontinuierlich nach überlegenen Lösungen suchen. Ein solcher Innovationswettbewerb steht dem Ziel der Harmonisierung entgegen, schließt sie geradezu aus. "Aus dieser Sicht gibt es auch keine ökonomische Rechtfertigung für Ideen, den Systemwettbewerb durch politische Harmonisierungs- und Kooperationsabsprachen einzuschränken. Derartige Vorschläge, die vor allem in der politischen Arena populär sind und sich konkret auf die internationale Abstimmung z.B. von Wechselkursen und Zinsen, von Steuern, Umwelt- und Sozialstandards und anderen Reglements beziehen, sind, wenn sie als Konzeption einer "Neuen Weltwirtschaftsordnung" in einer globalisierten Welt bezeichnet werden, wohl eher als Versuch einer semantisch unverfänglichen Umschreibung eines politischen Kartells gegen den Systemwettbewerb zu interpretieren." (S. 13)

Nachdem Schäfer feststellt, "daß kein Land und keine Institution sich dem öko-

nomischen Gesetz des globalen Wettbewerbs dauerhaft entziehen kann, ohne selbst Schaden zu nehmen" (S. 13), beleuchtet er auch einige Gegenargumente. Er beginnt mit dem "*level playing field*", also dem Wettbewerbsfeld mit eingegebenen, gleichen institutionellen Bedingungen, die Wettbewerbsverzerrungen eliminieren. Hier hält Schäfer dagegen, daß institutionelle Regulierungen zu den immobilen Faktoren eines Landes gehören, Ausdruck unterschiedlicher länderspezifischer Faktorausstattungen und Präferenzen sind und daher komparative Vor- und Nachteile repräsentieren.

Auch die Befürchtung, daß sich im Systemwettbewerb die Regierungen gegenseitig im Regulierungsniveau so weit herunterkonkurrieren, daß sie das Optimum unterschreiten ("*race to the bottom*") oder im Extremfall die Regulierung sogar vollständig verschwindet ("*zero regulation*"), entkräftet Schäfer. Im weiteren betrachtet er "Löhne und Beschäftigung", wobei er zu dem Schluß kommt, daß "auch hier der Versuch der politischen Kartellierung gegen die internationale Konkurrenz einfacher Arbeit in Form von Mindestlohnstandards eine Arbeitsmarktprotektionierung darstellt, die – wie alle Defensivstrategien – wohlstandsmindernd wirkt". (S. 16) Daraus folgen drei Forderungen. Erstens kann sich nur langfristig behaupten, wer gut ausgebildet ist. Zweitens muß sich einfache Arbeit mit modernem Sach- und Humankapital verbinden, um seine Produktivität zu erhöhen. Drittens müssen sich Arbeitnehmer stärker am Produktionsvermögen der Unternehmen – insbesondere auch der internationalen – beteiligen, damit sie an der Mobilitätsrente des Kapitals partizipieren.

Der Beitrag von Norbert Berthold und Jörg Hilpert trägt den Titel "Sozialstandards unter globalem Druck: Erhalten, senken, erhöhen?" und setzt bei dem/der LeserIn zumindest Grundkenntnisse der Volkswirtschaftslehre voraus. Bereits in

der Einleitung wird man mit dem Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell und dem Stolper-Samuelson-Theorem konfrontiert. Es findet sich auch der Hinweis, daß die Sozialstandards eines Landes nicht ausschließlich durch die dort geltenden Löhne festgelegt sind. Mindestens drei Wege stehen immer offen, um einen anderen Sozialstandard als das Ausland durchzusetzen: Die Arbeitnehmer sind bereit, einen größeren Teil ihrer Entlohnung in Form sozialer Wohltaten zu erhalten; oder die Regierung finanziert den Standard über das allgemeine Steueraufkommen; oder eine Abwertung der heimischen Währung reduziert den Lohnkostennachteil gegenüber dem Ausland. (S. 128) Natürlich sind mit jeder Möglichkeit größere oder kleinere Probleme verbunden. Wichtig ist aber der Grundgedanke: Eine Gesellschaft kann sich das erwünschte Niveau des Sozialstandards "erkaufen".

Bei der Suche nach "sinnvollen Sozialstandards" verweisen die Autoren auf Adam Smith: Internationaler Handel ist deshalb vorteilhaft, weil er neue, im nationalen Rahmen nicht vorhandene Gelegenheiten zur Arbeitsteilung erschließt. Ziel des Außenhandels ist also letzten Endes die Allokation der vorhandenen Ressourcen in ihrer produktivsten Verwendung. Auf dieser Ebene ist zu untersuchen, wie sich der zunehmende Außenhandel auf die Sozialstandards eines Landes auswirkt. Es geht darum, welche allokativen Konsequenzen ein Sozialstandard hat. (S. 129) Anhand der "Diskriminierung" wird dargestellt, daß es sich hier um ökonomisch unsinnige Verhaltensweisen handelt. Daher sollte es aus allokativer Sicht selbstverständlich sein, daß jede Regierung, die im Interesse all ihrer Bürger handelt, diese Aktivitäten unterbindet. Gerade die Mindestnormen muß man deshalb nicht international festschreiben. Mehr noch: Diese Normen sollten sich in ansonsten einwandfrei funktionierenden Märkten selbst durchsetzen. Unsoziale Verhal-

tensweisen können stabil sein, wenn zugleich weitere Marktunvollkommenheiten auftreten. Je nachdem, welche Kombination von Mängeln auftritt, empfehlen sich also auch unterschiedliche Korrekturmaßnahmen. Ein schlichtes Verbot sozial unerwünschter Aktivitäten wird meist nicht durchsetzbar sein. (S. 131)

Die "Kern"-Sozialstandards sind allesamt gegen Marktunvollkommenheiten unterschiedlicher Art gerichtet. Negative externe Effekte, die eine Marktseite zu Lasten der anderen Marktseite oder der Gesellschaft insgesamt auslöst, können als verbindendes Element dieser marktlichen Mängel angesehen werden. Das Externalitätenkonzept ist ein brauchbares Hilfsmittel, um das Interesse einer Volkswirtschaft an effizienten Sozialstandards abstrakt darzustellen. Solange negative externe Effekte nicht mit Hilfe sozialpolitischer Regelungen internalisiert sind, besteht eine Lücke zwischen den privaten und den sozialen Grenzkos-

ten einer Aktivität. Aufgrund der auf die Gesellschaft abgewälzten Kosten fällt die privat hergestellte Menge zu groß und der Preis zu niedrig aus. Nach einigen theoretischen Überlegungen kommen die Autoren zu einem vorläufigen Fazit: Ein kleines Land sollte stets jene Sozialstandards verankern, die Marktunvollkommenheiten – hier pauschal als negative externe Effekte dargestellt – korrigieren. Außenhandel gefährdet diese Standards nicht, ganz im Gegenteil: Die potentiellen Gewinne des Außenhandels können nur bei effizienten Märkten im Inland völlig ausgeschöpft werden. (S. 135) Die Offenheit einer Volkswirtschaft hat nicht nur den Vorteil, daß auf Dauer ineffiziente Standards aufgegeben werden, sondern wirkt, über steigenden Wohlstand, positiv auf nationale Sozialstandards. Reichere Bürger wünschen sich höhere soziale Standards, und sie können dafür bezahlen.

Roland Marcon

Wirtschaftliche Folgen der Immigration in Deutschland

Rezension von: Hans Dietrich von Loeffelholz, Günter Köpp, Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin 1998, 166 Seiten, öS 715,-.

Etwa 20 Millionen Migranten (netto) sind zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und 1995 nach Deutschland gekommen: 14 Millionen deutscher sowie 6 Millionen nichtdeutscher Herkunft. Über Zuwanderung und Aufnahme der deutschen Vertriebenen und Aussiedler sagen die Autoren nur soviel, daß sie nach anfänglichen Infrastrukturproblemen im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs rasch integriert werden konnten und Arbeitskräfte in den sechziger Jahren schon wieder knapp wurden. Im weiteren Verlauf widmet sich das Buch Fragen der Integration von Ausländern. Nicht nur für historisch Interessierte wäre es durchaus informativ gewesen, an dieser Stelle auch etwas mehr über den Integrationsverlauf der erstgenannten Gruppe zu erfahren.

Die Erwerbsbeteiligung der Ausländer war anfangs aufgrund der Anwerbebelegschaft deutlich höher als die der Einheimischen, hat sich aber inzwischen weitestgehend dieser angeglichen. Obwohl sie 1995 in allen Wirtschaftsgruppen vertreten waren, ist die Verteilung ausländischer Arbeitnehmer bis heute von den Anwerbephase geprägt: verarbeitendes Gewerbe, Bauwesen und die weniger attraktiven Dienstleistungen sind überproportional besetzt. Ausländer haben nach Meinung der Autoren in Deutschland vor allem die "schlechten Jobs", d.h. solche, aus denen sich die Deutschen längst zurückgezogen haben

– und sei es in die Arbeitslosigkeit. Schlechte Jobs sind durch geringe Verdienstmöglichkeiten, ungünstige Arbeitsbedingungen und hohes Arbeitslosigkeitsrisiko gekennzeichnet. Interessant ist allerdings der hohe Selbständigenanteil, der nur noch geringfügig unter dem deutschen liegt.

Im Vergleich zu Deutschen sind Ausländer überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen, ihre Arbeitslosenquote ist etwa doppelt so hoch. Sie sind allerdings im Schnitt drei Monate kürzer arbeitslos und weisen geringere Langzeitarbeitslosigkeit auf. Aufgrund der bisherigen Entwicklung der sektoralen Struktur der Ausländerbeschäftigung ist auch für die Zukunft zu erwarten, daß Ausländer weiterhin übermäßig von Beschäftigungsschwankungen bzw. -abbau betroffen sein werden, und daß ihnen ein verstärkter Übergang in Berufe des tertiären Sektors nur möglich sein wird, wenn es gelingt, ihre Bildungsbeteiligung deutlich zu erhöhen.

Es ist aus anderen Arbeiten zum Thema bekannt, daß relativ moderat verlaufende Entwicklungen bei Nettozuwanderungen und Ausländerbeständen oft mit enormen Umschlagsprozessen verbunden sind. Für manche der in dieser Arbeit erörterten Fragen hätte eine Einbeziehung der Wanderungsdynamik vielleicht noch interessante Einblicke ermöglicht.

Zuwanderer sind Substitute für geringqualifizierte Arbeitskräfte und Komplemente für Besserqualifizierte. Damit ist zumindest partiell eine Verdrängung von deutschen Arbeitnehmern durchaus möglich. Die Autoren gehen jedoch davon aus, daß ein nennenswerter Einfluß auf das Lohnniveau der Einheimischen nicht zu beobachten war. Bei den derzeit geltenden Zumutbarkeitsbestimmungen für (deutsche) Arbeitslose kann auch nicht von Verdrängungseffekten gesprochen werden. Neue Zuwanderer könnten allerdings mittel- bis langfristig durchaus bereits ansässige Ausländer und Aus-

siedler auf den Arbeitsmärkten verdrängen.

Ohne Zuwanderung würden die bevorstehenden demographischen Verschiebungen nach derzeitiger Prognoselage bis 2030 zu einem Rückgang der Erwerbsbevölkerung um etwa 12 Millionen Personen führen. Auch eine Zuwanderung im Umfang der demographischen Lücke, also von 300.000 Personen im Jahr, könnte den Alterungsprozeß der Bevölkerung und die Abnahme des Arbeitskräfteangebots nur verlangsamen. Nach den Berechnungen der Autoren bleibt auch im günstigsten Fall bis 2030 ein Verlust von 2 Millionen Arbeitskräften.

Es wird auch versucht abzuschätzen, inwieweit die Zuwanderer zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte geführt haben. Mögliche Belastungen hängen nicht zuletzt davon ab, wie schnell es gelingt, diese in den Arbeitsmarkt zu integrieren und damit zu Steuer- und Beitragszahlern zu machen. Aufgrund verschiedenster Ursachen (geringere Vertrautheit mit den Institutionen, unsicherer Aufenthaltsrechtlicher Status etc.) werden jedoch öffentliche Güter und Leistungen von Ausländern im Durchschnitt deutlich weniger in Anspruch genommen als von Einheimischen. Das führt nach den Berechnungen von Loeffelholz und Köpp mittel- und langfristig zu einer günstigen Bilanz in den fiskalischen und parafiskalischen Haushalten: Zuwanderer entlasten die einheimische Bevölkerung. Hierbei ist allerdings zu beachten, daß eine geringere Inanspruchnahme von öffentlichen

Leistungen, wie im Fall von Bildungsbeilegung, langfristig durchaus auch eher ungünstig wirken kann. Die Autoren plädieren in diesem Fall ausdrücklich für Förderungsmaßnahmen.

Erfahrungsgemäß führt nennenswerte Zuwanderung zu einer Dynamisierung der Wirtschaft in den aufnehmenden Ländern. So hat sich auch auf die deutsche Wirtschaft der Einstrom im Zuge der Ostöffnung im Aggregat positiv ausgewirkt. Gemäß Modellrechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell entstanden zwischen 1988 und 1991 85.000 zusätzliche Arbeitsplätze für die Ansässigen, das Sozialprodukt lag 1991 um 5% höher und die durchschnittliche Wachstumsrate war um 1,3 Prozentpunkte pro Jahr höher als im Szenario ohne Zuwanderung. Nach 1991 fielen die entsprechenden Werte aufgrund niedrigerer Zuwanderung merklich geringer aus. Es wird allerdings wenig darüber gesagt, wie robust diese Ergebnisse gegenüber Änderungen in den zugrundeliegenden Annahmen sind.

Das vorliegende Buch bietet eine Fülle von Informationen über Zuwanderung nach Deutschland und über die sozioökonomischen Folgen im Aggregat. Für Leser, die an Migrations- und Integrationsfragen ein spezielles Interesse haben, wäre allerdings eine stärker disaggregierte Betrachtungsweise – etwa im Hinblick auf die Integrationserfahrungen einzelner Zuwanderungsgruppen und die Verteilungswirkungen der Immigration – befriedigender gewesen.

Kai Biehl

Marktwirtschaft im Überfluß

Rezension von: Helmut Steiner, *Der
Kurzschluß der Marktwirtschaft.
Instrumentalisierung und Emanzipation
des Konsumenten*, Duncker & Humblot,
Berlin 1999, 245 Seiten, öS 934,-.

Ein Axiom der Ökonomik lautet, daß die Unbegrenztheit der menschlichen Bedürfnisse das Phänomen der Knappheit als ökonomisches Problem schlechthin definiert. An dieser Maxime hat sich seit Adam Smith nichts Wesentliches geändert, obwohl sich die sozioökonomischen Verhältnisse fundamental verändert haben. Für den ökonomischen *Mainstream* ist es jedoch offensichtlich unerheblich, ob die Mehrheit der Bevölkerung in großer materieller Armut lebt, nicht in der Lage ist, dauerhaft ihre Grundbedürfnisse nach Nahrung, Wohnung und Kleidung zu befriedigen, oder ob Verhältnisse bestehen, in denen die/der einzelne immer weniger in der Lage ist, von sich aus unbefriedigte Konsumbedürfnisse zu artikulieren. Zwar hat John Kenneth Galbraith bereits Ende der fünfziger Jahre auf den fundamentalen Unterschied zwischen vorindustriellen Mangel- und nachindustriellen Überflußgesellschaften aufmerksam gemacht,¹ auf den Gang der theoretischen Entwicklung im ökonomischen *Mainstream* hat seine Analyse allerdings keinen Einfluß gehabt, was zweifellos damit zusammenhängt, daß ansonsten die dominierende Wachstumsphilosophie und die hieraus abgeleitete wirtschaftspolitische Lehre fundamental in Frage gestellt worden wären. Bis heute gelten sinkende bzw. niedrige Wachstumsraten nicht etwa als Indikator einer erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung und einer

zunehmenden Bedürfnisbefriedigung,² sondern umgekehrt als Ausweis wirtschaftlichen und vor allem wirtschaftspolitisch verursachten Versagens. Nur eine Ökonomie mit dauerhaft hohen Wachstumsraten gilt - losgelöst vom jeweiligen Entwicklungsstand - als erfolgreiche Ökonomie.

Helmut Steiner bewertet diese Unfähigkeit der Ökonomik, den als "ökonomische Zeitenwende" (S. 64) bezeichneten Übergang vom Mangel zum Überfluß theoretisch zu verarbeiten, als schwerwiegenden "Kurzschluß der Marktwirtschaft", wie der programmatische Titel seines von ihm selbst als "häretisch" eingeschätzten Buches lautet. Seine grundlegende These ist, daß "im Bereich des Konsums nicht mehr Knappheit, sondern Überfluß" herrsche, so daß dem "gegenwärtigen Primat der Konsummaximierung und den daraus abgeleiteten ökonomischen Sachzwängen der Boden entzogen" sei (S. 16).

Den Nachweis der Gültigkeit dieser Annahme tritt er in sieben übersichtlich gehaltenen Kapiteln an, in denen er den in der Vergangenheit immer enger gezogenen Tellerrand der Ökonomik bewußt überschreitet und historische, soziologische, anthropologische und politikwissenschaftliche Erkenntnisse einbezieht. Mit Blick auf die EU und die USA resümiert er zunächst empirische Studien, die trotz ansteigender Wirtschaftsleistung pro Kopf seit Jahren ein stagnierendes Zufriedenheitsniveau vermelden, woraus er folgert, "daß die subjektive Zufriedenheit der Menschen - nach Sicherung der Existenz - vom absoluten Wohlstandsniveau und dessen Steigerung so gut wie unabhängig ist" (S. 20). Hiermit korreliert die Tatsache, daß in den USA mittlerweile neunzig Prozent der Letztverbrauchermärkte stagnieren, während dies in den sechziger Jahren noch genau umgekehrt war.³ Auch die Tatsache, daß der Anteil der Werbeausgaben am Sozialprodukt in allen entwickelten Industriegesellschaften ständig

zunimmt, untermauert die These abnehmender Bedürfnisdringlichkeit und zunehmender Sättigung.

Damit ist freilich nicht gesagt, daß das Phänomen der Knappheit grundsätzlich aufgehoben oder im Begriff ist, aufgehoben zu werden. Neben den gewöhnlichen Konsumgütern, die aufgrund ihrer Vermehrbarkeit immer mehr zu Überflußgütern werden, gibt es Güter, die gesellschaftlich bedingt knapp sind und durch wirtschaftliche Anstrengungen prinzipiell nicht zu vermehren sind. Hierzu gehört das Haus am See ebenso wie die Mobilität oder das Freiheitserlebnis des Autofahrens. Ersteres ist wegen der natürlichen Begrenztheit der Erde immer knapp, letzteres wird durch massenhafte Nutzung knapp (S. 141ff). Diese Knappheiten können aber durch Wachstum entweder nicht beseitigt werden oder entstehen erst als dessen Konsequenz.

Auf der Grundlage des diagnostizierten Bedeutungswandels von Wachstum in Überflußgesellschaften thematisiert Steiner das vielbeschworene Phänomen der Konsumentensouveränität (S. 70ff). Angesichts des offensichtlichen Widerspruchs, daß einerseits die Freiheit des Konsumenten als höchstes Gut in der Ökonomik gilt, andererseits alles getan wird, den Konsumenten mittels umfangreicher Werbe- und Marketingstrategien zu einem bestimmten (Konsum-)Verhalten zu bewegen, stellt sich für Steiner die Bedürfnisfrage neu.

Er kritisiert zu Recht das ökonomische Bedürfnisverständnis, demzufolge der Mensch "ein wohlformuliertes und ein für allemal festgelegtes Nutzensystem aufweist" (S. 76). Wenn diese simple Annahme stimmen würde, wäre jede Werbestrategie von vornherein zum Scheitern verurteilt. Für Steiner ist es eine Selbstverständlichkeit, daß der konkrete Konsum der Menschen gesellschaftlich bedingt ist, mit Blick auf die Werbeindustrie sogar gezielt produziert wird. Mit anderen Worten: ab einem be-

stimmten Versorgungsniveau muß die Marktwirtschaft nicht nur Güter produzieren, sondern darüber hinaus auch den darauf gerichteten Bedarf wecken, so daß von Konsumentensouveränität kaum noch die Rede sein kann. Damit stehen die Unternehmen vor dem Dilemma, "daß nicht der Zweck das Mittel, sondern umgekehrt das *Mittel den Zweck setzt*. Solch sinnwidrige *Umkehrung des Mittel-Zweck-Verhältnisses* müßte die Unternehmung angesichts der Aufgabe, ihre Zwecke selbst zu setzen, in die peinlichste Verlegenheit bringen, weil ja die Zwecke nicht durch die Mittel bestimmt werden können" (S. 86).

Steiner sieht die einzig denkbare Lösung dieses Widerspruchs darin, daß - was mittlerweile zur Selbstverständlichkeit geworden ist - "die Unternehmung, *in Bejahung ihrer Mittelhaftigkeit, die Vermehrung ihrer Mittel als Zweck setzt*. Vermehrung der Mittel ist aber nichts anderes als *Gewinn bzw. Wachstum*" (S. 86). Mit diesen für die gesamte Argumentation zentralen Ausführungen zur Zweck-Mittel-Verkehrung zeigt Steiner, daß die Selbstverständlichkeit, mit der heute die Gewinnerzielung und vor allem -steigerung in den Mittelpunkt unternehmerischen Handelns gerückt ist, letztlich Ausdruck fehlender bedürfnismotivierter Nachfrage, somit Folge allgemeiner Sättigungserscheinungen ist.

Diesen auf der Unternehmensebene in Überflußgesellschaften herrschenden Zustand nutzt Steiner zur Unterscheidung zwischen dem idealtypischen Konzept der Marktwirtschaft, das auf der Annahme einer ewig gleichbleibenden Bedürfnisdringlichkeit unter ebenso gleichbleibenden Knappheitskonstellationen beruht, und ihrer heutigen Ausprägung: "Im *Konzept* der Marktwirtschaft ist der Konsument alleiniger Zweck und die Wirtschaft bloß Mittel; in der *real existierenden* Marktwirtschaft hingegen ist die Wirtschaft alleiniger Zweck und der Konsument bloß Mittel für die Wirtschaft" (S. 113). Oder anders ausge-

drückt: *"Die atavistischen Verhaltensmuster der Not wirken im Überfluß fort, obgleich uns weiter wachsender Wohlstand (gemeint ist hier das Sozialprodukt, N.R.) und weitere Bedürfnisbefriedigungen (um die es sich genaugenommen eigentlich gar nicht mehr handelt, N.R.) nachgewiesenermaßen nicht zufriedener machen."* Kurz: *"Die Marktwirtschaft steht kopf"* (S. 112f).

Im folgenden unterstreicht Steiner das gesellschaftliche Problem der industriellen Produktion von Konsumbedürfnissen durch eine qualitative Analyse der Art der produzierten Bedürfnisse. Unter der Überschrift *"Schlagseite der Bedürfnisproduktion"* (S. 116ff.) weist er darauf hin, daß unter marktwirtschaftlichen Bedingungen selbstverständlich nur solche Bedürfnisse produziert werden, deren Befriedigung gewinnbringend ist. Ohne Gewinnaussichten bleiben Bedürfnisse unbefriedigt, auch wenn Konsumenten sie vital empfinden, was vor allem für Bedürfnisse im sozialen und Umweltbereich gilt (S. 145, 169ff).

Als Ergebnis dieser sukzessiven Abkopplung der Wirtschaft von den konkreten Bedürfnissen der Menschen drängt sich für Steiner automatisch *"die Frage nach dem Sinn endlosen Wirtschaftswachstums"* (S. 150) auf. Sein Fazit lautet: *"Weiteres Wirtschaftswachstum bringt dem Konsumenten kaum zusätzlichen Nutzen, sondern eher zunehmende Beeinträchtigung der Lebensqualität (...). Wirtschaftswachstum ist zum Selbstzweck geworden: Manifestation des Kurzschlusses der Marktwirtschaft - und zugleich deren absehbares Ende"* (S. 151).

Die letzten Kapitel sind gesellschaftspolitischen Konsequenzen gewidmet, die aus dem diagnostizierten *"Kurzschluß der Marktwirtschaft"* zu ziehen sind. Hierbei setzt Steiner in erster Linie auf die Initiierung eines gesellschaftsumspannenden Aufklärungsprozesses mit dem Ziel einer der Überflußsituation entsprechenden *"Gesinnungsänderung der*

Konsumgesellschaft": *"Um Bedürfnisbildung in diesem Sinn zu ermöglichen, bedarfes eines pluralistischen Angebotes alternativer Wünsche und Bedürfnisse im Wege einer Bildungsinitiative"* (S. 194). Hierzu müsse auch *"in den sauren Apfel Werbung"* gebissen werden, um Alternativen zu dem von der kommerziellen Werbung gewiesenen Lebensstil aufzeigen zu können. Gegebenenfalls müsse im Fall gesellschaftlich nachteiliger Wirkungen auch über eine Einschränkung der kommerziellen Werbung nachgedacht werden (S. 209). Damit es zu einem schlagkräftigen Gegenwerbefeldzug kommen kann, fordert Steiner *"eigens zu schaffende Institutionen"*, deren Finanzierung durch eine *"zweckgebundene Werbeabgabe der Unternehmungen in Höhe eines geringen Teiles ihrer Werbeausgaben"* (S. 209) sicherzustellen sei.

Angesichts der klar und überzeugend begründeten *"Zeitenwende"* von der Mangel- zur Überflußgesellschaft und der aufgezeigten Mechanismen, die auch im Überfluß auf weiteres Wachstum programmiert sind, erscheinen die von Steiner gezogenen Konsequenzen, lediglich mittels forcierter Aufklärung den Profit- und Wachstumsfetischismus brechen zu wollen, bemerkenswert schwach. Während Darstellung und Analyse der Veränderungsprozesse von der Mangel- zur Überflußgesellschaft davon leben, daß sie nicht auf die ökonomische Betrachtungsweisen reduziert werden, wäre für die Auseinandersetzung mit den Konsequenzen eine stärkere Berücksichtigung ökonomischer Zusammenhänge von Vorteil gewesen.

Die Probleme heutiger Überflußgesellschaften können nicht allein auf mangelnde Aufklärung und falsches Konsumentenverhalten zurückgeführt werden, sondern müssen auch als Ausdruck handfester ökonomischer Ungleichgewichte gewertet werden. Zu denken ist in diesem Zusammenhang vor allem an das Problem der Massenarbeitslosigkeit

keit, an die Krise des Sozialstaates, an die zunehmende Polarisierung von Einkommen und Vermögen etc. Zu ihrer Lösung bedarf es zweifellos mehr als lediglich eines anderen Konsumverhaltens, zumal dieses wiederum selbst erhebliche Probleme nach sich ziehen würde. Unter den Bedingungen einer stagnierenden Wirtschaft wären umfangreiche und grundlegende ökonomische Reformen nötig, um alle Gesellschaftsmitglieder an der vorhandenen Erwerbsarbeit und am vorhandenen Wohlstand zu beteiligen. Fragen der Erwerbsarbeitsverteilung, der Besteuerung, des Grades der staatlichen Intervention wären völlig neu zu beantworten. Insofern wirft die veränderte Situation in heutigen Überflußgesellschaften aus ökonomischer Sicht wesentlich mehr Fragen auf, als es die Analyse des Autors erahnen läßt. Vermutlich liegt hier auch die tiefere Ursache dafür, daß die meisten Ökonomen unbeeindruckt am Dogma von der ewigen

Notwendigkeit wirtschaftlichen Wachstums festhalten und bislang nicht bereit sind, Sättigung und Überfluß als real existierende Phänomene zur Kenntnis zu nehmen. Seit dem Erscheinen von Helmut Steiners "Der Kurzschluß der Marktwirtschaft" ist es jedoch schwieriger geworden, stagnationstheoretischen Fragestellungen weiterhin auszuweichen.

Norbert Reuter

Anmerkungen

¹ Vgl. Galbraith, John Kenneth: Gesellschaft im Überfluß (1958, München/Zürich 1970).

² Vgl. hierzu die Position von Zinn, Karl Georg, Die Wirtschaftskrise. Wachstum oder Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaften (Mannheim u.a. 1994) 34.

³ Vgl. hierzu Nilson, Torsten H., Competitive Branding. Winning in the market place with value-added brands (Chichester u.a. 1998) 15.

Historische Soziologie der Wirtschaft

Rezension von: Gertraude Mikl-Horke,
Historische Soziologie der Wirtschaft,
Oldenbourg Wissenschaftsverlag,
München und Wien 1999,
799 Seiten, öS 715,-.

Der Reiz, den dieses neue soziologische Lehr- und Handbuch auf den Leser ausübt (es ist zu wünschen, daß seine Wirkung über das studentische Publikum hinausgeht), liegt in seinem transdisziplinären Ansatz. Es verbindet eine Geschichte der Wirtschaftsformen vom dritten vorchristlichen Jahrtausend bis zur Gegenwart mit der profunden Darstellung der parallelen Evolution des Wirtschaftsdenkens und mündet in eine Standortbestimmung der zeitgenössischen Wirtschaftssoziologie, die einigermaßen ernüchternd ausfällt. Nachdem die Soziologie sich zwischen 1890 und 1920 vor allem in jenen Ländern, in denen es eine große Tradition abstrakt-formalisierter nationalökonomischer Theorie gab (z.B. Frankreich), als akademische Wissenschaft mit eigenständigem Erkenntnisziel positionieren konnte – im Mittelpunkt stand die Frage nach der Möglichkeit von „Ordnung“ in hochkomplexen Gesellschaften –, verlor sie in den darauffolgenden Jahrzehnten ihre kritische Distanz zur Ökonomie, insbesondere zur neoklassischen Auffassung vom Marktmechanismus als Vorbild für sämtliche sozialen Interaktionen. Bis vor kurzem schien sie darauf beschränkt, jene sozialen Rahmenbedingungen des „eigentlich wirtschaftlichen Prozesses“ untersuchen zu dürfen, die sich die Ökonomen nicht selbst erklären können.

Den Ausweg aus diesem Dilemma sieht Gertraude Mikl-Horke in der Rück-

besinnung auf den historischen Blick. Wer historisch vergleichende Sozialwissenschaft betreibe, sei imstande, das Marktparadigma als Ausdruck einer ganz spezifischen – vergänglichen – soziopolitischen Konstellation zu erfassen und sich am Entwurf lebenspraktisch vernünftiger Alternativen zur herrschenden ökonomischen Rationalität zu beteiligen.

Im Einklang mit diesem emanzipatorischen Programm steht die ausführliche Diskussion präindustrieller Wirtschaftsformen und ihrer ideellen Grundlagen, der insgesamt neun Kapitel der „Historischen Soziologie der Wirtschaft“ gewidmet sind. Hier wird ein äußerst informativer Überblick über die Wirtschafts- und Dogmengeschichte der antiken Welt, des Mittelalters, des Handelskapitalismus und der Reformationszeit sowie schließlich der agrarisch-gewerblichen Transformationsperiode des 18. Jahrhunderts geboten, mit verdienstvollen Exkursen über die Grenzen der „europäischen Weltwirtschaft“ hinaus nach Indien, China, ins moslemische Afrika und Vorderasien. Niemanden darf verwundern, daß sich in eine derart ambitionöse Darstellung hier und da kleine Unrichtigkeiten und Mißverständnisse einschleichen, die aber wirklich nur peripher bleiben.

Mischna und Talmud sind z.B. nicht „heilige Schriften der Hebräer“, sondern, wie übrigens auch die Gemara, Exegesen der heiligen Schrift, der Thora (S. 44). Die babylonischen Zikurrat spiegeln nicht „den Symbolismus des Turmbaus zu Babel“ wider, sondern der Turmbau zu Babel transponiert die reale Existenz der Zikurrat (der sumerischen Tempelbauten) ins Symbolische (S. 44).

Die Vereinigten Niederlande an der Wende vom sechzehnten zum siebzehnten Jahrhundert umfaßten sieben und nicht sechs Provinzen, und die Kammerorganisation der 1602 gegründeten Ostindischen Kompanie (VOC) hatte weniger mit dem Einfluß dieser Provinzen als mit den Empfindlichkeiten der städti-

schen Vor-Kompanien zu tun, aus deren Fusion die VOC entstand (S. 308). Die konfessionellen Auseinandersetzungen in der niederländischen Politik des frühen siebzehnten Jahrhunderts (primär zwischen gemäßigten und radikalen Calvinisten) sind mit der Frontstellung Amsterdamer Kaufleute versus Orangisten-Calvinisten-Zeeländer alles andere als exakt umrissen, und die Niederlande gründeten nicht nur eine Kolonie in Batavia, sondern eroberten u.a. Curacao von den Spaniern, das sich rasch zum wichtigsten Umschlagplatz des holländischen Westatlantikhandels entwickelte und heute einen autonomen Teil (Union der niederländischen Antillen) des Königreichs bildet.¹ Ein Lapsus in puncto österreichische Geschichte: Venedig war 1797-1805 und 1815-1866 eine Stadt des Habsburgerreiches und wurde nicht, wie mißverständlich angedeutet, schon vor 1815 abgetreten. (S. 416)

Am Ende des achtzehnten Jahrhunderts konstatiert die Autorin einen Sündenfall des europäischen Geistes, der darin bestand, Wirtschaft auf einmal „als rationales Unterfangen mit grundsätzlich positiven Zielen und selbsttätiger Kontrolle im Sinne des Gemeinwohls“ aufzufassen (S. 9). Von diesem Zeitpunkt an (dem Zeitpunkt der „Geburt der modernen Gesellschaft“) seien Ethik und Wirtschaft – vorher „selbstverständlich“ verbunden – auseinandergedriftet, bis schließlich die liberale Ökonomie sich eine neue Ethik zurechtzimmern habe müssen: diejenige des Utilitarismus. Warum wir den „inhärenten Hedonismus“ der gemäßigten Utilitaristen geringer schätzen sollen als die thomistischen Moralvorstellungen, läßt Mikl-Horke im Unklaren. Robert Musil hat dazu ironisch vermerkt, daß „einem alten Vorurteil zu Liebe ein Leben, das zuerst dem eigenen und dadurch erst dem allgemeinen Vorteil dient, tiefer bewertet wird als Ritterlichkeit und Staatsgesinnung.“²

Immerhin wird eingeräumt, daß Adam Smith, Ahnherr der liberalen Schule,

sich der „Moralisierung der Selbstsucht“ nicht schuldig gemacht habe, anders als Ricardo oder J. B. Say. Auch habe Smith seine *invisible hand* nicht als „völlig staatsfreie Harmonisierung atomistischer Individuen“ verstanden wissen wollen. Diese Vorstellung sei späteren Liberalen und, in extremis, der Neoklassik vorbehalten geblieben.

Ein von der Verfasserin mehrfach hervorgehobener Umstand ist die Diskrepanz zwischen dem Siegeszug der liberalen Nationalökonomie in gleichgewichtstheoretischer Gestalt und der faktischen Nichtexistenz von Märkten. Das Marktparadigma etablierte sich unter den realen Bedingungen einer reifen ständischen Gesellschaftsordnung. Es erreichte den Höhepunkt seiner intellektuellen Wirksamkeit, als die freie Konkurrenz unabhängiger Privatunternehmer (nach kurzer Hochblüte) längst schon dem vertrusteten Finanzkapitalismus unter staatlicher Schirmherrschaft Platz gemacht hatte.

Woher kam diese offenkundige Attraktivität einer bloßen Chimäre? Frau Mikl-Horke ist fair genug, die Erfindung des Marktregulativs – das immerhin dazu bestimmt war, die Vorstellung einer gelenkten Ökonomie mit dem Fürsten als omnipotentem Zentrum abzulösen – als emanzipatorische Utopie zu würdigen. Außerdem konzidiert sie zumindest einem der geistigen Väter der Neoklassik, Alfred Marshall, Einsicht in die Grenzen der Anwendbarkeit der Gleichgewichtsanalyse. Interessant ist ihr Hinweis auf einen ungewollten Effekt der marxistischen Kapitalismuskritik: Durch die Verwendung eines mit Marktmetaphern gespickten Vokabulars habe sie geholfen, die Überzeugung von der Realität der Marktgesellschaft im Denken der Zeitgenossen zu verankern.

Für die wirtschaftspolitische Praxis in großen Teilen der Welt waren seit dem neunzehnten Jahrhundert vielfach andere als die liberalen Traditionen ausschlaggebend: eine etatistische in

Deutschland und Österreich, eine szientistisch-planerische in Frankreich, eine kollektivistische in Rußland.

Ausführlich behandelt Mikl-Horke demzufolge Phänomene wie den organisierten Kapitalismus im Hohenzollern- und Habsburgerreich (samt seiner theoretischen Analyse durch Rudolf Hilferding) oder die russische Planwirtschaft unter Lenin und Stalin, letztere mit einem Schuß ungewollter „*political incorrectness*“ – wenn es etwa verharmlosend heißt, Stalin sei mit der Großen Säuberung von 1936/37 der Ineffizienz und dem Widerstand der Bauernschaft „gewalt-sam entgegengetreten“ (S. 575). Das Kulakenkapitel ist nichts weniger als eine Tragödie der sowjetischen Geschichte.

Besonders engagiert wirkt das Buch Mikl-Horkes in jenen Passagen, die den Weg der Wirtschaftssoziologie von einer ursprünglich eng mit Ökonomie und Kulturphilosophie verbundenen, historisierenden Disziplin (Max Weber und Werner Sombart waren sowohl Ökonomen als auch Soziologen) über die Versuche zur Schaffung einer sozialwissenschaftlichen Universaltheorie (Talcott Parsons, Niklas Luhmann) bis zum heutigen Stadium einer bedrohten Wissenschaft nachzeichnen. Die Bedrohung resultiert aus dem theoretischen Imperialismus der *Rational Choice*-Ökonomen, dem die Soziologie zunächst wenig entgegenzusetzen hatte. Inzwischen gibt es eine

neue Wirtschaftssoziologie, die sich u.a. mit persönlichen Netzwerken in Unternehmen, mit der Kultur des Marktes (im Sinne des Bourdieu'schen Kulturbegriffs) oder mit der Interpretation von Konsumententscheidungen als Ausdruck eines Lebensstils (Mary Douglas) befaßt. Größere Perspektiven eröffneten Scott Lash und John Urry mit ihrer Vision eines „ent-organisierten Kapitalismus“ (charakterisiert durch weltweite Informationsvernetzung und eine neue Reflexivität), aber auch Ulrich Beck und Anthony Giddens mit ihren Überlegungen zur „zweiten Moderne“. Frau Mikl-Horkes Leser werden allerdings am Schluß ihres Buches noch einmal nachdrücklich vor modischen soziologischen Zukunftsbildern gewarnt: „Während Visionen immer einen wichtigen Beitrag gerade der Soziologie zu unserem Weltverständnis darstellen, so bedarf es doch einer kritischen Distanz zu den (...) Denkmustern der jeweiligen Gegenwart.“ (S. 757) Dem ist – aus der Sicht des insgesamt sehr beeindruckten Rezensenten – nichts hinzuzufügen.

Peter Berger

Anmerkungen

¹ Zu all diesen Punkten vgl. Jonathan Israel, *The Dutch Republic. Its Rise, Greatness, and Fall 1477-1806* (Oxford 1995).

² Mann ohne Eigenschaften (Reinbek bei Hamburg 1972).

Gemeinsamer Wirtschaftsraum einst und jetzt

Rezension von: Friedrich-Wilhelm
Henning (Hrsg.), Die Regionen des
ehemaligen Habsburgerreiches und ihre
heutigen Wirtschaftsbeziehungen, Peter
Lang Verlag, Frankfurt am Main u.a.
1998, 163 Seiten, öS 367,-.

Fragen der wirtschaftlichen Außenbeziehungen und der Integration in Mittel- und Ostmitteleuropa besitzen angesichts der geplanten EU-Osterweiterung besondere Aktualität und entbehren im Hinblick auf die bekannten Vorbehalte der EU-Osterweiterungskritiker auch nicht einer gewissen politischen Brisanz. Es liegt nahe, diesen Themenkomplex auch in bezug auf seine historische Dimension zu behandeln, zumal schon das rasche Ende des RGW nach 1989 Anlaß zur Beschäftigung mit historischen Parallelen des Zerfalls der Donaumonarchie und des COMECON als Wirtschaftsraum gegeben hat. Dieser Aufgabe haben sich die Teilnehmer des 19. Wissenschaftlichen Symposiums der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte gestellt. Die Ergebnisse dieses Symposiums finden sich in dem besprochenen Band.

Einleitend beschäftigen sich Herbert Matis mit der Habsburgermonarchie als Wirtschaftsstandort und Zdenek Jindra mit den Entwicklungslinien des tschechischen wirtschaftlichen Aufstiegs in der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Matis konstatiert für Cisleithanien den Status eines lediglich partiell "industrialisierten Agrarstaates" mit einer entsprechenden Dominanz der Verbrauchsgüterindustrie, überwiegend klein- und mittelbetrieblicher Betriebsstruktur mit Defiziten beim

technischen Ausstattungsgrad und der Kapitalorganisation. Davon ausgenommen waren jedoch die industriellen Kernzonen der Monarchie, die sich im ausgehenden 19. Jahrhundert als Motoren des "industriellen Durchbruchs" erwiesen. Dieser Durchbruch sorgte für eine durchaus mit dem Deutschen Reich und den westeuropäischen Ländern vergleichbare Wachstumsdynamik, die allerdings durch starke regionale Differenzierung und Komplementarität der Regionen erkauft war. Diese sollten sich als entscheidende Bürde für die Nachfolgestaaten erweisen. Jindras Beitrag hat die Entwicklung in einer der wirtschaftlichen Kernzonen, den böhmischen Ländern, zum Gegenstand. Er geht dabei von einer nationalen Perspektive aus und verweist auf die unterschiedliche demographische und wirtschaftliche Entwicklung der überwiegend von tschechischsprachiger bzw. deutschsprachiger Bevölkerung besiedelten Teile der böhmischen Kronländer. Während sich im späten 19. Jahrhunderts die alten, überwiegend von deutscher Bevölkerung bewohnten Textilregionen im Abstieg befanden, boomten die neuen industriellen Zentren, die mit Ausnahme von Brünn traditionelle Siedlungsgebiete der Tschechen waren. Zudem verstärkte sich in diesen Zentren teils durch Zuwanderung, teils durch unterschiedliche Fertilität der tschechische Bevölkerungsteil. Aus dieser ökonomischen und demographischen Dynamik konnte im Schatten des "Ausgleichs" von 1867 die bürgerliche tschechische Nation entstehen und sich entwickeln. Eine tragende Rolle spielten dabei die (Groß-)Bauern und vor allem das städtische Bürgertum in den entwickelten industriellen Regionen, während die Aristokratie national indifferent blieb. In der Hochindustrialisierung war der Aufstieg der Nahrungsmittel- und der Kohlen- und Eisenhüttenindustrie stark von tschechischen Unternehmern getragen. Defizite bei "tschechischen" Unternehmen blieben vor allem im Bereich der Ka-

pitalaufbringung (Aktiengesellschaften, Bankwesen), die trotz einiger Erfolge im wesentlichen in den Händen des "deutschösterreichischen" Kapitals blieb, bestehen. Als letztlich entscheidende Motivation der "Tschechen", eine nationalstaatliche Lösung unter Auflösung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes anzustreben, erwies sich jedoch der verstärkte politische und wirtschaftliche Einfluß des Deutschen Reiches, der während des Ersten Weltkrieges im Fall eines Kriegserfolges der Achsenmächte eine bedrohliche (ökonomische) deutsche Dominanz heraufbeschwor.

Den Nachfolgestaaten sind zwei weitere Beiträge gewidmet, welche die slowenischen Wirtschaftsbeziehungen mit den Ländern der ehemaligen Habsburgermonarchie 1910-1960 und die Probleme der ungarischen Wirtschaft nach 1945 zum Gegenstand haben. Die langen Linien des gemeinsamen Wirtschaftsraumes werden insbesondere am Beispiel der slowenisch-österreichischen Handelsbeziehungen deutlich, die eine ungebrochene Kontinuität über das gesamte 20. Jahrhundert aufweisen.

In einem sehr anregenden Beitrag gelingt es Felix Butschek, auf die historische Kontinuität einer engen außenwirtschaftlichen Verflechtung der österreichischen Wirtschaft mit den Nachfolgestaaten der Donaumonarchie hinzuweisen, die bemerkenswerterweise erst in den späten vierziger Jahren mit der kommunistischen Machtübernahme in Prag und der Schaffung des RGW ein jähes Ende fand. Dennoch, daß Österreich

selbst 1949 noch rund ein Viertel seiner Exporte in die Nachfolgestaaten abwickelte und die Importe trotz anlaufender Marshall-Plan-Hilfe noch fast 17% betrugen, dürfte ein wenig bekanntes Faktum sein.

Die Beiträge des Bandes liefern im großen und ganzen also das Bild einer von gewissen Kontinuitäten geprägten Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen nach 1918, die lediglich durch den "Kalten Krieg" und die Schaffung zweier Wirtschaftsblöcke artifiziell unterbrochen bzw. stark eingeschränkt wurden. Unüberhörbar ist jedoch in den Beiträgen der osteuropäischen Autoren die unverändert dominante nationale Perspektive herauszulesen, eine Perspektive, die sich im Hinblick auf die geplante EU-Osterweiterung noch als Stolperstein erweisen könnte.

Conclusio: ein lesenswerter Sammelband, in dem sich bedauerlicherweise - wie so oft in Zeiten moderner Buchproduktion - eine Reihe von Fehlern in den Satz geschlichen hat, die den positiven Gesamteindruck etwas stören. Daß etwa der Autorennamen am Beginn eines Beitrages in griechischen Buchstaben gedruckt wurde, deutet auf das Fehlen eines Lektorats hin. Auch die Uneinheitlichkeit der Zitierweise innerhalb der einzelnen Beiträge hätte wohl vermieden werden können. Insbesondere der Beitrag von Zdenek Jindra scheint überhaupt nicht redigiert worden zu sein, was sich etwa in der Wiederholung ganzer Satzteile zeigt.

Andreas Weigl

EU-Beitrittskandidaten der zweiten Welle aus historischer Perspektive: Rumänien und Bulgarien

Rezension von: Ekkehard Völkl,
Rumänien. Vom 19. Jahrhundert bis in die
Gegenwart, Regensburg 1995, 280
Seiten, öS 364,-; Hans-Joachim Härtel,
Roland Schönfeld, Bulgarien. Vom
Mittelalter bis zur Gegenwart,
Regensburg 1998, 319 Seiten, öS 364,-;
beide Verlag Friedrich Pustet.

In den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) führten der Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft und das Ende der zentralen Planwirtschaft zunächst zu ungeordneten Verhältnissen in Politik und Wirtschaft, zur Zersplitterung der Interessen, ja zur Auflösung des sozialen Gefüges. Der starke Produktionsrückgang während der schweren ökonomischen Übergangskrise verstärkte diese Schwierigkeiten und Unsicherheiten, welche wiederum die Bewältigung der wirtschaftlichen Depression beeinträchtigten. Die Hyperinflation nach der Freigabe der (meisten) Preise bewirkte einen massiven Kaufkraftverlust für weite Teile der Bevölkerung.

Zehn Jahre nach dem politischen Umbruch leiden die MOEL immer noch unter den Problemen im Gefolge der teils unzulänglichen Reformen der Wirtschaftsordnung, des Finanzsektors und der öffentlichen Verwaltung, unter den Schwierigkeiten des wirtschaftlichen Strukturwandels, unter Kapitalmangel wegen meist zu geringer ausländischer Direktinvestitionen, unter hohen Zinssätzen und wachsender Auslandsverschuldung. Die Entwicklungsunterschiede unter den MOEL verstärkten sich in diesem Jahrzehnt weiter.

Rumänien und Bulgarien zählen unter jenen Ländern, mit denen die EU Verhandlungen über eine zukünftige Mitgliedschaft aufgenommen hat, zur sogenannten zweiten Welle. Die zukünftigen Chancen beider Staaten werden beeinträchtigt durch die Rückständigkeit in der Wirtschaftsstruktur und im Entwicklungsniveau, welche sie aus vorkommunistischer und kommunistischer Ära erben und sich durch wirtschaftspolitische Fehler in jüngster Zeit noch akzentuierte.

Rumänien und Bulgarien sind ähnlich und verschieden: ähnlich, da sie zu den Nachzüglern unter den MOEL zählen und zur traditionell eher instabilen Balkanregion gehören, was ihre Benachteiligung verstärkt; verschieden, da die Ausgangsbedingungen (Regierende und deren politische Vorhaben, Außenhandelsstrukturen, Auslandsverschuldung usw.) unterschiedlich waren und die politischen Entwicklungen seither voneinander abwichen.

Beide Länder wurden bei ihren Reformbemühungen im Unterschied zu den meisten anderen Beitrittswerbern behindert durch die längerfristig geringere wirtschaftliche Verflechtung mit Westeuropa, durch die agrarischen und anti-demokratischen Traditionen aus der Zeit vor dem Kommunismus und durch das Fehlen von reformorientierten Eliten innerhalb der KP-Nomenklatura. Die Männer aus der zweiten Reihe der KP und die Bürokraten leisteten nach dem Umbruch hinhaltenden und zähen Widerstand gegen Reformen, kontrollierten bis zu einem gewissen Grad die Innenpolitik und sicherten sich wichtige Positionen in der privaten Wirtschaft. Unter diesen Umständen war es für die neuen demokratischen Parteien besonders schwierig, in ihre Rollen als Regierungs- oder Oppositionsteilhaber zu finden. Die Zahl der Parteien und Verbände war sehr groß, die Interessen waren dementsprechend zersplittert. Die Korruption in Wirtschaft und Bürokratie ist tief verwurzelt. Eine breite Mittelschicht, die rasche und

effektive Reformen unterstützen könnte, fehlt.

Die politischen und ökonomischen Probleme verstärkten einander wechselseitig, so daß Bulgarien im Winter 1996/97 in eine schwere Krise stürzte. Im April 1997 nahm bereits die neunte Regierung nach dem Umbruch ihre Tätigkeit auf. In Rumänien blieben ehemalige KP-Funktionäre bis 1996 an der Macht. Erst nach den Wahlen vom November jenes Jahres erhielt das Land eine tatsächlich reformorientierte Regierung. Dies sind die jeweils jüngsten Marksteine der politischen Entwicklung der beiden Länder. Die Instabilität währt jedoch fort.

Wie tief die wirtschaftliche Krise nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Herrschaft war und ist, wird an folgenden Zahlen deutlich: Das reale BIP erreichte in Rumänien 1997 82% des entsprechenden Wertes von 1989, in Bulgarien sogar nur 63%! Und während für Bulgarien im Jahre 1999 mit einem Anstieg auf 66% gerechnet wird, sinkt in Rumänien die wirtschaftliche Leistung weiter ab, und zwar deutlich; der prognostizierte Wert für 1999 beläuft sich auf 74% des BIP von 1989!

Gegenüber dem EU-Durchschnitt liegen Rumänien und Bulgarien mittlerweile weiter zurück als alle anderen Beitrittsbewerber aus Mittel- und Osteuropa. 1997 betrug das rumänische BIP pro Kopf (verglichen in Kaufkraft-Paritäten) laut Eurostat 31% des EU-Durchschnitts, das bulgarische gar nur 23%. Und beide Länder verloren in den letzten Jahren weiter an Boden! Das am weitesten entwickelte der MOEL-Länder, Slowenien, erreichte 1997 immerhin bereits 68% des EU-Mittels und schloß damit zum ärmsten EU-Mitglied, Griechenland, auf.

Ein weiterer und gerade im Hinblick auf die EU-Ambitionen besonders wichtiger Indikator für den ökonomischen Rückstand der beiden Länder bildet der Anteil der Landwirtschaft an Erwerbstätigkeit und BIP. In der EU waren 1996

durchschnittlich nur noch 5,1% der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft tätig, und diese trugen 2,5% zum BIP bei. In den beitragswilligen MOEL belief sich der agrarische Anteil an den Erwerbspersonen 1996 auf durchschnittlich 25%, in Bulgarien auf 24,7% und in Rumänien sogar auf 34,4%! Die Einbeziehung dieser Länder in die Gemeinsame Agrarpolitik würde letztere somit zusammenbrechen lassen.

Infolge des starken Produktionsrückgangs in der Industrie, der auch auf die Beschäftigung durchschlug, und der unzureichenden Dynamik des Dienstleistungssektors, aber auch wegen der Agrarreformen sind Rumänien und Bulgarien die einzigen der beitragswilligen MOEL, in denen die Beschäftigung im Landwirtschaftssektor seit dem Umbruch sogar zunahm. Besonders ausgeprägt ist diese 'regressive' Tendenz in Rumänien. Die Rückgabe von Land an Privateigentümer trug zur Ausbreitung der Subsistenzwirtschaft bei. Personen, die ihren Arbeitsplatz in einem der verstaatlichten Großbetriebe oder in der aufgeblähten Verwaltung verloren, bewirtschafteten nun eine kleine Parzelle, konsumieren den Großteil des Ernteertrags und verkaufen den Rest auf lokalen Märkten. Da die Privatisierung von Industrie und Dienstleistungen noch längst nicht abgeschlossen ist, wird der Zuwachs der Beschäftigung in der Landwirtschaft kurz- und mittelfristig anhalten.

In Rumänien befinden sich derzeit bereits rund 85% des bebaubaren Bodens im Privatbesitz. Über die zukünftigen Besitzverhältnisse auf dem übrigen Land, 517 staatlichen Gütern, die sich auf Getreideanbau spezialisierten, wird unter den politischen Parteien seit Jahren heftig gestritten. Der durchschnittliche private Bauernhof ist sehr klein, umfaßt weniger als 3 Hektar (!) – viel zu wenig für effektive Agrarproduktion. Der großen Masse der Kleinbauern fehlt das Kapital für Investitionen in Maschinen und Gerätschaften, für Dünger und hochwertiges

Saatgut – oder auch nur für die Reparatur existierender Maschinen. Die landwirtschaftliche Produktivität ist deshalb sehr gering.

Wie sehr der Agraroutput unter diesen Umständen vom Wetter abhängt, zeigen die extremen Schwankungen der rumänischen Weizenernte: 7,7 Mio. t 1995, aber nur katastrophale 3,2 Mio. t 1996, wieder 7,2 Mio. t 1997, jedoch nur 5,2 bzw. 4,8 Mio. t 1998 bzw. 1999.

Kernprobleme der rumänischen und der bulgarischen Geschichte lassen sich anhand der vorliegenden Bände ausgezeichnet über einen längeren Zeitraum hinweg verfolgen. So bildete (und bildet, siehe oben) die Agrarfrage eines der gravierendsten politischen, ökonomischen und sozialen Probleme Rumäniens:

Mitte des 19. Jahrhunderts lebte der allergrößte Teil der Bevölkerung auf dem Lande. "Rumänien war zwar ein Bauernland, aber nicht ein Land der Bauern." (S. 32) Der Boden in der Walachei und der Moldau gehörte, von den wenigen Freibauern abgesehen, den Grundherren. Die Bauern durften Flächen zwar eigenständig bewirtschaften, mußten dafür aber Fronarbeit leisten. 1863, vier Jahre nach der Vereinigung der beiden Landesteile, säkularisierte der junge, halb-souveräne rumänische Staat die Klostergründe, die rund ein Viertel des bebaubaren Bodens umfaßten, und brachte sie zur Verteilung.

1864 setzte der Fürst Alexandru Ion Cuza eine Agrarreform durch. Die Bauern erhielten diejenigen Felder, die sie bislang schon eigenständig bewirtschaftet hatten, als Eigentum, allerdings nur bis zu einer Obergrenze. Die Grundeigentümer hatten bis zu zwei Drittel ihrer Güter zur Verteilung abzutreten. Fünfzehn Jahre lang mußten die Bauern Entschädigung zahlen. Fronarbeit und Abgaben fielen weg. Insgesamt erhielten rund 500.000 Bauern ein eigenes Stück Land. Bald zeigte sich jedoch, daß die zugeteilten Flächen (meist unter 5 ha) infolge der altertümlichen Produktions-

methoden vielfach nicht einmal für das Existenzminimum ausreichten. Die Bauern verschuldeten sich, pachteten gegen relativ hohe Gebühren weitere Felder oder arbeiteten zu sehr ungünstigen Konditionen auf den Gütern der Grundherren. Diese legten den überschuldeten Bauern hohe Arbeitsverpflichtungen auf, die sich sogar über mehrere Jahre erstrecken konnten. Jene, die ihre Arbeitsleistungen nicht erbracht hatten, durften den Dorfbereich nicht verlassen. Aus diesem Grund bestand die eigentlich abgeschaffte Hörigkeit der Bauern fort. Zwischenpächter übernahmen ganze Güter, bewirtschafteten nur Teile davon eigenständig und verpachteten den Rest – zu überhöhten Beträgen. Jene Zwischenpächter, welche Trusts bildeten, die Pachtverträge nach Belieben diktieren konnten, wurden zu den meistgehaßten Personen des Landes.

Der Haß der Bauern entlud sich im großen Bauernaufstand von 1907, der letzten großen Bauernerhebung Europas. Bald befanden sich die ganze Moldau und dann auch die Walachei im Aufbruch. Bewaffnete Bauernscharen zogen plündernd und zerstörend umher. Noch wesentlich brutaler war die Art und Weise, wie das Militär diesen Aufstand niederschlug – sogar mit Hilfe von Artillerie. Diese Unterdrückung forderte mehrere Tausend Todesopfer. An den Verhältnissen auf dem Lande erfolgten dennoch nur geringe Korrekturen.

Erst nach dem Ersten Weltkrieg, unter dem Druck der Ereignisse in Rußland, wurde ein weiterer Versuch unternommen, die Lage der bäuerlichen Bevölkerung, rund drei Viertel der Gesamtheit, zu verbessern. Die Agrarreform aus den Jahren 1920 und 1921 beinhaltete u.a. die vollständige Enteignung der Ländereien von Ausländern, von Personen, die ihr Land über längere Zeit hinweg verpachtet hatten, und von Körperschaften. Aller übrige Großgrundbesitz war ebenfalls zu enteignen, wobei allerdings je nach Bodenqualität 100 bis 500 ha ver-

bleiben durften. Die Entschädigung übernahm der Staat durch langfristige Schuldverschreibungen. Die von der Reform begünstigten Bauern hatten jeweils die Hälfte der Entschädigung zu übernehmen. Alles in allem gingen rund 30% der Nutzungsfläche an Klein- und Kleinstbauern über.

Die soziale Lage entspannte sich zwar, aber längerfristig war das Resultat der Agrarreform ernüchternd: 1938 hatten immer noch etwa 75% der Bauern weniger als 5 ha Land. Aufgrund der Übervölkerung auf dem Land war ein besseres Ergebnis nicht zu erzielen. Die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie und in den Dienstleistungen war zu gering, um diesen Bevölkerungsdruck zu mindern. Rentabilität und Leistungsfähigkeit der bäuerlichen Kleinbetriebe verbesserten sich nicht. Da die weizenerzeugenden Großgüter verschwanden,

sank auch die für den Export früher so wichtige Weizenproduktion.

Der Gebrauchswert der beiden Bände, die eindrucksvolle Illustrationen enthalten, wird jeweils durch einen Anhang gesteigert, der eine Zeittafel, ausgewählte Biographien, eine Liste historischer Sehenswürdigkeiten, ein Personen- und ein Ortsregister sowie ein Literaturverzeichnis enthält. All jenen, die an einem einführnden Text über die längerfristigen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in Rumänien und Bulgarien interessiert sind, können die beiden vorliegenden Bände nur wärmstens empfohlen werden. Monographien zur Geschichte der übrigen südosteuropäischen Länder in gleicher Aufmachung sind bei Pustet in Vorbereitung, jene über Griechenland und Albanien liegen bereits vor.

Martin Mailberg

Jahresregister 1999

		Nummer	Seite
<i>Brassloff, Wolfgang</i>	New Labour and the Welfare State	2	139
<i>Egger, Peter; Pfaftermayr, Michael</i>	Theoretische Grundlagen der Globalisierungsdiskussion, Teil I	1	41
<i>Egger, Peter; Pfaftermayr, Michael</i>	Theoretische Grundlagen der Globalisierungsdiskussion, Teil II	2	183
<i>Grossmann, Volker</i>	Lohnungleichheit in den USA, Arbeitslosigkeit in Europa: Wirklich zwei Seiten derselben Medaille?	4	423
<i>Hartwig, Jochen</i>	Zum Wesen der Finanzmärkte und der Notwendigkeit von Kapitalverkehrsbeschränkungen	3	265
<i>Hennessey, Richard</i>	Föderalismus und Regionalpolitik unter besonderer Berücksichtigung der EU-Regionalpolitik	4	471
<i>Juchler, Jakob</i>	Die Transformationsprozesse Polens und Tschechiens im Vergleich	3	329
<i>Krenn, Manfred</i>	Flexible Beschäftigte – ein neuer ArbeitnehmerInnentypus?	1	71
<i>Mesch, Michael</i>	Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU? (Teil 1)	4	387
<i>Pankov, Vladimir</i>	Die russische Wirtschaftswissenschaft unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen Transformation	2	163
<i>Rossmann, Bruno</i>	Zur Zusammensetzung und Dauerhaftigkeit der Budgetkonsolidierung der EU-Staaten im Übergang zur Währungsunion	1	9
<i>Schmee, Josef</i>	Geldvermögen in privaten Haushalten in Wien	3	313

		Nummer	Seite
<i>Seidel, Hans</i>	Währungsreform und Besatzung in Österreich 1945-47	3	285
<i>Steiner, Markus</i>	Das Arbeitsangebotsverhalten von Frauen in Österreich	4	449
<i>Vecernik, Jiří; Wörgötter, Andreas</i>	Arbeitsmarktpolitik in Ost-Mitteleuropa	4	497
<i>Walden, Günter; Westhoff, Gisela</i>	Aktuelle Entwicklungen im dualen System der Berufsausbildung der Bundesrepublik Deutschland	1	83
<i>Weigel, Wolfgang</i>	Ratgeber und Ratsuchende in der Wirtschaftspolitik	2	201

Editorials

Der Euro ist da - und ...	1	1
Der Sozialstaat als Wirtschaftsfaktor	2	133
Zur Konjunkturlage im Euroland	3	257
Kammerjäger und andere Kritiker	4	381

Berichte und Dokumente

<i>Füllsack, Manfred</i>	Von staatlich garantierter zu inoffizieller Beschäftigung. Zur postsowjetischen Arbeitsmarktsituation in Rußland	4	509
--------------------------	--	---	-----

Bücher

<i>ARGE für wissenschaftliche Wirtschaftspolitik (Hrsg.)</i>	Wirtschaftspolitische Alternativen zur globalen Hegemonie des Neoliberalismus (Roland Marcon)	1	107
<i>Beisheim, Marianne u.a.</i>	Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung (Josef Schmee)	3	365
<i>Berg, Hartmut (Hrsg.)</i>	Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen (Roland Marcon)	4	526

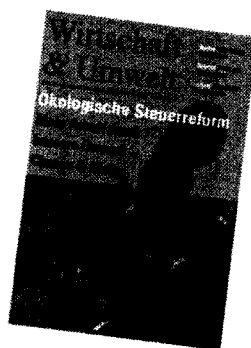
		Nummer	Seite
<i>Berg, Maxine; Bruland, Kristine (Hrsg.)</i>	Technological Revolutions in Europe. Historical Perspectives (Felix Butschek)	2	243
<i>Boris, Dieter</i>	Soziale Bewegungen in Lateinamerika (Andreas Novy)	1	122
<i>Bourdieu, Pierre</i>	Gegenfeuer. Wortmeldungen im Dienste des Widerstands gegen die neoliberale Invasion (Uli Schönbauer)	2	229
<i>Brix, Emil (Hrsg.)</i>	Civil Society in Österreich (Robert Schediwy)	1	119
<i>Brix, Emil; Mantl, Wolfgang (Hrsg.)</i>	Liberalismus. Interpretationen und Perspektiven (Michael Steiner)	2	224
<i>Filc, Wolfgang; Köhler, Claus (Hrsg.)</i>	Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations (Michael Mesch)	4	519
<i>Gerner, Wilfried; Pelzl, Bernhard</i>	Rom: Ruinen erzählen. Alltägliches Leben im alten Rom (Felix Butschek)	1	129
<i>Härtel, Joachim; Schönfeld, Roland</i>	Bulgarien. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Martin Mailberg)	4	540
<i>Helmedag, Fritz; Reuter, Norbert (Hrsg.)</i>	Der Wohlstand der Personen. Festschrift zum 60. Geburtstag von Karl Georg Zinn (Hella Hoppe)	4	522
<i>Henning, Friedrich-Wilhelm (Hrsg.)</i>	Die Regionen des ehemaligen Habsburgerreiches und ihre heutigen Wirtschaftsbeziehungen (Andreas Weigl)	4	538
<i>Kasper, Wolfgang; Streit, Manfred E.</i>	Institutional Economics. Social Order and Public Policy (Felix Butschek)	3	361
<i>Klumpjan, Helmut</i>	Die amerikanischen Parteien. Von ihren Anfängen bis zur Gegenwart (Michael Mesch)	2	251
<i>Lecher, Wolfgang E.; Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.)</i>	European Union – European Industrial Relations? (Wolfgang Blaas)	1	99
<i>Loeffelholz, Hans Dietrich von; Köpp, Günter</i>	Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderungen nach Deutschland (Kai Biehl)	4	529

		Nummer	Seite
<i>Machlup, Fritz</i>	Führer durch die Krisenpolitik (Günther Chaloupek)	2	248
<i>Mesch, Michael (Hrsg.)</i>	Neue Arbeitsplätze in Österreich. Die Beschäftigungsentwicklung im österreichischen Dienstleistungssektor (Norbert Rainer)	2	217
<i>Nautz, Jürgen; Brix, Emil (Hrsg.)</i>	Zwischen Wettbewerb und Protektion. Zur Rolle staatlicher Macht und wettbewerblcher Freiheit in Österreich im 20. Jahrhundert (Robert Schediwy)	2	232
<i>Opll, Ferdinand</i>	Leben im mittelalterlichen Wien (Felix Butschek)	1	129
<i>Schremmer, Eckart (Hrsg.)</i>	Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Gegenstand und Methode (Andreas Weigl)	2	240
<i>Schulten, Thorsten; Bispinck, Reinhard (Hrsg.)</i>	Tarifpolitik unter dem EURO. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel Metallindustrie (Michael Mesch)	3	376
<i>Schulze, Hagen</i>	Phoenix Europa. Die Moderne von 1740 bis heute (Michael Mesch)	1	125
<i>Siebert, Horst (Hrsg.)</i>	Structural Change and Labor Market Flexibility. Experience in Selected OECD Economies (Kai Biehl)	2	221
<i>Soros, George</i>	Die Krise des globalen Kapitalismus. Offene Gesellschaft in Gefahr (Uli Schönbauer)	3	370
<i>Steiner, Helmut</i>	Der Kurzschluß der Marktwirtschaft. Instrumentalisierung und Emanzipation des Konsumenten (Norbert Reuter)	4	531
<i>Steiner, Michael (Hrsg.)</i>	Wirtschaftspolitische Beratung heute (Thomas Delapina)	1	104
<i>Tietzel, Manfred (Hrsg.)</i>	Ökonomische Theorie der Rationierung (Felix Butschek)	2	236
<i>UNCTAD (Hrsg.)</i>	World Investment Report 1998: Trends and Determinants (Christian Bellak)	1	114

	Nummer	Seite
Völkl, Ekkehard	Rumänien. Vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart (Martin Mailberg)	4 540

Wirtschaft & Umwelt

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



AK

01/501 65-2424

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

-
- | | |
|------------|--|
| Heft 1-51: | vergriffen |
| Heft 52: | Beschäftigung und wirtschaftliche Dynamik in Europa; Oktober 1994 |
| Heft 53: | Aspekte der Arbeitsmarktintegration von Lehranfängern; September 1994 |
| Heft 54: | Saisonale Muster von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Österreich; September 1994 |
| Heft 55: | Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jänner 1995 |
| Heft 56: | vergriffen |
| Heft 57: | Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen aus einzel- und gesamtwirtschaftlicher Sicht; Juni 1995 |
| Heft 58: | Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung – Empirische und konzeptionelle Probleme; Oktober 1995 |
| Heft 59: | Entwicklung und Zukunft der österreichischen Sozialpartnerschaft; Dezember 1995 |
| Heft 60: | Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dezember 1995 |
| Heft 61: | Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie; Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996 |
| Heft 62: | 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996 |
| Heft 63: | Vermögen, Erben und Erbschaftssteuer in Österreich; Februar 1997 |
| Heft 64: | Das EU-Budget; April 1997 |
| Heft 65: | Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997 |
| Heft 66: | vergriffen |
| Heft 67: | vergriffen |
| Heft 68: | Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997 |
| Heft 69: | vergriffen |
| Heft 70: | Beschäftigungstendenzen im österreichischen Dienstleistungssektor 1971–97; Juli 1998 |
| Heft 71: | Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999 |
| Heft 72: | Das österreichische Gesundheitswesen; April 1999 |
| Heft 73: | Entwicklungen bei Sozialleistungen in den Neunzigerjahren; Oktober 1999 |
| Heft 74: | Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Institutionelle Voraussetzungen für eine europäische Wirtschaftspolitik; November 1999 |
-

Die Kluft zwischen der Gewerkschaftsbewegung und der Wissenschaft ist mit **TRANSFER** kleiner geworden ... eine unerläßliche Lektüre für alle, die an der europäischen Gewerkschaftsbewegung interessiert sind. *Freie Gewerkschaftswelt*

Im fünften Jahr ihres Erscheinens hat sich die englischsprachige Vierteljahresschrift des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (EGI) zu einem wichtigen Diskussionsforum entwickelt. Jede Ausgabe von **TRANSFER** ist einem Thema gewidmet, kurze Zusammenfassungen auf Englisch, Französisch und Deutsch geben einen Überblick über den Inhalt der einzelnen Artikel. Special features, aktuelle Berichte und Buchbesprechungen ergänzen den Hauptteil. **TRANSFER** ist zum Preis von 43 EUR / 1735 BEF für ein Jahresabonnement erhältlich.

REVISION OF THE EUROPEAN WORKS COUNCILS DIRECTIVE

Paul Marginson: EWC agreements under review - arrangements in companies based in four countries compared

Wolfgang Lecher: Resources of the European Works Council - empirical knowledge and prospects

Ulke Veersma: Last best: experiences of Dutch European works councils

Tony Edwards: Cross-border mergers and acquisitions - the implications for labour

Doug Miller: Towards a 'European' works council

Thomas Blanke: European Works Councils as an Institution of European employee information and consultation: overview of typical features of national transposition provisions, outstanding legal questions and demands for amendments to EWC Directive 94/45/EC

Willy Buschak: Five years after: a look forward to the revision of the EWC Directive

VOLUME 5 * NUMBER 3

AUTUMN 1999

Bestellformular

- ☐ Ja, ich möchte **TRANSFER** abonnieren.
☐ Ich möchte **TRANSFER** kennenlernen und bestelle ein kostenloses Probeheft.

Wo haben Sie diese Anzeige gefunden?

Name:

Straße:

Stadt:

Land:

Europäisches
Gewerkschaftsinstitut (EGI)
Bd du Roi Albert II, 5, box 4
B-1210 Brussels
Fax: 32 2 224 05 13
E-mail: etui@etuc.org

☐ Ich lege einen Scheck über 43 EUR / 1735 BEF bei.

☐ Ich bezahle per Kreditkarte:

☐ Visa ☐ Eurocard ☐ American Express

Kartennummer:

Gültig bis:

Datum und Unterschrift:

Mehr Informationen über **TRANSFER** erhalten Sie über die Internetseite
<http://www.etuc.org/etui> oder per E-mail etui@etuc.org

TRANSFER
EUROPEAN REVIEW OF LABOUR AND RESEARCH

Arbeitsplatz-Potential Dienstleistungssektor



Michael Mesch (Hrsg.)
im Auftrag der Kammer für
Arbeiter und Angestellte für Wien,
**Neue Arbeitsplätze in Österreich –
Die Beschäftigungsentwicklung im
österreichischen Dienstleistungssektor**

1998, 342 Seiten, Brosch..
ATS 420,- DM 57,70 sFr 52,-
ISBN 3-214-06496-7

Das bietet Ihnen das Buch:

Entwicklungen gegliedert nach Branchen und Bereichen
Analysen der Verschiebungen, in zahlreichen Tabellen und
Abbildungen dargestellt
Verschiebungen in Österreich im internationalen Vergleich

MANZ WIRTSCHAFT

MANZ Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Kohlmarkt 16, 1014 Wien,
Bestellservice: (01) 531 61555, Fax: (01) 531 61 455.
eMail an bestellen@MANZ.co.at und im Internet unter www.MANZ.at

NEUERSCHEINUNGEN

Sebastian Fellmeth und Christian Rohde

Der Abbau eines Wohlfahrtsstaates

Neuseeland als Modell für das nächste Jahrhundert?

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

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

Birger P. Priddat

Produktive Kraft, sittliche Ordnung und geistige Macht

Denkstile der deutschen Nationalökonomie im 18. und 19. Jahrhundert

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

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

Globalisierung und Wirtschaftspolitik

Hrsg. von W.v. Bülow, E. Hein u.a.

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

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

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

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

Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor

Günther Chaloupek, Michael Mesch (Hrsg.)

Henning Klodt

Die Beschäftigungsentwicklung im deutschen Dienstleistungssektor:
Tendenzen und Ursachen.

Dick Brus, Satar Alladin, Yvonne Bernardt, Theo Dunnewijk

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

Michael Mesch

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

Peter Brenner

Österreichs Beschäftigungsstruktur im Wandel: Sektoren und Berufe.

Lorenz Lassnigg

Bildungswesen und Qualifikation in der Dienstleistungsgesellschaft

Heinz Handler

Regulierungen im Dienstleistungssektor

Wien 1998, 110 Seiten, öS 198,-

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

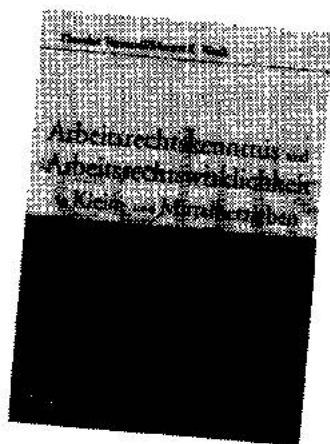
Univ.-Prof. Dr. Theodor Tomandl

Univ.-Ass. Mag. Martin E. Risak

Arbeitsrechtskenntnis und Arbeitsrechtswirklichkeit in Klein- und Mittelbetrieben

Forschungsberichte aus den österreichischen Universitäts-
instituten für Arbeits- und Sozialrecht

Rechtsvorschriften haben nur dann eine Chance, wenn sie auch
gekannt werden. In einem Bereich wie dem Arbeitsrecht, das sich
durch die Normenfluten des Gesetzgebers und der Kollektiv-
vertragsparteien auszeichnet, ist die Wahrscheinlichkeit guter
Rechtskenntnis schon in Großbetrieben nicht hoch.



Das Institut für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Wien hat den Versuch unternommen, im Rahmen einer empirischen Untersuchung in 50 Klein- und Mittelbetrieben aus dem Wiener Raum festzustellen, wie es um die Arbeitsrechtskenntnisse von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Mitglieder des Betriebsrats bestellt ist. Der vorliegende Band stellt die Ergebnisse dieser Untersuchung dar und zieht aus ihr weitergehende Schlußfolgerungen.

Wien 1999, 84 Seiten, brosch.

Preis S 190,-

DM 26,- / sfr 26,-

Best.-Nr. 15.10.11,

ISBN 3-7007-1415-7

In jeder Buchhandlung –oder direkt beim Verlag:
Graben 17, 1010 Wien,

Fax: (01) 534 52-141, Tel.: (01) 534 52-0,

<http://orac.at>, bestellung@orac.at

Ihr Verlag für Steuern, Recht und Wirtschaft.

Orac