

Wirtschaft und Gesellschaft

AK Bibliothek Wien
für Sozialwissenschaften

10. Mai 2011

606

Editorial

Zur Arbeitsmarkttöffnung gegenüber Mittelosteuropa

Heinz D. Kurz

Vom Fall und Wiederaufstieg
einiger Ideen von Lord Keynes

Herbert Walther

Wirtschaftskrise und Arbeitsbedingungen

Silke Tober

Makroökonomische Politik zur
Bewältigung der Krise im Euroraum

Dominik Bernhofer, Romana Brait

Die Verteilungswirkungen der
Mineralölsteuer in Österreich

Michael Mesch, Andreas Weigl

Angestellte und Tertiärisierung in Österreich 1910-51

Karin Wagner

Haben Mieter oder Eigentümer
höhere Wohnkosten?

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

37. Jahrgang (2011), Heft 1

Inhalt

Editorial

Zur Arbeitsmarkttöffnung gegenüber Mitteleuropa 3

Heinz D. Kurz

Vom Fall und Wiederaufstieg einiger Ideen von Lord Keynes.
Oder: Zum trostlosen Zustand einer „elenden Wissenschaft“ 15

Herbert Walther

Wirtschaftskrise und Arbeitsbedingungen 37

Silke Tober

Makroökonomische Politik zur Bewältigung der Krise im Euroraum:
Die Rolle Deutschlands 51

Dominik Bernhofer, Romana Brait

Die Verteilungswirkungen der Mineralölsteuer in Österreich 69

Michael Mesch, Andreas Weigl

Angestellte und Tertiärisierung in Österreich 1910-51 95

Berichte und Dokumente

Karin Wagner

Haben Mieter oder Eigentümer höhere Wohnkosten? 139

Thomas Zotter

Der Bericht der US-amerikanischen „Untersuchungskommission
über die Finanzkrise“ 149

Bücher

John Kenneth Galbraith, Eine kurze Geschichte der Spekulation, 2. Aufl.;
Norbert Häring, Markt und Macht; Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff,
Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, 3. Aufl.;
Nouriel Roubini, Stephan Mihm, Das Ende der Weltwirtschaft und
ihre Zukunft; Stephan Schulmeister, Mitten in der großen Krise:
Ein „New Deal“ für Europa; Andrew Ross Sorkin, Die Unfehlbaren, 4.,
erg. Aufl. (Helge Peukert) 157

Glenn Morgan, John L. Campell, Colin Crouch, Ove Kaj Pedersen, Richard Whitley (Hrsg.), The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis (Michael Reiner)	170
Harald Zschieidrich (Hrsg.), Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Grenz- regionen. Erwartungen – Bedingungen – Erfahrungen (Michael Tolksdorf) ..	177
Tony Judt, Das vergessene 20. Jahrhundert. Die Rückkehr des politischen Intellektuellen (Ferdinand Lacina)	180
Reinhard Müller (Hrsg.), Mythos Marienthal. Blicke auf die Fabrik, die Arbeiterkultur und die Arbeitslosen (Josef Schmee)	185
Peter Kreisky 1944-2010	187

Unsere AutorInnen:

Dominik Bernhofer ist Junior Fellow am Österreichischen Institut für
Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Romana Brait ist Studentin der Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität
Wien.

Heinz D. Kurz ist o. Professor am Institut für Volkswirtschaftslehre der Karl-
Franzens-Universität Graz.

Michael Mesch ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statis-
tik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Silke Tober ist Mitarbeiterin des Instituts für Makroökonomie und Konjunktur-
forschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Karin Wagner ist Mitarbeiterin der Abteilung für volkswirtschaftliche Analysen
der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Herbert Walther ist o. Universitätsprofessor am Institut für Arbeitsmarktheorie
und -politik des Instituts für Volkswirtschaftslehre und -politik der Wirtschafts-
universität Wien.

Andreas Weigl ist Leiter des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Stadtgeschichts-
forschung und Privatdozent am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte
der Universität Wien.

Thomas Zotter ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statis-
tik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Editorial

Zur Arbeitsmarktöffnung gegenüber dem östlichen Mitteleuropa

Ab 1. Mai 2011 – nachdem die Übergangsfrist in vollem Umfang (sieben Jahre) ausgeschöpft worden sein wird – werden die ArbeitnehmerInnen aus jenen mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL), die im Jahre 2004 der EU beitraten, Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt (sowie zu den Arbeitsmärkten der anderen ‚alten‘ EU-Länder, sofern dies nicht schon früher der Fall war) erhalten.

In diesem Editorial soll keineswegs versucht werden, das mögliche Ausmaß der aus dieser Arbeitsmarktöffnung resultierenden Arbeitskräftemigration (Zuwanderung, grenzüberschreitendes Pendeln) nach Österreich in den nächsten Jahren einzuschätzen. Es wird vielmehr lediglich bezweckt, den LeserInnen Informationen über einige der für die Arbeitskräftemigration wichtigen Schub- bzw. Sogfaktoren zu bieten: die Arbeitsmarktsituation beiderseits der Grenzen, die mittelfristige Lohnkonvergenz gegenüber Österreich und die Lohnentwicklungen in den MOEL seit dem Ausbruch der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Herbst 2008. Die Ausführungen beschränken sich dabei unter den betreffenden MOEL auf die vier Nachbarländer Österreichs und auf Polen. Außer Betracht bleiben also die drei baltischen Staaten.

Arbeitsmarkt

Im Frühjahr 2010 begann die Erholung des österreichischen Arbeitsmarktes früher und vor allem erheblich kräftiger, als die Prognosen vorausgesehen hatten. Vor allem in der zweiten Jahreshälfte beschleunigte sich das Beschäftigungswachstum deutlich. Dennoch reichten 30.000 neue Arbeitsplätze im Jahresdurchschnitt nicht aus, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Der Rückgang bei den registrierten Arbeitslosen wurde im Wesentlichen durch verstärkte Schulungsmaßnahmen des AMS erreicht. Im Durchschnitt des Jahres 2010 belief sich die Arbeitslosenrate (registrierte Arbeitslose in Relation zu den unselbstständig Beschäftigten inkl. freien Dienstnehmern) auf 6,9%.

Leider gab es ausgerechnet in der Krise Probleme bei der statistischen Erfassung der Beschäftigung in Österreich. Dadurch sind genaue Aussagen über die Tendenzen in den einzelnen Wirtschaftsklassen zu Redaktionsschluss noch nicht möglich. Die Entwicklungen der

letzten drei Jahre können nur mit sehr viel Vorsicht abgeschätzt werden. Trotz der starken Zunahme der Exporte und der deutlich verbesserten Geschäftsaussichten in der Sachgüterproduktion schlägt in diesen Branchen die gute Konjunktur nur sehr langsam auf den Arbeitsmarkt durch. Während reguläre Arbeitsplätze – bei aller gebotenen Vorsicht angesichts der Probleme mit der Beschäftigungsstatistik – weiter abgebaut wurden, zeigten sich Erholungstendenzen bisher allenfalls im Bereich der Leiharbeit. Jedenfalls ist der Beschäftigungsstand in der Sachgüterproduktion noch weit vom Vorkrisenniveau entfernt, und in der Fachwelt wird bezweifelt, dass dieser Stand je wieder erreicht werden können.

Ein beträchtlicher Teil der neuen Arbeitsplätze ist in den Bereichen Gesundheit und Bildung entstanden. In Anbetracht der Sparzwänge in nahezu allen öffentlichen Haushalten stellt sich hier die Frage nach den Spielräumen für zukünftiges Beschäftigungswachstum.

Abgesehen von Polen wurden die MOEL von der Krise stärker getroffen als Österreich oder Deutschland. Vor allem waren die Arbeitsmarktauswirkungen deutlich ungünstiger:

Zwischen 3,6 Prozentpunkten in Slowenien und 5,5 Prozentpunkten in der Slowakei stiegen die Arbeitslosenquoten in diesen Ländern. Während es in Österreich schon 2010 eine leichte Arbeitsmarkterholung gab, verschlechterte sich die Lage in den MOEL noch weiter. Eine langsame Arbeitsmarkterholung wird für diese Länder erst ab 2011 erwartet. Es wird zwar unter Fachleuten die Meinung vertreten, dass aus der Arbeitslosigkeit heraus kaum Migration erfolgt, aber das gilt sicher mehr für Menschen, die langzeitarbeitslos sind, und weniger für die, welche bis vor Kurzem einen guten Arbeitsplatz hatten.

Vor allem bei den Jugendlichen waren die Arbeitslosenquoten deutlich und teilweise sogar dramatisch höher als in Österreich. Zu Beginn des Jahrzehnts hatten Polen und die Slowakei noch Jugendarbeitslosenquoten von etwa 40%, und lediglich Ungarn hatte mit 11,3% einen günstigen Wert. Während sich in Ungarn die Situation fast kontinuierlich verschlechterte, verbesserte sich in den anderen Ländern die Arbeitsmarktlage auch für die Jugendlichen deutlich bis zum Jahr 2008. Die anschließende Krise traf allerdings die Jugendlichen besonders stark: Vor allem die Slowakei, Ungarn und Polen hatten plötzlich wieder Jugendarbeitslosenquoten von 20% bis 27%. Da die Jugendlichen oft ungebunden und daher besonders mobil sind, besteht hier sehr wohl ein Auswanderungspotenzial, sofern sich die Zukunftsperspektiven für diese Altersgruppe nicht bald verbessern.

Die niedrigen Aktivitätsquoten vor allem in Ungarn und Polen können ein Indiz für versteckte Arbeitslosigkeit sein. Die Art der Beschäftigungserfassung in internationalen Statistiken verschleiert zumindest

zum Teil das Problem prekärer Beschäftigung. Ein massives Problem mit Unterbeschäftigung und schlechter Qualität der Arbeitsplätze dürfte aber in jedem Fall bestehen.

Mittelfristige Lohnkonvergenz

Die Arbeiterkammer und die Gewerkschaften sprachen sich bei der Osterweiterung der EU massiv für Übergangsregelungen bezüglich der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus. Der Grund dafür waren die hohen Lohnunterschiede zwischen Österreich und den benachbarten MOEL. So betrugen die Durchschnittslöhne 2004 umgerechnet zu Kaufkraftparitäten im fortgeschrittenen Slowenien etwa zwei Drittel des österreichischen Niveaus, in Polen und Tschechien jeweils 46%, in Ungarn 43% und in der Slowakei 37%. Ziel der Übergangsregeln war es daher einerseits, Zeit für die Konvergenz der Löhne zu gewinnen, und andererseits Vorbereitungen zu treffen, um zu verhindern, dass ArbeitnehmerInnen aus den neuen Mitgliedstaaten in Österreich unterhalb der hier herrschenden Lohnstandards (kollektivvertraglichen Mindestlöhne) arbeiten und damit als Lohndrücker eingesetzt werden würden.

Die sehr eindeutige Haltung der Arbeitnehmer-Interessenvertretungen in dieser Frage hatte noch einen zweiten Grund, nämlich die noch viel höheren Unterschiede zwischen den Löhnen zu Wechselkursen. Aufgrund der geografischen Lage Österreichs ist es für ArbeitnehmerInnen aus den benachbarten MOEL durchaus möglich, für einige Wochen, zum Teil sogar jede Woche oder jeden Arbeitstag über die Grenze nach Österreich zu pendeln und hier zu arbeiten. Gerade der Ballungsraum Wien ist hierbei ein wesentlicher Anziehungspunkt, wie bereits seit Langem die Einpendlerströme aus den umliegenden Bundesländern zeigen. Zu Wechselkursen betrug das Lohnniveau in Slowenien 2004 rund die Hälfte des österreichischen, in Ungarn, Polen und der Tschechischen Republik knapp ein Viertel und in der Slowakischen Republik ca. ein Sechstel.

Die Hoffnung, während der Übergangsfrist eine relevante Annäherung der Löhne zu erreichen, erfüllte sich in den meisten Fällen zu einem guten, wenn auch nicht sehr guten Teil. (Der verteilungs- und kostenneutrale Spielraum für Lohnerhöhungen im Ausmaß der Teuerung und des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivitätszuwachses wurde in keinem der MOEL voll ausgeschöpft.) Trotz der z. T. tiefen Rezession 2009 verzeichneten die meisten der MOEL zwischen 2004 und 2010 erhebliche Reallohnsteigerungen: Slowenien 13%, Tschechien 19%, Polen 20%, die Slowakei 26%. Die Ausnahme bildete Ungarn (4,4%), wo schon vor der Rezession massive gesamtwirtschaftliche Ungleichgewichte bestanden.

Die Löhne zu Kaufkraftparitäten erhöhten sich in Slowenien bis 2010 auf 75% des österreichischen Niveaus, in Tschechien und Polen auf jeweils 55%, in der Slowakei und in Ungarn auf jeweils 48%. Für die Entscheidung über Arbeitsmigration sind sowohl das Ausmaß des Lohnunterschieds zwischen Herkunfts- und Zielland als auch die Lohndynamik im Herkunftsland sowie die diesbezüglichen Erwartungen von Bedeutung. Die Slowakei und Ungarn liegen nun im Bezug auf die Löhne zu Kaufkraftparitäten etwa gleichauf, aber die Lohndynamik im letzten Jahrzehnt war sehr verschieden, was vermutlich ganz unterschiedliche Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Lohnentwicklung auslöst und damit möglicherweise unterschiedliches Wanderungsverhalten. In Ungarn besteht die Gefahr eines deutlichen Pessimismus.

Die Entwicklung der Lohnunterschiede zu Wechselkursen, die für die Entscheidung, nach Österreich zu pendeln, relevant ist, verlief ähnlich wie jene der Lohnunterschiede zu Kaufkraftparitäten. Slowenien erreicht inzwischen 55% des österreichischen Lohnniveaus, die Tschechische Republik 35%, Polen 30%, die Slowakische Republik und Ungarn jeweils 28%. Dabei bewirkte die reale Aufwertung der Währung in Tschechien und der Slowakei etwa die Hälfte dieser Konvergenz, in Polen etwa ein Drittel. In Slowenien leistete sie nur einen deutlich geringeren Beitrag, was angesichts des bereits erreichten Niveaus durchaus zu erwarten war. In Ungarn glichen einander die Abwertung und die hohe Inflation weitgehend aus. Insgesamt war die ungarische Konvergenz in den letzten Jahren deutlich weniger stabil als jene der anderen MOEL.

Es zeigt sich, dass die Abschätzungen der Lohnkonvergenz, die vor der Osterweiterung getroffen wurden, keineswegs zu pessimistisch waren, vor allem was die Entwicklung in Kaufkraftparitäten betraf. Der Abbau der Währungsunterbewertung wurde damals eher überschätzt.

Lohnentwicklungen in den MOEL seit 2008

In der *Slowakei* unterzeichneten die von Ministerpräsident Fico (Smer-SD, dt. Richtung – Sozialdemokratie) geführte Koalitionsregierung und die Sozialpartner im Jänner 2008 eine gemeinsame Erklärung über die Einführung des Euro. Diese erfolgte plangemäß am 1. 1. 2009.

Für die Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchen- bzw. Betriebsebene bildet die Mindestloohnerhöhung einen wichtigen Orientierungspunkt. Zahlreiche Sozialleistungen sind an das Mindestlohniveau gekoppelt.

Die Mindestlohnanpassung vom 1. 1. 2009 erfolgte ohne vorherigen Konsens der Sozialpartner im tripartistischen „Rat für wirtschaftliche und soziale Vereinbarungen“ (RHSD). Nach einer Novellierung des

Mindestlohngesetzes verordnete die Regierung eine Mindestlohnhöhe von SKK 8.900 bzw. € 295 pro Monat (davor SKK 8.100).

Die stark exportorientierte slowakische Volkswirtschaft wurde durch die Wirtschaftskrise schwer getroffen: Nachdem das BIP 2008 noch 6,2% gewachsen war, schrumpfte die Wirtschaftsleistung im Folgejahr um 4,7%. Der Produktionseinbruch ließ die Arbeitslosenrate auf 12,1% steigen und wirkte sich auf die Lohnentwicklung sehr deutlich aus: Die Zuwachsrate der Bruttomonatslöhne verringerte sich von 8,2% im Jahre 2008 auf 2,9% 2009. Die deutliche Mindestlohnanhebung und die Effekte, die davon auf die Kollektivvertragsverhandlungen ausgingen, verhinderten einen noch stärkeren Rückgang des Lohnwachstums. Der Nominallohnanstieg um 2,9% bedeutete immerhin noch einen Kaufkraftzuwachs von 2% (nach 4,1% 2008). Die Lohnentwicklung erwies sich somit im Rezessionsjahr als stabilisierender Faktor, der einen noch ausgeprägteren Einbruch der Nachfrage vermeiden half.

Die Lohnverhandlungen für das Jahr 2010 standen im Zeichen der tiefen Rezession. Der Arbeitsminister schlug im RHSD eine weitere deutliche Anhebung des Mindestlohns vor, was die Gewerkschaftsverbände begrüßten. Die Arbeitgeberdachverbände lehnten den Vorschlag des Arbeitsministers jedoch ab. Sie befürworteten ein Einfrieren des Minimallohns bzw. eine geringe Erhöhung. Nach dem erneuten Scheitern der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen ordnete die Regierung eine Anhebung des Mindestlohns auf € 308 mit 1. 1. 2010 an.

Für die Verwaltungsbediensteten und die übrigen öffentlichen Bediensteten (Gesundheits-, Bildungswesen usw.) vereinbarten die jeweiligen Tarifpartner eine Gehaltsanhebung von 1% per 1. 1. 2010. Die Beschäftigten des öffentlichen Sektors hatten somit 2010 einen Reallohnverlust hinzunehmen.

Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt belief sich der Anstieg der Bruttomonatslöhne 2010 auf 2,8%, woraus erneut ein Kaufkraftgewinn von rd. 2% resultierte.

Auch im Herbst 2010 blieben die Verhandlungen im RHS über die Mindestlohnanpassung ohne Ergebnis. In Übereinstimmung mit dem einschlägigen Gesetz schlug der Arbeitsminister eine Erhöhung des Mindestlohns im Ausmaß der durchschnittlichen Lohnanhebung im Jahre 2009 vor, also um 3%. Die Koalitionspartner der seit Juli 2010 im Amt befindlichen Mitte-rechts-Regierung unter der Führung von Ministerpräsidentin Iveta Radičová (Demokratische und Christliche Union, SDKÚ-DS) stimmten dem zu. Seit 1. 1. 2011 beträgt der monatliche gesetzliche Mindestlohn demgemäß € 317.

Die Weltwirtschaftskrise, die im September 2008 einsetzte, hat in *Ungarn* besonders gravierende Auswirkungen, weil sich die ungarische Volkswirtschaft bereits vor der Krise durch starke makroökonomische

Ungleichgewichte auszeichnete (Haushaltsdefizit, außenwirtschaftliches Ungleichgewicht). Investitionen und privater Konsum waren in den vorangegangenen Jahren in beträchtlichem Ausmaß durch Kapitalimporte finanziert worden. Die Kapitalabflüsse im Herbst 2008 hatten eine erhebliche Abwertung des Forint zur Folge, wodurch Banken und Privatschuldner unter großen Druck gerieten. Wegen der Rezession in Westeuropa brachen die Exporte im vierten Quartal 2008 ein. Das Zusammentreffen der Kreditklemme mit dem Ausfuhrückgang – Ungarn zählt zu den drei MOEL mit der höchsten Exportintensität – beeinträchtigte die Realwirtschaft schwer. In dieser Ausnahmesituation erhöhte die Nationalbank Ende Oktober die Zinsen schlagartig, und die Regierung wandte sich an den IWF und erhielt nach Vorlage und positiver Bewertung eines Sanierungsprogramms, welches Budgetkürzungen auf der Ausgabenseite und gleichzeitig ein Unterstützungspaket für die Banken beinhaltete, von IWF, Weltbank und EU einen 20 Mrd. Euro-Kredit. Aufgrund der vorgenommenen Ausgabenkürzungen trugen weite Teile der Bevölkerung die Hauptlast des Sanierungspakets.

Das BIP-Wachstum verlangsamte sich 2008 auf 0,6%, 2009 verringerte sich die reale Wirtschaftsleistung um 6,3%. Die Industrieproduktion fiel 2008 um 1,1% und 2009 um 12%. Die Arbeitslosenquote stieg von 7,8% 2008 auf 10% 2009. Der Lebensstandard der unselbstständig Beschäftigten sank erheblich: 2009 stieg der durchschnittliche Bruttomonatslohn nur um 0,6%, und dies bei einer Teuerungsrate von 4,0%. Und 2010 bedeutete der nominelle Lohnanstieg von 2,1% einen Kaufkraftverlust von 2,5%.

Im zweiten Wahlgang der Parlamentswahlen am 25. 4. 2010 erhielt die bisher größte Oppositionspartei Fidesz – Ungarischer Bürgerbund eine Zweidrittelmehrheit. Viktor Orbán, bereits Premierminister von 1998 bis 2002, ist der neue Regierungschef.

Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen unterließ es die Regierung Orbán, den dreiseitigen Interessenabstimmungsrat (OÉT) binnen eines Monats nach Amtsantritt einzuberufen. Schon im Sommer fielen sehr viele die Sozialpartner unmittelbar berührende politische Entscheidungen. Erst Ende September trafen die Vertreter der Gewerkschafts- und Arbeitgeberdachverbände erstmals mit der Regierung im OÉT zusammen. Ministerpräsident Orbán kündigte an, die Verfahrensregeln und substanziellen Abkommen des sozialen Dialogs überprüfen zu wollen. Es gälte insbesondere zu klären, ob die einschlägigen Gesetze und Vereinbarungen dem Wählerwillen entsprächen. Er sagte zu, dass eine Reform des OÉT nicht ohne Konsultation der Sozialpartner erfolgen werde. Der Ministerpräsident erklärte allerdings bei verschiedenen Gelegenheiten, dass seine Partei unter sozialem Dialog nicht ausschließlich jenen zwischen Arbeitgebern und -nehmern verstehe,

sondern den Dialog zwischen verschiedenen sozialen Gruppen. Nationale Beobachter bezweifeln angesichts der Zweidrittelmehrheit von Fidesz im Parlament und des bisherigen Stils der Regierung, dass die Sozialpartner auf die geplante Novellierung des Arbeitsgesetzbuches wesentlichen Einfluss ausüben können werden.

Anfang Dezember 2010 einigten sich Regierung und Sozialpartner im OÉT auf eine Erhöhung des generellen Mindestlohns per 1. 1. 2011 von HUF 73.500 um 6,1% auf HUF 78.000 (€ 286) pro Monat. Der Wirtschaftsminister begründete seinen Vorschlag mit der prognostizierten Inflationsrate (4,9%) und der Notwendigkeit, NiedriglohnempfängerInnen für negative Effekte der Einkommensteuerreform (Einführung eines einheitlichen Steuersatzes) zu kompensieren.

In *Slowenien* erfolgt die lohnpolitische Steuerung über ein vierstufiges System sozialpolitischer Abkommen, bestehend aus einem dreiseitigen gesamtwirtschaftlichen Sozialpakt und aus jeweils zweiseitigen Kollektivverträgen für den privaten Sektor (bzw. den öffentlichen Sektor), auf der Branchenebene und auf der Unternehmensebene. Diese Abkommen stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander: Die Umsetzung der Regelungen der Sozialpakete beruht im lohnpolitischen Bereich (horizontale und vertikale Koordination) auf den hierarchisch geordneten Kollektivverträgen. Und die Kollektivverträge niedriger Ebene nehmen Bezug auf die Vereinbarungen auf höherer Ebene. In den letzten Jahren erfolgte innerhalb des Kollektivvertragssystems eine Aufwertung der Branchenkollektivverträge. Diese bilden seit 2006 die Eckpfeiler des Systems.

Unter den österreichischen Nachbarstaaten erlitt Slowenien, das wirtschaftlich erfolgreichste der 2004 der EU beigetretenen MOEL, den stärksten konjunkturellen Einbruch. 2009 sank das BIP der kleinen, besonders stark exportabhängigen Volkswirtschaft um 7,8%

Selbstverständlich fand diese tiefe Rezession auch in der Lohnentwicklung ihren Niederschlag. 2008 hatte der durchschnittliche Anstieg der kollektivvertraglichen Grundlöhne im privaten Sektor noch 3,2% im Jänner (Ausgleich für die unvorhergesehene Teuerung des Vorjahres) bzw. 3,9% im August (Ergebnis der regulären Verhandlungen über KV-Lohn-Anpassung) betragen, 2009 belief er sich nur noch auf 1,2% im Jänner bzw. 2,3% im August.

Am stärksten traf die Wirtschaftskrise die Gehälter der öffentlichen Bediensteten: Im Februar 2009 verständigten sich Vertreter der von den Sozialdemokraten (SD) geführten Regierung und 23 Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten unter dem Eindruck der massiv verschlechterten Budgetsituation auf eine restriktive Gehaltsvereinbarung für 2009 und 2010. Die üblicherweise im August stattfindende Gehaltsrunde fiel 2009 demgemäß aus. Die für 2010 vorgesehene Ge-

haltsanhebung wurde nicht realisiert. Und für 2011 gilt ein Gehaltsstopp. Im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt verringerte sich der Anstieg des mittleren Bruttomonatslohns von 8,4% 2008 auf 3,4% 2009. Das bedeutete im Rezessionsjahr freilich immer noch einen Kaufkraftanstieg von 2,5%. Somit leistete die Lohnpolitik einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. 2010 stieg die Nominallohnerhöhung auf 4,3%, womit sich die Kaufkraft um 2,2% verbesserte.

Aufgrund der (noch) sehr hohen Deckungsrate der Kollektivverträge ist der nationale Mindestlohn in Slowenien für die Lohnentwicklung weniger bedeutsam als in den übrigen MOEL. Seit 2010 bezieht sich die Mindestlohnfestsetzung auf den monatlichen Nettolohn. Mit 1. 3. 2010 wurde der nationale Minimallohn auf netto 510 € angehoben. Bis 2012 wird dieser Mindestlohnsatz stufenweise auf 562 € steigen.

Die Stabilität und hohe Arbeitsmarktregulierungs-Effektivität des slowenischen Arbeitsbeziehungssystems sind allerdings seit dem im Juni 2006 von der damaligen Mitte-rechts-Mehrheit im Parlament beschlossenen Aufhebung der Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer stark bedroht. Seither sinkt der Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände im privaten Sektor Jahr für Jahr. Dies könnte bedeuten, dass in einigen Jahren in weiten Bereichen die 50%-Marke unterschritten werden wird, welche für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivverträgen Voraussetzung ist.

In der *Tschechischen Republik* war der Produktionseinbruch des Jahres 2009 weniger ausgeprägt als in der Slowakei, Ungarn und Slowenien, obwohl auch dieses neue EU-Mitglied eine exportorientierte wirtschaftspolitische Strategie verfolgt. Nachdem das BIP 2008 noch um 2,5% gestiegen war, verringerte sich die Wirtschaftsleistung im Folgejahr um 4,2%. Die Arbeitslosenrate erhöhte sich von 4,4% auf 6,7%.

Wie in den anderen MOEL abgesehen von Ungarn resultierte aus den verzögerten Reaktionen der Kollektivvertragsverhandlungen, deren bei Weitem wichtigste Ebene jene der Unternehmen bzw. Betriebe ist, und der Lohnbewegung insgesamt auf das Ausbrechen der Wirtschaftskrise im Herbst 2008 noch ein erheblicher durchschnittlicher Reallohnzuwachs im Jahre 2009. Der Anstieg des mittleren Bruttomonatslohns verringerte sich zwar von 7,8% 2008 auf 4,0% 2009, aber da die Teuerungsrate von 6,3% auf 0,6% fiel, ergab sich ein Kaufkraftzuwachs von 3,4%. 2010 belief sich der Nominallohnzuwachs auf 2,2%, was einen Reallohnanstieg von 1% bedeutete.

Davon begünstigt waren allerdings ausschließlich die Beschäftigten des privaten Sektors. Ganz anders sah und sieht die Gehaltsentwicklung im öffentlichen Sektor aus, denn die budgetpolitischen Austeritätsprogramme der von der ODS (Demokratische Bürgerpartei) geführten

Mitte-rechts-Regierungen Topolánek (bis Mai 2009) und Nečas (ab Juli 2010) sowie der Übergangsregierung gingen in erheblichem Maße auf Kosten der öffentlich Bediensteten. 2009 blieben die Gehälter im öffentlichen Dienst eingefroren. Im folgenden Jahr kürzte die Regierung die Mittel für Gehälter der öffentlich Bediensteten um 4 Mrd. CZK (152 Mio. €). Und das Austeritätspaket für 2011 beinhaltet eine Reduktion der Gehaltssumme im öffentlichen Dienst (mit Ausnahme des Bildungswesens) um 10% (!), umzusetzen durch Gehaltskürzungen und/oder Verringerungen des Personalstandes.

Der nationale Mindestlohn wird von der Regierung nach Beratung mit dem sozialpartnerschaftlichen „Rat für wirtschaftliche und soziale Verständigung“ auf dem Verordnungsweg erlassen. Die letzte Anpassung des Mindestlohns erfolgte am 1. 1. 2007 auf CZK 8.000 (€ 308). Seitdem verweigerten die Mitte-rechts-Regierungen eine Erhöhung des Minimallohns mit dem Hinweis auf angebliche negative Beschäftigungseffekte.

Als einziges der neuen osteuropäischen Mitgliedsländer der EU überstand *Polen* die Rezession des Jahres 2009 ohne Produktionsrückgang. Die Auswirkung der Weltwirtschaftskrise auf die Wirtschaftsleistung bestand in einer Verlangsamung des BIP-Wachstums von 5,0% 2008 auf 1,7% 2009. Die Arbeitslosenrate erhöhte sich von 7,1% auf 8,2%. Für diese vergleichsweise günstige Entwicklung war nicht zuletzt die stärkere Binnenmarktorientierung der polnischen Unternehmen ausschlaggebend.

Der Anstieg des durchschnittlichen Bruttomonatslohns verringerte sich von 10,1% 2008 auf 5,5% 2009 und 3,8% 2010. Da die Teuerung zunächst fast auf unverändertem Niveau verharrte (4,2% 2008; 4,0% 2009), sank der Kaufkraftzuwachs der Bruttolöhne von 5,7% auf 1,4%. 2010 betrug der Reallohnanstieg immerhin noch 1,1%.

Über die Anpassung des nationalen Mindestlohns verhandelt alljährlich die „Dreiseitige Kommission für soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten“ (TK), in der neben der Regierung u. a. die repräsentativen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vertreten sind. Mit 1. 1. 2011 stieg der gesetzliche Minimallohn auf 1.386 PLN pro Monat (€ 357).

Wie in den meisten anderen MOEL suchte auch in Polen die Regierung die Konsolidierung des Staatshaushaltes ausgabenseitig auch durch massive Einschnitte bei den öffentlich Bediensteten zu forcieren. Der Lehrergewerkschaft gelang es Anfang September 2010 noch, mit dem Bildungsministerium eine Gehaltserhöhung von 7% per 1. 9. 2011 zu vereinbaren. Die Verhandlungen in der TK über die Anhebung der Gehälter der übrigen öffentlich Bediensteten scheiterten jedoch. Die Regierung kündigte einen Gehaltsstopp für diese Beschäftigtengruppe an sowie eine Verringerung des Personalstandes im öf-

fentlichen Dienst um 10%.

Fassen wir wichtige Ergebnisse bezüglich Lohnkonvergenz und jüngsten Lohnentwicklungen zusammen:

- * Während der Übergangsfrist (2004-10) setzte sich die Annäherung der Löhne in den MOEL an jene Österreichs in signifikantem Ausmaß fort, sowohl zu Wechselkursen als auch zu Kaufkraftparitäten.

- * Die tiefe Rezession des Jahres 2009 löste in den betrachteten MOEL – mit Ausnahme Ungarns – im Durchschnitt keinen Rückgang der Reallöhne der Beschäftigten aus.

- * Der in allen MOEL während bzw. nach der Rezession eingeschlagene budgetpolitische Austeritätskurs erfolgt in erheblichem Maße zu Lasten der öffentlich Bediensteten. Die im jeweiligen nationalen Maßstab vergleichsweise niedrigen Gehälter im öffentlichen Sektor und die Gehaltseinbußen ebendort in jüngster Zeit verschärfen zweifellos die Rekrutierungsprobleme in diesem Bereich und die in einigen der betreffenden Branchen bereits bestehenden, gravierenden Engpässe (Gesundheitswesen). Die Auswanderung bzw. das Pendeln in eines der ‚alten‘ EU-Länder, wo in den Gesundheits- und Pflegeberufen z. T. hoher Personalbedarf besteht, gewinnt für viele Betroffene an Attraktivität. Welche Folgen die Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen für die Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten, deren Organisationsgrad relativ hoch ist, haben wird (Mobilisierung oder Austrittswelle?), ist offen.

- * Angesichts des – mit Ausnahme Sloweniens – niedrigen Gesamtdeckungsgrades der Kollektivverträge und der geringen Regulierungseffektivität derselben kommt den gesetzlichen nationalen Mindestlöhnen zunehmende Bedeutung zu, v. a. auch als Schutzinstrument für die schwächsten ArbeitsmarktteilnehmerInnen während und nach einer tiefen Rezession. Für die Lohnkollektivvertragsverhandlungen bildet das Ausmaß der Mindestlohnanhebung einen wichtigen Orientierungspunkt. Der Fall Tschechiens führt jedoch die Verwundbarkeit eines staatlichen Mindestlohnsystems gegenüber Blockadeverhalten der Regierung bzw. der Parlamentsmehrheit vor Augen.

- * „Die Lohnentwicklung in den MOEL“ gibt es nicht. Die wirtschaftlichen, politischen, sozialen, kulturellen, institutionellen und arbeitsmarktorganisatorischen Unterschiede zwischen den MOEL sind erheblich. Pfadabhängigkeiten bestimmen in hohem Maße die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen.

Abschließende Überlegungen

Während der Übergangsfrist war Österreichs Arbeitsmarkt gegenüber den MOEL keineswegs abgeschottet. Im Schnitt des Jahres

2010 waren rd. 68.000 unselbstständig Beschäftigte aus diesen fünf Ländern in Österreich tätig. Die Übergangsregelungen verhinderten eine abrupte generelle Öffnung, gewährleisteten aber gleichzeitig eine nach und nach erfolgende Teilöffnung.

Es darf nicht übersehen werden, dass die österreichische Beschäftigung zwar in den konjunkturell günstigen Jahren vor der Krise ca. um 60.000 Unselbstständige pro Jahr gewachsen ist, dass es aber in den Stagnationsjahren davor von 2000 bis 2004 nur knapp 10.000 zusätzliche Beschäftigte pro Jahr gab. Es hängt also massiv von der konjunkturellen Entwicklung ab, ob eine Zuwanderung von 5.000 bis 25.000 ArbeitnehmerInnen, die Schätzungen sind extrem unsicher, problemlos verkraftet werden kann oder nicht.

Jedenfalls sind die Bemühungen, den Schutz der bereits beschäftigten und der neu ankommenden ArbeitnehmerInnen vor Lohn- und Sozialdumping durch grenzüberschreitende Überlassung und Entsendung von Arbeitskräften sowie durch ausländische Scheinselbstständige – also Personen, die formal selbstständig arbeiten und deshalb Dienstleistungsfreiheit haben – fortzusetzen und auszubauen. Einen wesentlichen Schritt in diese Richtung bildet das mittlerweile im parlamentarischen Prozess befindliche „Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz“, welchem eine entsprechende gemeinsame Initiative der Sozialpartner vorausging. Dieses Gesetz bildet die Grundlage für die Kontrolle der Einhaltung kollektivvertraglicher Grundlöhne in in- und ausländischen Unternehmen durch die Finanzpolizei (vormals KIAB) in Zusammenarbeit mit einem neu eingerichteten Kompetenzzentrum der Wiener Gebietskrankenkasse.

Bereits jetzt hilft der ÖGB gezielt ArbeitnehmerInnen, die im Burgenland grenzüberschreitend arbeiten, um das gerade bei landwirtschaftlichen Saisonkräften übliche Lohndumping zu unterbinden. Wo die Öffnung eine Legalisierung von jetzt schwarz Beschäftigten bewirkt, verbessern sich die Möglichkeiten für die Durchsetzung von fairen Löhnen.

Die Übergangsfrist wurde auch dazu genutzt, die Dotierung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zugunsten von MigrantInnen wesentlich aufzustocken.

Im Interesse der ArbeitnehmerInnen wird es erforderlich sein, die Arbeitsmarktentwicklungen nach der Arbeitsmarktöffnung gegenüber Mittelosteuropa genau zu beobachten. Ganz besonders wird dies für die Arbeitsmarktentwicklungen in den grenznahen Regionen im Osten des Landes gelten und jene Branchen, Berufe und Qualifikationsgruppen, für die grenzüberschreitende Überlassung und Entsendung von Arbeitskräften in hohem Ausmaß zu erwarten ist.

Schriftenreihe der Arbeiterkammer Wien

■ sozialpolitik in diskussion ■ sozialpolitik in diskussion

Die Schriftenreihe „Sozialpolitik in Diskussion“ wurde im Jahr 2006 von der Abteilung Sozialpolitik sowie dem Bereich Soziales der Arbeiterkammer Wien ins Leben gerufen, und verfolgt im Wesentlichen die Zielsetzung, als Informations- und Diskussionsplattform in Sachen Sozialpolitik zu fungieren.

Bisher sind folgende Bände erschienen:

- Band 1: Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (02/2006)
- Band 2: Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (09/2006)
- Band 3: Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (03/2007)
- Band 4: Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (08/2007)
- Band 5: Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.), Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (11/2007)
- Band 6: Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung?
Zur Neujustierung des Sozialstaates (12/2007)
- Band 7: Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (1/2008)
- Band 8: Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (8/2008)
- Band 9: Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (4/2009)
- Band 10: Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? Determinanten der Weiterbildung älterer Erwerbspersonen (8/2009)
- Band 11: Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.), Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelost-europa – Rückwirkungen auf Österreich? (8/2010)

Die einzelnen Bände der Schriftenreihen können bei der AK Wien bestellt werden (01 – 501 65 401), sie stehen aber auch als Download zur Verfügung <http://wien.arbeiterkammer.at/online/page.php?P=2843>

Vom Fall und Wiederaufstieg einiger Ideen von Lord Keynes Oder: Zum trostlosen Zustand einer „elenden Wissenschaft“*

Heinz D. Kurz

1. Königin und Möchtegern-Königin

Anlässlich ihres Besuchs an der London School of Economics im November 2008 fragte die britische Königin die versammelten Wissenschaftler, warum niemand die Finanzkrise kommen sehen und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung vorgeschlagen hatte. Am 22. Juli 2009 antworteten die Professoren Tim Besley und Peter Hennessy, beide Mitglieder der British Academy, ihrer Königin mit einem Brief, in dem sie die Ansichten der Teilnehmer eines Forums zusammenfassten, das die British Academy am 17. Juni zu den Fragen der Königin abgehalten hatte. In diesem Brief führen Besley und Hennessy an, dass es zwar Warnungen in Hinsicht auf Ungleichgewichte auf den Finanzmärkten und der Weltwirtschaft gegeben hätte, dass es jedoch nicht nur nötig sei, den Kern eines Problems zu erkennen, sondern auch den Zeitpunkt, zu dem es schlagend werde. Sie geben zu, dass nur einige wenige erkannten, dass es ein „*risk to the system as a whole*“ gab, und betonen:

„But against those who warned, most were convinced that banks knew what they were doing. They believed that the financial wizards had found new and clever ways of managing risks. ... It is difficult to recall a greater example of wishful thinking combined with hubris.“

Dadurch sei eine Psychologie der Verleugnung („*psychology of denial*“) in Bezug auf die damit verbundenen Gefahren entstanden. „It was a cycle fuelled, in significant measure, not by virtue but by delusion.“ Besley und Hennessy merken an, dass zwar individuelle Risiken und Ungleichgewichte ausgemacht worden waren, fügen aber hinzu: „the failure was to see how collectively this added up to a series of interconnected imbalances over which no single authority had jurisdiction. ... Individual risks may rightly have been viewed as small, but the risk to the system as a whole was vast.“ Abschließend stellen sie fest, „the failure to foresee the timing, extent and severity of the crisis and to head it off ... was principally a fai-

lure of the collective imagination of many bright people ... to understand the risks to the system as a whole.“ Kurz zusammengefasst: Ökonomen, Bankmanager, Finanzexperten, Politiker etc. – sie alle haben den Wald vor lauter Bäumen nicht gesehen.

Die beiden Akademiemitglieder informierten ihre Königin über die gemeinsam mit anderen Dienern der Krone geplante Entwicklung einer „new, shared horizon-scanning capability so that you [the Queen] never need to ask your question again“.

Die Hoffnung ist ein gutes Frühstück, aber ein schlechtes Abendbrot, behauptete einst Francis Bacon. Wird die britische Königin niemals mehr ihre Frage stellen müssen?

Dies hängt zu einem beträchtlichen Teil von ihrer Majestät, der Möchtegern-Königin ab, der „Königin der Sozialwissenschaften“, wie die Volkswirtschaftslehre gelegentlich, zumindest von einigen Volkswirtschaftlern, genannt wird. Bedauerlicherweise ist die Möchtegern-Königin derzeit nicht unbedingt in der besten Verfassung, nicht zuletzt deshalb, weil sie teilweise Mitverantwortung für das trägt, was geschehen ist. Tatsächlich ist die Verfassung der Möchtegern-Königin sogar noch deutlich trister, als die beiden tapferen Kollegen von der British Academy annehmen. Das Hauptübel scheint dabei nicht so sehr in der Aufsplitterung gesicherten Wissens infolge einer immer weiteren Spezialisierung innerhalb des Forschungsgebiets und der mangelnden Zusammenführung ebendieses Wissens zu einem übergreifenden Blick auf das Wirtschaftssystem als Ganzes zu liegen, obwohl dies sicher auch ein Problem ist. Nach Ansicht einer wachsenden Zahl von Kommentatoren ist die Wurzel des Übels im trostlosen Zustand von bedeutenden Teilgebieten der Ökonomik zu finden, namentlich der Makroökonomik und der Finanztheorie. Damit ist einerseits die „Rational Expectations School“ auf der Seite der Makroökonomik angesprochen, deren bedeutendste Verfechter Robert Lucas jr., Thomas Sargent und Edward Prescott sind, andererseits die von Eugene Fama geprägte Effizienzmarkthypothese in der Finanztheorie. Da bedeutende Vertreter beider Strömungen an der Universität Chicago lehren, sprechen wir im Folgenden von der „Chicago School“, die auch unter dem Namen „New Classical Economics“ (NCE) bekannt ist. Wie wir im Weiteren (Abschnitt 5) sehen werden, unterscheiden sich NCE und die alten Klassiker (wie auch ihre modernen Auslegungen) in verschiedenerlei Hinsicht grundlegend voneinander.¹

2. Sprünge im Spiegel

Die beiden erwähnten Strömungen waren auch das Ziel eines Frontalangriffs in der Titelgeschichte des „Economist“ vom 18. Juli 2009, „Modern Economic Theory. Where it went wrong – and how the crisis is changing

it.“ Diese führte dazu, dass Nobelpreisträger Robert Lucas jr., die Speerspitze der gegenwärtigen Chicagoer Makroökonomik, in einer der folgenden Ausgaben jene Ansichten verteidigte, die zu keinem geringen Anteil auf seinen eigenen Beiträgen zur modernen Ökonomik beruhen.² In entwaffnender Weise zeigte seine Entgegnung auch, dass er nichts dazu zu sagen wusste, wie die gegenwärtige Krise hatte entstehen können oder was zu ihrer Bekämpfung getan werden könnte. Vielmehr drückte er seine unerschütterliche Ansicht aus, dass es keine Alternative zur Entwicklung der ökonomischen Theorie entlang des Ansatzes der rationalen Erwartungen, des repräsentativen Agenten und der Markteffizienz-Hypothese gäbe. Dogmatisch widersprach er den Überlegungen, dass das Versagen der Ökonomik ein Überdenken ihrer vorherrschenden Methoden und Theorien verlange. Es sei alles in bester Ordnung oder werde früher oder später wieder in Ordnung kommen, vorausgesetzt, die heutigen Ökonomen könnten so weitermachen wie bisher und ihre Tätigkeit auch auf Bereiche ausdehnen, die sie zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ordentlich beackert hätten.³ So hatte Lucas (2004, S. 23) triumphierend behauptet, das Potenzial der neuen Theorie „is getting realized. It has completely succeeded in taking over growth theory, most of public finance, financial economics. Now it's coming in use in macroeconomics with real business cycle theory“.

Nach dem Fest konnten die Sprünge im Spiegel jedoch nicht mehr länger ignoriert oder wegdefiniert werden. Paul Krugman, auch er Nobelpreisträger, ist u. a. bekannt für seine in der „New York Times“ publizierten Frontalangriffe auf die zeitgenössische Makroökonomik. Joseph Stiglitz, ein weiterer Nobelpreisträger, hat wiederholt Kritik an den Ansichten und Politikempfehlungen der Chicagoer Schule und des Internationalen Währungsfonds geäußert. Selbst frühere zuverlässige Anhänger der von Chicagoer Ökonomen proklamierten Doktrin freier Märkte überdenken inzwischen ihre Ansichten. Richard Posner von der University of Chicago Law School veröffentlichte in „The New Republic“ einen Artikel mit dem Titel „How I became a Keynesian“.⁴ Darin distanziert er sich von Gregory Mankiw's 1992 aufgestellter Behauptung, dass nach „fifty years of additional progress in economic science, *The General Theory* is an outdated book. ... We are in a much better position than Keynes was to figure out how the economy works.“ Stimmt nicht!, ruft der vom Saulus zum Paulus Gewandelte: „We have learned since September [2008] that the present generation of economists has not figured out how the economy works.“ Posner fügt hinzu:

„The vast majority of them were blindsided by the housing bubble and the ensuing banking crisis; and misjudged the gravity of the economic downturn that resulted; and were perplexed by the inability of orthodox monetary policy administered by the Federal Reserve to prevent such a steep downturn;

and could not agree on what, if anything, the government should do to halt it and put the economy on the road to recovery. ... *Not having believed that what has happened could happen, the profession had not thought carefully about what should be done if it did happen* (Hervorhebungen hinzugefügt)."

Er fährt fort: „Baffled by the profession's disarray, I decided I had better read *The General Theory*. Having done so, I have concluded that, despite its antiquity, it is the best guide we have to the crisis.“ Ironischerweise haben nach Posners Ansicht mehr als siebenzig Jahre „of additional progress in economic science“ in der Tat zu einem Rückschritt geführt! Diese Ansicht teilt unter anderen auch der Keynes-Biograph Robert Skidelsky in seinem Buch „Keynes: The Return of the Master“ (2009).⁵

Vor mehr als zwanzig Jahren hatte bereits Alan S. Blinder gefragt, „whether the Keynesian or new classical answers have greater claim to being ‘scientific’“, und hatte zusammenfassend festgestellt: „when Lucas changed the answers given by Keynes, he was mostly turning better answers into worse ones.“ Dennoch war Blinder der Ansicht, dass die moderne Keynesianische Ökonomik – „Neo-“ oder „New Keynesian Economics“ (NKE) – „though far from flawless“, sowohl Keynes als auch der NCE überlegen sei.⁶

Nicht alle Beobachter stimmen dem zu. Einer von ihnen ist Jeffrey Sachs, der in einem Beitrag mit dem Titel „Rethinking Macroeconomics“ in „Capitalism and Society“ (2009, S. 1) ein besonders demütigendes Urteil über die makroökonomische Hauptrichtung fällt:

„The financial crisis of 2008 was not an accident. *It was the result of a long period of political decadence in the United States aided and abetted by a growing hole in economic science.* Decadence is a tough word, but the truth is that the US walked headlong into the fury. Because of the central role of both the dollar and Wall Street in the global financial system, and because of the centrality of US economic thinking in shaping global economic policies and institutions, the rest of the world has been carried with it into the fury.“ (Hervorhebungen hinzugefügt)⁷

Nach Sachs sind sowohl Neo-Keynesianer als auch „free-market economists“ verschiedener Gattungen – typischerweise unter den Rubriken Angebotsseite, rationale Erwartungen, effiziente Märkte, *Real Business Cycles* (RBC) versammelt – verantwortlich für das jämmerliche Abschneiden der „elenden Wissenschaft“, wie sie Thomas Carlyle in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (in Anspielung auf Thomas Robert Malthus' Doktrin) genannt hatte. Sachs weiß natürlich, dass sich NKE und NCE in mehrerlei Hinsicht unterscheiden. Seiner Ansicht nach wiegen die Unterschiede jedoch geringer als die Gemeinsamkeiten. Diese betreffen die Überzeugung, dass eine globale Wirtschaftspolitik nicht vonnöten sei; dass sich das Hauptaugenmerk auf Preisstabilität, niedrige Arbeitslosenquoten und hohes Wirtschaftswachstum richten sollte; dass nied-

rige Grenzsteuersätze und Marktliberalisierung ausnahmslos gut seien; dass man sich über die Verteilung von Einkommen und Wohlstand keine Gedanken machen müsse; und dass strukturelle Aspekte wie Energie, Klima, medizinische Versorgung und Infrastruktur nur geringe makroökonomische Bedeutung hätten. Diese den beiden Richtungen gemeinsamen Grundsätze spiegeln sich nach Sachs in der makroökonomischen Politik der USA seit den frühen 1980er-Jahren bis heute recht gut wider. Er fügt hinzu: „The collapse of the subprime bubble has given some pause, but the old policy machine is still trying to rise from the rubble, something like a Terminator robot reassembling its parts after a seemingly shattering blow.“ Wirklich vonnöten sei jedoch „a new strategy of economic governance – one that is structural and global“, zusammen mit „a new science of macroeconomics“ (Sachs 2009, S. 3). Die Aussichten diesbezüglich seien allerdings düster. Sachs prangert an:

„Wall Street is readying to launch the biggest stinkbomb of all, by pocketing the bailout support (including zero-interest credits from the Fed as well as overpayments for toxic assets) in a new round of mega-bonuses for the miscreants who caused the crisis in the first place. Yet Congress and White House are set to let this happen, *so as not to cross their campaign financiers in the lead-up to the 2010 elections.*“ (Hervorhebung hinzugefügt)⁸

Nach Ansicht von Sachs liegt die Wurzel des Übels darin, dass „Wall Street“ die Politik gekauft habe, und daher wenig Hoffnung auf grundlegende Änderungen in der Wirtschaftspolitik und auf institutionelle Reformen bestehe.

Interessanterweise sah sich auch der Herausgeber von „Capitalism and Society“, Nobelpreisträger Edmund Phelps, bislang bekannt als ein radikaler Verfechter freier Märkte, angesichts der Krise genötigt, seine alten Standpunkte zu überdenken.⁹ In mehreren Kommentaren und Interviews distanzierte er sich von seiner früheren Auffassung und betonte: „capitalism would collapse without the state“ und „the financial sector no longer supports firms“.¹⁰

Trotz aller Anstrengungen, eine normale Wissenschaft wie beispielsweise die Physik zu werden, oder sich wenigstens so zu verhalten, hat die Ökonomik, so scheint es, einen signifikanten Reputationsverlust in akademischen Kreisen und der Öffentlichkeit erlitten. Heute schwimmt die Ökonomik auf einer Welle intellektueller Verachtung und allgemeinen Spotts. Doch Anzeichen für den Abstieg in der öffentlichen Gunst gab es schon weit länger. War sie in früheren Zeiten eine Wissenschaft, in die man große Hoffnungen bezüglich der Bewältigung wirtschaftlicher und sozialer Probleme setzte, so hat die Ökonomik in der jüngeren Vergangenheit viel von ihrem Nimbus verloren und wird nun oft als trocken und irrelevant betrachtet, wenn es darum geht, praktische Probleme anzugehen. Die Kommentatoren zeigen sich von den jüngsten mathematischen Trends und

Modellen kaum beeindruckt und meinen, derartige Modelle tragen wenig zum Verständnis der wirklichen Welt bei, sondern führen höchstwahrscheinlich sogar in die Irre. Die gewählten Mittel sind nicht auf die behandelten Probleme zugeschnitten, eher verhält es sich umgekehrt, was dazu führt, dass Teile der Disziplin in einer Traumwelt leben. Im Jahre 2005, also noch deutlich vor dem Ausbruch der gegenwärtigen Krise, erschien in „Le Monde diplomatique“ ein Artikel, in dem über die Ansichten von Vertretern anderer Disziplinen über die Leistungen einiger „Nobelpreisträger“ für die Wirtschaftswissenschaften berichtet wurde. Treffenderweise lautet der Titel des Artikels: „Prix Nobel d'Économie: L'Imposture“.¹¹ Aus der Sicht der Kritiker gibt es für die Vertreter der zur Diskussion stehenden ökonomischen Theorien keinerlei Grund, von sich selbst eingenommen zu sein.¹²

Die ersten merklichen Zweifel an der Richtung der Entwicklung der ökonomischen Theorie in den letzten Jahrzehnten können übrigens deutlich weiter zurückverfolgt werden und wurden innerhalb der Disziplin geäußert. Wassily Leontief, Nobelpreisträger des Jahres 1973, beklagte bereits in seiner 1970 vor der „American Economic Association“ gehaltenen Ansprache den „uncritical enthusiasm for mathematical formulation [in economics, which] tends often to conceal the ephemeral substantive content of the argument behind the formidable front of algebraic signs.“ Leontief äußerte die Vermutung, dass „any one capable of learning elementary, or preferably advanced calculus and algebra, and acquiring acquaintance with the specialized terminology of economics can set himself up as a theorist“.¹³ Mit Vehemenz wies er die von Milton Friedman verfochtene und weithin verbreitete instrumentalistische Methodologie zurück, nach der nicht die Realitätsnähe der Annahmen ausschlaggebend sei, sondern diejenige der Ergebnisse, welche mit ihrer Hilfe erzielt werden – also die Vorhersagekraft der Theorie.¹⁴ Dies ist die einzige Legitimation der oftmals gewagten Annahmen, die in der modernen makroökonomischen Theorie zur Anwendung kommen, wie die makroökonomische Produktionsfunktion, der repräsentative Agent, stetes Marktgleichgewicht etc. Was nun, da die angeblich so überlegene Vorhersagekraft der gegenwärtigen Makrotheorie in Scherben liegt?

3. Welche Art von „Wissenschaft“?

In Anbetracht des massiven Versagens der heute vorherrschenden Makroökonomik und Finanztheorie muss man sich die Frage stellen, was für eine Art von „Wissenschaft“ die Ökonomik denn ist, vorausgesetzt, es handelt sich bei ihr überhaupt um eine Wissenschaft?¹⁵ Diese Frage ist seit Anbeginn der systematischen ökonomischen Analyse zur Zeit der klassischen Ökonomen Gegenstand lebhafter Diskussionen. Ein beson-

ders berühmtes Beispiel hierfür ist der sogenannte „Methodenstreit“ zwischen Gustav von Schmoller, Anführer der jüngeren Historischen Schule in Deutschland, und Carl Menger, Gründer der sogenannten Österreichischen Schule der Ökonomik. Es ist u. a. ein Streit über Induktion und Deduktion.

Die Idee, die Ökonomik nach dem Muster einer „harten“ oder „exakten“ Wissenschaft, insbesondere nach dem Vorbild der Physik, betreiben zu wollen, kam bereits in früheren Zeiten auf und gewann in der jüngeren Vergangenheit immer mehr Anhänger. Wir müssen uns hier nicht damit auseinandersetzen, ob das Bild, das sich die Vertreter dieser Richtung von den Naturwissenschaften machen, einer genaueren Betrachtung Stand hält oder ob es nicht eine bereits überholte Ansicht darstellt, wie manche Wissenschaftshistoriker behaupten.¹⁶ Für unsere Argumentation zählt hier nur, dass das Konzept der harten/exakten Wissenschaft daraus hinausläuft, Wissenschaft sei unweigerlich kumulativ in dem Sinne, dass es nur Fortschritt, Fortschritt und nichts als Fortschritt geben könne, niemals aber Rückschritt. Der Prozess der Erzeugung und Absorption von Wissen ist demnach perfekt: Was auch immer gut und wertvoll ist, wird beibehalten, während alles, was schwach und fehlerhaft ist, verworfen wird. Wenn dem so wäre, könnte nur ein antiquarisches Interesse an der Vergangenheit bestehen: Wozu sollte man sich mit „*the wrong ideas of dead men*“ beschäftigen, wie es Arthur Cecil Pigou in einem berühmten Ausspruch ausgedrückt hat?

Was aber passiert mit den falschen oder „irrelevanten“ Ideen der Lebenden? Sollte man diese Ideen nicht auch besser entsorgen? Kurz gesagt, was ist die Grundüberzeugung oder die „Vision“ (Schumpeter) hinsichtlich der Funktionsweise des ökonomischen Systems, das der NCE zugrundeliegt? Letztere geht von der Annahme aus, dass rational handelnde und rationale Erwartungen hegende Individuen mit profitablen und miteinander konkurrierenden Unternehmen in perfekt funktionierenden Märkten interagieren. Diese Märkte, so die Annahme, produzieren effiziente ökonomische Ergebnisse, sofern sie sich selbst überlassen bleiben. Staatliche Eingriffe, so wird behauptet, stören nur den reibungslosen Ablauf dieses besten Mechanismus zur Erzeugung von Wohlstand und zur Befriedigung aller Bedürfnisse. Daher verabscheuen die Befürworter der radikalen Marktpositionen staatliche Eingriffe und befürworten einen minimalen Staatseinfluss.¹⁷

Was jedoch wäre passiert, hätte nicht der Staat als Kreditgeber der letzten Zuflucht eingegriffen, um das Wirtschaftssystem während der vergangenen zwei Jahre vor einer zunehmenden Destabilisierung zu bewahren?

Wie konnte die Möglichkeit einer Wirtschaftskrise von der modernen Makroökonomik völlig außer Acht gelassen werden, wie konnte sie geradezu undenkbar werden? Ein Blick in Robert Lucas' Arbeiten zeigt, was pas-

siert ist, und warum.¹⁸ Wie hinlänglich bekannt ist, war Lucas' hauptsächliche Innovation die Anwendung einer abgemagerten Version der Theorie des intertemporalen allgemeinen Gleichgewichts auf traditionelle Fragen der Makroökonomik. Seiner Interpretation zufolge handelte es sich dabei einfach um die Anwendung neuer und besserer Verfahren, um althergebrachte Probleme zu behandeln, die die Keynes'sche Analyse und die dazu entwickelte Makroökometrie nicht erfolgreich behandeln konnten. Tatsächlich ging es jedoch um viel mehr als nur um „Fortschritt“ hinsichtlich der analytischen Hilfsmittel. In Wirklichkeit brachte die Entwicklung eine fundamentale Neuorientierung der Makroökonomik in Umfang und Inhalt und einen Bruch mit fast allem, was diese in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren ausgemacht hatte. Eine Theorie, die zu allererst der kurzen Frist galt, wurde nun zu einer Theorie der langen Frist. In der langen Frist aber, so die These, arbeiten die Märkte, einschließlich des Arbeitsmarkts, effizient. Daraus wurde die kühne *Annahme* bzw. das *Axiom* abgeleitet, dass alle Märkte zu allen Zeiten geräumt werden, vor allem auch der Arbeitsmarkt: „we have a cleared labor market at every point in time“.¹⁹ Damit wurde das eigentliche Problem und die ursprüngliche *raison d'être* der Makrotheorie dem Blick entrückt, nämlich die Erklärung, wann und warum Märkte und speziell der Arbeitsmarkt nicht geräumt werden, und was man darob unternehmen sollte.²⁰ Vieles in der modernen Makrotheorie ist Theorie der Vollbeschäftigung. Statt Kontinuität im Bereich der Makroökonomie widerzuspiegeln, brachte Lucas' Schritt eine Revolution im wahrsten Sinn des Wortes mit sich: die Rückkehr zu einer Ökonomik auf der Basis des Say'schen Gesetzes, wie es von den marginalistischen (oder neoklassischen) Autoren konzipiert worden war. Diese Konzeption unterwarf den Arbeitsmarkt dem „Gesetz“ und versuchte diesen mittels der marginalistischen Konzepte von „Angebot“ und „Nachfrage“ in Gestalt von Funktionen oder Korrespondenzen zu behandeln.

In der ursprünglichen Formulierung dieses Gesetzes zur Zeit der klassischen Ökonomen gab es weder eine derartige Subsumtion des Arbeitsmarktes unter das „Gesetz“ noch vertraten diese Autoren die Idee einer quantitativ feststehenden Beziehung zwischen dem Preis eines Guts und seiner auf dem Markt angebotenen oder nachgefragten Menge.²¹

Die klassischen Autoren diskutierten das Say'sche Gesetz vielmehr hinsichtlich der Frage, ob damit gerechnet werden könne, dass Sparscheidungen in derselben Größenordnung Investitionsentscheidungen mit sich bringen oder bewirken. Einkommen, das nicht ausgegeben, sondern gespart wird, verursacht keine effektive Nachfrage und könnte daher bedeuten, dass die aggregierte effektive Nachfrage hinter der Produktionskapazität zurückbleibt. Nur dann, wenn Investitionen, die eine Güternachfrage darstellen, die von der Ersparnis verursachte Lücke füllen, kann eine generelle „Warenschwemme“, ein *general glut of commodities*, vermieden

werden, um die Sprache in der berühmten Kontroverse zwischen Thomas Robert Malthus und David Ricardo zu verwenden. Von dieser Warte aus gesehen, fußt Lucas' Ansatz in der Makrotheorie auf der Annahme, dass die aggregierten Investitionen immer den Ersparnissen bei Vollbeschäftigung entsprechen, d. h. jenem Volumen an Ersparnissen, das eine vollständige Nutzung aller produktiven Ressourcen des Wirtschaftssystems zur Folge hätte. Und tatsächlich nimmt er dies an. Es gibt keine Diskrepanz zwischen geplanten Investitionen und geplanten Ersparnissen, und daher gibt es auch kein Problem der aggregierten effektiven Nachfrage. Was Lucas daher als Annahme setzt, war sowohl bei den klassischen Ökonomen als auch bei Keynes gerade das Problem. Ganz offensichtlich kann der Arbeitsmarkt nur dann „*at every point in time*“ im Gleichgewicht sein, wenn die Firmen nicht nur erwarten, zu jedem Zeitpunkt das verkaufte zu können, was bei Vollbeschäftigung produziert wird, sondern sie gleichzeitig auch zu jedem beliebigen Zeitpunkt tatsächlich dazu in der Lage sind. Selbst ein nur beiläufiger Blick auf die wirkliche Welt stützt jedoch die Ansicht nicht, der zufolge „*we have a cleared labor market at every point in time.*“ Weshalb glaubte Lucas dennoch, die Makrotheorie sei gut beraten, sich auf diese Annahme zu stützen? Es war eine weitere Annahme, und zwar die, dass es einen Auktionator gebe, der „sehr schnell“ arbeite und dabei eine hervorragende Leistung vollbringe, indem er die Logik von „*any kind of dynamics you like*“ auf die einer Wirtschaft reduziert, die beständig im Vollbeschäftigungs- und Vollauslastungsgleichgewicht ist.²²

Wieder stützt Lucas seine Modellwahl nicht auf eine gründliche Untersuchung der Umstände von Erfolg oder Misserfolg bei der Koordination individueller Aktionen in einem System interdependenter Märkte, in denen Geld als Zahlungs- und Wertaufbewahrungsmittel genutzt wird, sondern auf eine weitere kühne Annahme. Der „Fortschritt“ in der modernen Makroökonomik besteht anscheinend im Auftürmen kühner Annahmen. Dieser Prozess macht die im Modell angenommene Welt den dem zeitgenössischen Theoretiker zur Verfügung stehenden intertemporalen Optimierungswerkzeugen zugänglich. Indem er Marktgleichgewicht und verwandte Postulate als Axiome statt als widerlegbare Mutmaßungen darüber, wie die Wirtschaft modelliert werden könnte, behandelt, hat Lucas samt seiner Anhängerschaft wichtige substanzielle Inhalte auf dem von ihnen für einen Fortschritt in den wirtschaftstheoretischen Techniken gehaltenen Altar geopfert. Mit bewundernswerter Klarheit hält Lucas fest, woraus für ihn der Fortschritt in der Ökonomik besteht:

„*I see the progressive ... element in economics as entirely technical: better mathematics, better mathematical formulation, better data, better data-processing methods, better statistical methods, better computational methods.*“

Interessanterweise fügt er hinzu:

„*I think of all progress in economic thinking, in the kind of basic core of*

economic theory, as developing entirely as *learning how to do what Hume and Smith and Ricardo wanted to do, only better.*" (Hervorhebungen hinzugefügt)²³

Diese Aussage ist aus mehreren Gründen bemerkenswert. Erstens gibt es nach Lucas' Ansicht in der Ökonomik nur „rein technischen“ Fortschritt, jedoch keinen substanziellen oder konzeptuellen. Jeder, der nur annähernd mit Wirtschaftsgeschichte auf der einen und der Geschichte des ökonomischen Denkens auf der anderen Seite vertraut ist, wird über die Naivität dieser Ansicht verwundert sein. Sie kollidiert mit der Ansicht von keiner geringeren Autorität als der John von Neumanns, der ganz allgemein festhielt:

„As a mathematical discipline travels far from its empirical source, or still more, if it is a second and third generation only indirectly inspired by ideas coming from „reality,“ it is beset with very grave dangers. It becomes more and more purely aestheticizing, more and more purely *l'art pour l'art*. This need not be bad if the field is surrounded by correlated subjects, which still have closer empirical connections, or if the discipline is under the influence of men with an exceptionally well-developed taste. But there is a grave danger that the subject will develop along the line of least resistance ... In other words, at a great distance from its empirical source, or after much „abstract“ inbreeding, *a mathematical subject is in danger of degeneration.*“ (zweite Hervorhebung hinzugefügt).²⁴

Es scheint, dass die „Gefahr der Degeneration“ von wesentlichen Teilen der modernen Makroökonomik nicht erfolgreich umschifft werden konnte. Die weite Entfernung von den empirischen Quellen fordert einen hohen Preis. Es bleibt dem Leser überlassen zu beurteilen, ob auch ein Mangel an „*men with an exceptionally well-developed taste*“ besteht.

Zweitens, und in engem Zusammenhang damit: Sind analytische Struktur und „*basic core*“ der Theorien der klassischen Autoren von Hume über Smith bis zu Ricardo tatsächlich dieselben wie in der intertemporalen Gleichgewichtstheorie von Arrow und Debreu, wie Lucas insinuiert? Handelt es sich beim Urteil jener Historiker des ökonomischen Denkens, die einen bedeutenden Gegensatz zwischen Marginalismus einerseits und klassischer Ökonomik andererseits feststellten, um ein Fehlurteil? Und irrten sich sogar die Betreiber der sog. „marginalistischen Revolution“, allen voran William Stanley Jevons und Léon Walras, als sie die eigenen Lehren als Überwindung der Lehren der klassischen Ökonomen ausgaben? Die Antwort ist ein klares Nein. Eine tiefergehende Ausführung hierzu würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es muss daher genügen, den Leser auf einschlägige Literatur zu verweisen²⁵ und zumindest einen entscheidenden Unterschied zwischen den Marginalisten und den klassischen Autoren aufzuzeigen. Dies erfolgt in Abschnitt 5. Lucas erhebt Anspruch auf Autorität in einem Fachgebiet, der Theoriegeschichte, in dem er sich keine erworben hat.

Lucas' Ansichten über den Fortschritt in der ökonomischen Wissenschaft haben zu folgender Situation geführt. Mithilfe moderner Makroökonomik Lucas'schen Zuschnitts kann die gegenwärtige Krise nicht verstanden werden. Tatsächlich erlauben uns die von Lucas et al. entwickelten Modelle nicht einmal, über wirtschaftliche Probleme, mit denen wir heute konfrontiert sind, auch nur nachzudenken. Als die *Subprime*-Blase in vollem Gange war, war es Lucas sehr wohl bewusst, dass es einen „Rest von Dingen“ gab, über die die „new theories, the theories embedded in general equilibrium dynamics of the sort that we know how to use pretty well now, ... don't let us think about“.²⁶ Dieser Rest bestand für Lucas damals in der weltweiten Depression in den 1930er-Jahren, den Finanzkrisen und ihren realen Konsequenzen in Asien und Lateinamerika und der wirtschaftlichen Depression in Japan seit 1990.²⁷

In Anbetracht dieses Zugeständnisses kommt es überraschend, wenn Lucas Keynes und seine Anhängerschaft frontal als unwissenschaftlich angreift. Sehen wir uns genauer an, wie Lucas seinen Standpunkt rechtfertigt.

4. Moderne Makrotheorie und Keynes

Während Keynes' Beitrag²⁸ bis in die frühen 1970er-Jahre hoch angesehen war, erfolgte danach ein bemerkenswerter Umschwung in der Wertschätzung, zumindest in den Kreisen jener Ökonomen, die die heutige Hauptströmung des Fachs entwickelten. In seiner Arbeit mit dem triumphierenden Titel „The Death of Keynesian Economics“ brachte Robert Lucas die radikale Kursänderung folgendermaßen zum Ausdruck:

„One cannot find good, under-forty economists who identify themselves or their work as „Keynesian.“ Indeed, people even take offense if referred to as „Keynesians.“ At research seminars, people don't take Keynesian theorizing seriously anymore; the audience starts to whisper and giggle to one another.“²⁹

Seit den späten 1970ern musste man demnach in Chicago *per definitionem* ein Nicht-Keynesianer sein, um als „good, under-forty economist“ angesehen zu werden. Gründeten jene, auf die sich Lucas hier bezieht und die die Keynesianische Theorie nicht mehr ernst nehmen konnten, ihr Wissen auf eine gründliche Kenntnis der „General Theory“? Oder bildeten sie sich ein Urteil, ohne das Werk überhaupt zu kennen? Forderte Lucas seine Studenten zur Lektüre von Keynes' *magnum opus* auf? Oder stellt ihr Tuscheln und Kichern nur eine kindische Vortäuschung von Wissen dar? War Lucas bestrebt, seine Studenten davor zu bewahren, unkritische Anhänger seiner eigenen Lehrmeinung zu werden, oder stellt seine Geringschätzung von Keynes' Beitrag nur eine indirekte Förderung seines eigenen Werks und Ansehens dar? Will Lucas dem Leser zu verstehen

geben, dass er Keynes vom Thron des bedeutendsten Ökonomen des 20. Jahrhunderts gestoßen hat?

Tatsächlich war dies nach Lucas' Ansicht weder nötig noch war es überhaupt möglich! Ihm zufolge war Keynes überhaupt kein Wirtschaftswissenschaftler, dessen Beitrag einen bleibenden wissenschaftlichen Wert hat, sondern vielmehr ein „politischer Aktivist“ und Ideologe. „Keynes's real contribution,“ schreibt Lucas, „[is] not Einstein-level theory, new paradigm, all this.“ Es ist nur „viel heiße Luft“. Lucas meint über Keynes, „[he was] viewing himself as a spokesman for a discredited profession. That's why he doesn't cite anyone [!] but crazies like Hobson.“³⁰ Keynes hätte nur *ad hoc* auf die Herausforderungen durch die Depression geantwortet, und dies sei „a situation where people are ready to throw in the towel on capitalism and liberal democracy and go with fascism or corporatism, protectionism, socialist planning“. Keynes betrachtete die Zuteilung „neuer Verantwortlichkeiten“ an die Regierung als Heilmittel, um die Gesamtausgaben zu stabilisieren. Lucas gibt zu, das dies eine große politische Leistung gewesen sei, und er leitet daraus folgenden Schluss für die ökonomische Zukunft ab: „We have to earn our living by helping people diagnose situations that arise and helping them understand what is going on and what can be done about it.“ Dennoch hätte Keynes nichts von bleibendem Wert beigetragen in Bezug auf „the internal mainstream of economics, that's what we researchers live on.“ „That was Keynes's whole life,“ schließt Lucas: „*He was a political activist from beginning to end.*“ (Hervorhebung hinzugefügt)³¹

Auf der einen Seite Keynes, der politische Aktivist und Ideologe, auf der anderen Lucas, der Gelehrte und Wirtschaftswissenschaftler. Diese Darstellung grenzt ans Lächerliche und bedarf keines weiteren Kommentars. Es genügt, nochmals die rhetorische Frage zu stellen, wie Theoretiker vom Schlage eines Lucas „[helped] people diagnose situations that arise and [helped] them understand what is going on and what can be done“. Ein trauriges Körnchen Wahrheit liegt in Richard Posners Ausspruch, im Moment sei die „General Theory“ „the best guide we have to the crisis“. Ironischerweise wurden große Teile der Ökonomik damals, d. h. zur Zeit der Großen Depression, und auch heute von der Situation völlig überrascht und hatten keine Lösungen anzubieten, um mit ihr fertig zu werden. Im Gegensatz zu Lucas' Meinung ist der Fortschritt in der Entwicklung von Werkzeugen und Techniken gegebenenfalls von geringem Wert zu einem besseren Verständnis dessen beizutragen, „*what is going on*“, wenn die falschen Werkzeuge und Techniken angewandt werden. Die von Lucas verwendeten Werkzeuge und Techniken entsprechen jenem Bild, welches er sich von der Funktionsweise des Wirtschaftssystems macht. Nach seiner Ansicht funktioniert die Marktwirtschaft reibungslos und effizient. Die von ihm mitentwickelten Werkzeuge dienen der Stützung dieser

Vision, die sich jedoch als unhaltbar erwiesen hat.

In diesem Zusammenhang mag es interessieren, was der weise Johann Wolfgang von Goethe über Theorien zu sagen hatte:

„Theorien sind gewöhnlich Übereilungen eines ungeduldigen Verstandes, der die Phänomene gern los sein möchte und an ihrer Stelle deswegen Bilder, Begriffe, ja oft nur Worte einschiebt. Man ahnt, man sieht auch wohl, dass es nur ein Behelf ist; liebt sich nicht aber Leidenschaft und Parteigeist jederzeit Behelfe? Und mit Recht, da sie ihrer so sehr bedürfen.“³²

Leidenschaft und Parteigeist sind tatsächlich Triebfedern im Leben wie in den Wissenschaften, nicht zuletzt in jenen, die nach Karl Marx den „Furien des Privatinteresses“ ausgesetzt sind. Es bleibt dem Leser überlassen zu entscheiden, wer eher der Wissenschaftler und Ökonom und wer eher der Ideologe und politische Aktivist ist: Keynes oder Lucas.³³

Rufen wir uns zum Abschluss dieses Kapitels in Erinnerung, was ein weitgehend unbekannter Ökonom zu einer Krise, wie wir sie derzeit erleben, zu sagen hatte, und worin ihm zufolge das Problem liegt:

„Spekulant^{en} mögen als Luftblasen auf einem steten Strom des Unternehmertums keinen Schaden anrichten. Aber die Lage wird ernst, *wenn das Unternehmertum die Luftblase auf einem Strudel der Spekulation wird*. Wenn die Kapitalentwicklung eines Landes das Nebenerzeugnis der Tätigkeiten eines Spielkasinos wird, wird die Arbeit voraussichtlich schlecht getan werden. Die Wall Street, als Einrichtung betrachtet, *deren eigentlicher sozialer Zweck die Leitung neuer Investments in die einträglichsten Kanäle, in Größen der zukünftigen Erträge gemessen*, ist, kann nicht Anspruch darauf erheben, dass der von ihr erreichte Erfolgsgrad ein hervorstechender Triumph des laissez-faire Kapitalismus ist – was nicht überraschen kann, wenn meine Annahme richtig ist, dass die besten Köpfe von der Wall Street in der Tat auf eine andere Aufgabe gerichtet sind.“

Er fährt fort:

„Man stimmt allgemein überein, dass Spielkasinos im öffentlichen Interesse unzugänglich und kostspielig sein sollten, und das gleiche gilt vielleicht für Wertpapierbörsen.“³⁴

Was wir heute benötigen, ist nicht nur ein globaler „*lender of last resort*“, sondern auch ein globaler „Regulator“, d. h. ein weltweites Finanzsystem, das dem Zweck dient, neue Investitionen in die ertragreichsten Kanäle zu leiten.

5. Ein anderer Blick auf die Marktwirtschaft

Es gibt andere Sichtweisen, wie eine Marktwirtschaft funktioniert und welche Rolle den Preisen darin zukommt. Hier lege ich mein Hauptaugenmerk auf die klassischen Ökonomen, deren zentrale Ansichten von Piero Sraffa (1960) wiederbelebt wurden. Bei genauerer Betrachtung der

Lehren von Adam Smith und Ricardo zeigt sich, dass Lucas' Interpretationen nicht haltbar sind. Insbesondere kennt die klassische Theorie nicht die Vorstellung, dass das ökonomische System ständig zur vollen Nutzung seiner produktiven Ressourcen, einschließlich der Arbeitskraft, tendiert. Arbeitslosigkeit wird in einer Wettbewerbswirtschaft vielmehr als normales Phänomen nicht nur in der kurzen, sondern auch in der langen Frist gesehen. In diesem Zusammenhang sei auf Humes Diskussion der realwirtschaftlichen Effekte einer Geldmengenausweitung verwiesen, die Unterbeschäftigung unterstellt,³⁵ vor allem aber auf Ricardos Diskussion der Arbeiterfreisetzung infolge der Einführung und Verbreitung verbesserter Maschinen und anderer arbeitsparender Verfahren.³⁶

Der Hauptgrund für die anders geartete Sicht der Funktionsweise des ökonomischen Systems bei den klassischen Ökonomen zeigt sich in ihrer Theorie der relativen Preise und der Einkommensverteilung. Nach Smith und Ricardo haben normale oder „natürliche“ Preise nicht die Funktion, die Wirtschaft zur Vollbeschäftigung zu führen. Preise sind keine Knappheitsindizes wie in der marginalistischen Theorie, sondern spiegeln die Verteilung des Produkts zwischen Arbeitern, Kapitalbesitzern und Landbesitzern unter gegebenen institutionellen Bedingungen wider. Die Einkommensverteilung wird nicht durch Nachfrage und Angebot von Produktionsfaktoren, Arbeit, „Kapital“ und Land, erklärt. Daher gibt es auch keine Erklärung der Verteilung unter Rückgriff auf die Grenzproduktivitäten der Produktionsfaktoren. Profite (und Renten) sind vielmehr Residualeinkommen, die in einem gegebenen System der Produktion für gegebene Real-löhne (oder einen gegebenen Lohnanteil) erzielt werden.

Nicht beschränkt durch die Zwangsjacke immerwährend realisierter Vollbeschäftigung trifft man in der klassischen Ökonomik auch nicht auf Konzepte wie das der Pareto-Optimalität: Ein System, das unter normalen Bedingungen mehr oder weniger große Spannen der Unterauslastung seiner Produktionskapazität und seiner Arbeitsbevölkerung aufweist, unterliegt anderen Gesetzen als ein System, das durch Vollbeschäftigung und volle Kapazitätsauslastung charakterisiert ist, wie es Lucas und seine Anhänger unterstellen. Während in Letzterem die aggregierte effektive Nachfrage definitionsgemäß keinen Einfluss auf das Wachstum haben kann, hat sie diesen im Ersteren sehr wohl.

Eine Besonderheit des nachfragebeschränkten Systems liegt darin, dass Überschusskapazitäten über längere Zeit hinweg dem Blick entrückt werden und man daher leicht der Illusion anheimfallen kann, der Kapitalstock werde zu jedem Zeitpunkt mehr oder weniger voll ausgelastet. In Bezug auf die Arbeitskraft kennen wir das Phänomen, dass es umso schwieriger wird, Arbeiter wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern, je länger sie davor ohne Anstellung waren, da Arbeitslosigkeit mit einer schrittweisen Verminderung von Fachkönnen und Arbeitsfähigkeit einhergeht. In Bezug

auf das Kapital bedeutet jede Unterauslastung ein geringeres Sozialprodukt, daher eine geringere Rate der Bildung zusätzlichen Kapitals, daher geringere Wachstumsraten des potenziellen Sozialprodukts usw. Folglich zeitigt ein Niveau der effektiven Nachfrage, das die Produktionskapazität für eine gewisse Zeitspanne unterschreitet, in der kurzen Frist eine zu geringe Nutzung der existierenden Kapazität und in der langen Frist eine langsamere Expansion der Produktionskapazität, als sie möglich gewesen wäre. Während die disponible Arbeitsbevölkerung als Folge von Arbeitslosigkeit aufgrund eines Mangels an effektiver Nachfrage abnimmt, wird der Kapitalstock langsamer wachsen. In beiden Fällen bleiben die vollen Auswirkungen einer unzureichenden effektiven Nachfrage im Verborgenen. Der unaufmerksame Beobachter könnte in der Tat den Schluss ziehen, dass auf lange Frist das System unter den Bedingungen von annähernder Vollbeschäftigung und annähernder Vollaussnutzung des Kapitalstocks funktioniere, während tatsächlich die effektive Nachfrage die Entwicklung der Angebotsseite der Wirtschaft verlangsamt hat. Es ist eine irrige Vorstellung angebotsorientierter Ökonomen, dass man die Angebotsseite untersuchen könne, ohne die aggregierte effektive Nachfrage in Betracht zu ziehen.

Indem die alten wie die neuen neoklassischen Modelle Vollbeschäftigung und Vollaussnutzung des Kapitalstocks annehmen, folgen sie Solows Beispiel, der in seinem berühmten Beitrag aus dem Jahr 1956 ausdrücklich Probleme der effektiven Nachfrage ausklammerte und eine „*tight rope view of economic growth*“ annahm. Dies bedeutet keineswegs, dass derartige Probleme nicht existieren, wie Solow immer wieder und erst in jüngster Zeit betonte.³⁷ Entgegen all seinen Warnungen beschäftigten sich die neoklassischen Wachstumstheoretiker inklusive Lucas fast ausschließlich mit der Entwicklung des potenziellen Outputs und ignorierten alle Probleme, die mit einem Mangel an effektiver Nachfrage einhergehen. Bezeichnenderweise enthält das von Aghion und Howitt herausgegebene „*Handbook of Economic Growth*“ (2005) keinen Eintrag zum Thema Kapazitäts- oder Kapitalnutzung, und auch im Index des Werkes finden sich die Begriffe nicht. Die Nichtbeachtung der effektiven Nachfrage, also die Annahme des Say'schen Gesetzes, wird durch Verweis auf die überwältigende Bedeutung des langfristigen Wachstums gegenüber kurzfristigen Fluktuationen gerechtfertigt. Die fraglichen Autoren fallen allesamt der oben erwähnten Illusion zum Opfer. Nehmen wir zwei im Kern identische Ökonomien an, die sich nur insofern unterscheiden, als die eine dank einer besseren Stabilisierungspolitik über eine Abfolge von Auf- und Abschwüngen eine höhere durchschnittliche Rate in der Kapitalnutzung aufweist als die andere. Mit Y als tatsächlichem und Y^* als Kapazitäts- (oder potenziellem) Output, s als Sparrate, v als tatsächlichem und v^* als optimalem Kapital-Output-Verhältnis und $u = Y/Y^*$ als durchschnittlichem

Nutzungsgrad der Produktionskapazität gilt

$$g_i = \frac{S}{Y} \frac{Y}{K} = \frac{s}{v} = \frac{S}{Y} \frac{Y^*}{K} \frac{Y}{Y^*} = \frac{s}{v^*} u_i$$

($i = 1, 2$). Nehmen wir nun an, dass $s = 0.2$ ist und $v^* = 2$, aber $u_1 = 0.8$ und $u_2 = 0.7$. Dann würde die erste Ökonomie um acht Prozent pro Jahr wachsen, die zweite indes nur um sieben Prozent. Dies mag nach einer nichtigen Angelegenheit aussehen, und das ist sie auch in der kurzen Frist, doch nach der Zinseszinsformel wäre nach etwa 70 Jahren die erste Wirtschaft um den (gemeinsamen) Umfang der beiden Wirtschaftssysteme zu Beginn unserer Betrachtung größer als die zweite. Dies zeigt, dass die effektive Nachfrage eine Rolle spielt. Auch die Erfahrung legt den Schluss nahe, dass es keinen Grund zu der Annahme gibt, das Niveau der tatsächlichen Ersparnis folge immer in hinreichender Nähe jenem Niveau der Ersparnis, das sich bei Vollbeschäftigung und voller Kapazitätsauslastung ergäbe. Beständig hohe Arbeitslosenquoten in vielen Ländern, entwickelten wie unterentwickelten, sind ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Probleme des Wachstums und der Entwicklung nicht auf Basis der Annahme von Vollbeschäftigung adäquat behandelt werden können.

Einige weitere Ergebnisse, die man im Rahmen der klassischen Wert- und Verteilungstheorie erhält, stellen den Ansatz der Chicagoer Schule zur Makrotheorie infrage. Eine lautet, dass es keine Makroproduktionsfunktion gibt, die man aus Mikrodaten ableiten könnte. Daher lässt sich der produktionstheoretische Teil der NCE nicht aufrechterhalten: Es fehlt ihm die geforderte Mikrofundierung. Auch der „repräsentative Agent“ findet keine Unterstützung in der Mikrotheorie.³⁸ Die Phänomene von *Reswitching* und *Reverse Capital Deepening* laufen darauf hinaus, dass die Beziehung von Kapital pro Arbeitseinheit und Profitrate ansteigen kann. Die negativen Implikationen für die neoklassische Theorie liegen auf der Hand.³⁹ An Hand des üblichen Diagramms zur Darstellung des Kapitalmarkts bedeutet dies: Für eine der Einfachheit halber parallel zur Ordinate (die die Profitrate anzeigt) verlaufende Angebotskurve (oder Korrespondenz) des Kapitals ergibt sich eine aufwärts geneigte Nachfragekurve. Das Gleichgewicht ergibt sich im Schnittpunkt der beiden Kurven; es ist eindeutig, aber instabil. Unter Bedingungen freien Wettbewerbs, der (in der neoklassischen Theorie) als vollständige Flexibilität der Verteilungsvariablen verstanden wird, würde eine Abweichung der tatsächlichen Profitrate von der Gleichgewichtsprofitrate zu der absurden Folgerung führen, dass eine der beiden Einkommenskategorien, Löhne oder Profite, verschwindet. In der realen Welt finden sich jedoch keine Anzeichen dafür.

6. Abschließende Bemerkungen

Das „Prinzip der effektiven Nachfrage“ (Keynes) spielt eine Rolle – und zwar in der langen Frist nicht weniger als in der kurzen. Die Ökonomie mag eine elende Wissenschaft oder Disziplin sein, doch ihr gegenwärtiger kritischer Zustand betrifft nicht die Disziplin als Ganzes und betrifft nicht alle Traditionen des ökonomischen Denkens. Sie betrifft die neoklassische Hauptrichtung und im Besonderen die NCE. Einige andere Strömungen des ökonomischen Denkens sind davon ausgenommen. Zum Schaden der Disziplin und der gesamten Gesellschaft sind diese in jüngerer Zeit marginalisiert worden. Ernste ökonomische Krisen machen es nötig, dass die ökonomische Zunft ihre Lehrmeinungen überdenkt, unhaltbare Ansichten aufgibt, zu haltbaren zurückkehrt oder neue entwickelt, die der gegenwärtigen Lage angemessen sind. Keynes drückte es im „Tract on Monetary Reform“ treffend wie folgt aus: „Economists set themselves too easy, to use a task if in tempestuous seasons they can only tell us that when the storm is long past the ocean is flat again.“

Anmerkungen

- * Bei vorliegendem Text handelt es sich um die überarbeitete und modifizierte Fassung einer ursprünglich in Englisch in der Zeitschrift *Homo Oeconomicus* 27/3 (2010) erschienenen Arbeit. Johanna Pfeifer danke ich für die Übersetzung aus dem Englischen. Die deutsche Fassung erschien zunächst in: Hagemann, Harald; Krämer, Hagen (Hrsg.), *Keynes 2.0 – Perspektiven einer modernen keynesianischen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik* („Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft“ Bd. 23), Metropolis Verlag, Marburg 2010. Tony Aspromourgos, Lutz Beinsen, Duncan Foley, Harvey Gram, Geoff Harcourt, Manfred N. Holler, Neri Salvadori und Hans-Michael Trautwein danke ich für wertvolle Hinweise zu einer ersten Fassung dieses Beitrags. Die Verantwortung dafür liegt selbstverständlich alleine bei mir.
- ¹ Aufgrund von Platzmangel werde ich mich in der Folge auf die Betrachtung der Makrotheorie beschränken und die Finanztheorie weitgehend aussparen.
- ² Die von Alfred Nobel gestifteten und nach ihm benannten Preise werden von der Königlich Schwedischen Akademie der Wissenschaften verliehen, während der Preis für Wirtschaftswissenschaften von der Schwedischen Reichsbank vergeben wird.
- ³ Es besteht Grund zu der Annahme, dass Lucas' Optimismus nicht von allen geteilt wurde, die regelmäßig den „Economist“ konsultieren. Der Finanztycoon George Soros, von dem bereits seit Längerem bekannt war, dass er mit dem Zustand von Teilen der modernen ökonomischen Theorie unzufrieden ist, hat kürzlich einen namhaften Betrag zur Entwicklung einer „neuen Ökonomik“ gestiftet und hat dieses Projekt in die Hände von Ökonomen gelegt, die für ihre kritische Haltung zur orthodoxen Wirtschaftswissenschaft bekannt sind.
- ⁴ Posner (2009b). Einen genaueren Einblick in Posners Ansichten gewinnt man in seinem Buch „A Failure of Capitalism“ (Posner (2009a)).

- ⁵ Vgl. auch Clarke (2009) sowie Bateman, Hirai und Marcuzzo (Hrsg., 2010).
- ⁶ Blinder (1987) 130 und 136.
- ⁷ Schon Keynes (1936, S. 383) bemerkte: „the ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is generally understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist.“ Sachs betont zu Recht, dass die erwähnten einflussreichen Ökonomen keineswegs verblichen sein müssen, sondern ganz im Gegenteil äußerst lebendig und erfolgreich sein können.
- ⁸ Sachs (2009) 4f.
- ⁹ Es darf daran erinnert werden, dass es Phelps war, der zusammen mit Milton Friedman und Robert Lucas das „Say'sche Gesetz“ in der Makroökonomik wiederauferstehen ließ. Zu den verschiedenen Deutungen des Say'schen Gesetzes in der klassischen und der neoklassischen Ökonomik siehe Abschnitt 3. Man würde gerne wissen, was eine wachsende Zahl von führenden Vertretern der konventionellen Ökonomik (wie Posner, Phelps oder Sachs) dazu bringt, ihre Kritik zu äußern, und vor allem, wohin diese ihre Kritik führen mag. Die Zukunft wird es zeigen.
- ¹⁰ Siehe auch Phelps' Interview in der Weihnachtsausgabe der „Süddeutschen Zeitung“ (24.-27. Dezember 2009) 19. Der weitverbreitete Mythos, die Etablierung der modernen kapitalistischen Marktwirtschaft sei mit einem schrittweisen Rückzug des Staates sowie der staatlichen Interventionen seit der Industriellen Revolution einhergegangen, wird von dem Wirtschaftshistoriker Lars Magnusson überzeugend widerlegt. Er zieht folgenden Schluss: „It is not a spontaneous order of self-interested individuals which emerge[s] as a consequence of the abolition or reform of the regulatory system, but rather new forms of governance and regulations which also, so it seems, are better able to do the job of achieving modern economic growth and the establishment of industry. Instead of shrinking in size and importance, we can see a more powerful state emerging during the 19th century“ (Magnusson (2009) 145).
- ¹¹ Henderson (2005).
- ¹² Die wahrlich interessante Frage wäre jedoch, wie es gelingen konnte, jene akademischen Standards zu etablieren, die in den letzten Jahrzehnten einen in sich geschlossenen Kreis in Makroökonomik und Finanzökonomik geschützt haben. Man kann nur hoffen, dass über kurz oder lang eine Soziologie der Ökonomik entwickelt wird, die die externen Anreize und internen Mechanismen identifiziert, welche zur beobachteten Machtanhäufung innerhalb der Disziplin geführt haben.
- ¹³ Leontief (1971).
- ¹⁴ Wie Keynes bereits anmerkte, findet man die Fehler der orthodoxen Ökonomik „not in the superstructure, which has been erected with great care for logical consistency, but in a lack of clearness and generality in the premisses“. In diesem Zusammenhang mag es auch interessieren, dass einer der Begründer der mathematischen und empirischen Ökonomie, Johann Heinrich von Thünen (1783-1850), darauf bestand, dass die Ökonomie von realistischen Annahmen ausgehen müsse, wolle sie nicht das Schicksal der Schneider von Laputa in Johnathan Swifts „Gullivers Reisen“ erleiden: Indem sie eine problematische Annahme auf die andere türmten, führte ihr Weg direkt in den Wahnsinn. Zu Thünens methodologischer Grundhaltung vgl. Kurz (2009) 144f.
- ¹⁵ Es sei in Erinnerung gerufen, dass Nobelpreisträger Sir John Hicks (1969) starke Zweifel daran hatte, die Ökonomik sei eine „Wissenschaft“. Er war der Ansicht, man sollte sie besser als „Disziplin“ bezeichnen.
- ¹⁶ Hier sei verwiesen auf eine Aussage von Ilya Prigogine (2005) 69: „In all fields, whether physics, cosmology or economics, we come from a past of conflicting certitudes to a period of questioning, of new openings. This is perhaps one of the characteristics

of the period of transition we face at the beginning of this new century.“ Wie die weiter oben zitierten Aussagen von Ökonomen belegen, hat die derzeitige Wirtschaftskrise die ökonomische Zunft erschüttert.

- ¹⁷ Hans-Michael Trautwein hat mich daran erinnert, dass dies in Bezug auf Lucas nicht unbedingt richtig ist. Einerseits behauptet Lucas immer wieder, dass keynesianische Stabilisierungspolitik uneffektiv oder ineffizient sei, andererseits vertritt er etwas schizophrene Meinung, die Hypothese der RBC-Theorie in Bezug auf die Dominanz angebotsseitiger Schocks treffe aufgrund der erfolgreichen nachfragebasierten Stabilisierungspolitik der USA in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg so gut zu (vgl. Lucas (2004) 23).
- ¹⁸ Zum Folgenden siehe auch Alan Blinders scharfe Kritik an Lucas und seine Verteidigung von Keynes (Blinder (1987)) sowie David Laidlers umsichtige Rekonstruktion der Entwicklung der modernen Makroökonomik (Laidler (2009)). Vgl. auch die Arbeit von Mazzocchi, Tamborini und Trautwein (2009) über Wicksells und Keynes' Wissen über Makroökonomik, das vielen modernen Ökonomen offensichtlich abgeht.
- ¹⁹ Lucas (2004) 16.
- ²⁰ Blinder (1987) 135 drückt dies folgendermaßen aus: „Must we be restricted to micro-foundations that preclude the colossal market failures that created macroeconomics as a subdiscipline?“
- ²¹ Es scheint der Aufmerksamkeit der meisten Kommentatoren entgangen zu sein, dass das Say'sche Gesetz von den klassischen Ökonomen keineswegs als auf den „Arbeitsmarkt“ zutreffend angesehen wurde. Keine geringere Autorität als David Ricardo formulierte in seinen „Principles“ (1817): „There is no amount of capital [!] which may not be employed in a country, because *demand is only limited by production*“ (Ricardo (1951) 290, Hervorhebung hinzugefügt; vgl. auch Gehrke und Kurz (2001)). Merke: der Verweis bezieht sich auf den Einsatz von *Kapital*, nicht Arbeitskraft, und *Produktion*, nicht Beschäftigung. Nach Ansicht der klassischen Autoren bezieht sich das Say'sche Gesetz nur auf die kapitalistische Produktion von Gütern. Da Arbeit(schaft), obgleich sie ein besonderes Gut darstellt, nicht in kapitalistischer Weise produziert und reproduziert werden kann, traf das Say'sche Gesetz nicht zu. Erst später, in der marginalistischen Analyse, wurde das „Gesetz des Marktes“ verallgemeinert, um auch den Arbeitsmarkt einschließen zu können: Durch flexible Preise und ausreichende Substitution zwischen Konsumgütern einerseits und Produktions„faktoren“ andererseits konnten alle Märkte, einschließlich der Märkte für Produktionsfaktoren, ein Gleichgewicht erreichen. Daher erzeugten die Markt„kräfte“ von Angebot und Nachfrage eine Tendenz zu vollem Einsatz der Arbeitskraft und voller Nutzung des Kapitalstocks. Für eine tiefergehende Untersuchung der Entwicklung grundlegender Konzepte von den klassischen zu den marginalistischen Autoren vgl. vor allem Garegnani (2007) und Kurz und Salvadori (1995) Kapitel 1 und 14.
- ²² Lucas (2004) 23. Hier ist Lucas über die Maßen optimistisch oder – um es anders zu sagen – er nimmt einfach an, dass das globale Gleichgewicht stabil ist. Natürlich bekommt er mit „any kind of dynamics“ nicht das von ihm gewünschte Ergebnis. Lucas lässt den Leser wissen, dass er kein Mathematiker sei und bekennt, dass er keine Modelle mag, die „too complicated to work them out“ sind; er ist besonders kritisch gegenüber „all the dynamics ... that Samuelson introduced, where *anything* can happen“, und jenen Modellen, die zu keinen klaren „Vorhersagen“ führen (Lucas (2004) 15; Hervorhebung im Original). Durch die Einführung des allwissenden und allmächtigen „Auktionators“ gibt es bei Lucas *ex definitione* kein Instabilitätsproblem mehr, dafür aber klare Vorhersagen. Samuelson (1967) ist natürlich gegen Lucas' Vorwurf, seine dynamischen Modelle ließen „*anything*“ zu, in Schutz zu nehmen.
- ²³ Lucas (2004) 22.

- ²⁴ Von Neumann [1947] (1961) 9.
- ²⁵ Zum Gegensatz von klassischem und marginalistischem Ansatz in der Wert- und Verteilungstheorie vgl. u. a. Kurz und Salvadori (1995) Kapitel 1 sowie 13-15 sowie die dort zitierte Literatur. Zur Kritik von Walras an und zu dessen Missverständnis von Ricardos Theorie vgl. Kurz und Salvadori (2002).
- ²⁶ Lucas (2004) 23.
- ²⁷ In seiner Ansprache als Präsident bei der 115. Tagung der „American Economic Association“ am 4. Januar 2003 in Washington, DC, war er jedoch weniger vorsichtig und äußerte die Meinung, dass das „central problem of depression prevention has been solved, for all practical purposes, and has been solved for many decades.“ Er fügte hinzu: „the potential for welfare gains from better long-run, supply-side policies exceeds *by far* the potential from further improvements in short-run demand management.“ Abschließend bemerkte er zum Fortschritt der Makroökonomik: „we are able to form a much sharper quantitative view of the potential of changes in policy to improve peoples' lives than was possible a generation ago“ (Lucas (2003) 1 und 12; Hervorhebung im Original).
- ²⁸ Keynes (1936).
- ²⁹ Lucas (1980) 19; vgl. auch Lucas und Sargent (1978).
- ³⁰ Ob es Hobson tatsächlich verdient hat, als „verrückt“ bezeichnet zu werden, ist hier nicht von Belang. Es genügt daran zu erinnern, dass Keynes unter anderem die folgenden Autoren zitiert: Bentham, Böhm-Bawerk, Cassel, Edgeworth, Irving Fisher, A. Hansen, Harrod, Hawtrey, Hayek, Jevons, Kahn, Kuznets, Marshall, Marx, J. S. Mill, Pigou, D. H. Robertson, Sraffa, Walras, Wicksell. Man muss sich fragen, welche Ausgabe der „General Theory“ Lucas gelesen hat.
- ³¹ Lucas (2004) 23-4.
- ³² Goethe (1953) 44. Harvey Gram hat mich darauf aufmerksam gemacht, dass Adam Smith in seinem Werk „The History of Astronomy“ einen ähnlichen Gedanken geäußert hatte, nämlich dass sich der menschliche Geist durch scheinbar einleuchtende Erklärungen von andernfalls unerklärlichen Phänomenen beruhigen lasse.
- ³³ Blinder (1987) ist in dieser Hinsicht sehr entschieden: Keynes' Herangehensweise sei deutlich wissenschaftlicher als diejenige von Lucas, Sargent oder Prescott. Er sieht in der NCE mehr „religiösen Fanatismus“ denn wissenschaftliche Hingabe und beklagt eine erstaunliche Missachtung von Tatsachen.
- ³⁴ Dieser Autor ist natürlich Keynes selbst; vgl. Keynes (1936/2009) 135; Hervorhebungen hinzugefügt).
- ³⁵ Vgl. Kurz (2011) 67-68.
- ³⁶ Hier sei noch angemerkt, dass neokeynesianische Makromodelle auch anhaltende Arbeitslosigkeit zulassen. Bereits Blinder (1987) 134 stellte die Frage: „What if there is a systematic tendency for output to be too low on average?“ Seine Antwort darauf: „Then the Keynesian goal of filling troughs without shaving off peaks starts to make sense.“ Im Unterschied zur klassischen Ökonomik führen die neokeynesianischen Modelle Arbeitslosigkeit jedoch auf Unzulänglichkeiten des Marktes und Störungen verschiedener Arten zurück, die die Wirtschaft von einer zügigen (oder überhaupt von einer) Erreichung der Vollbeschäftigung abhalten; vgl. dazu die jüngste Arbeit von Blanchard und Gali (2008). Grundsätzlich teilen alle diese Modelle das Konzept von Preisen als Knappheitsindizes, eine Ansicht, die bei den Klassikern nicht zu finden ist, wie die folgende Diskussion zeigt.
- ³⁷ Vgl. Aghion und Durlauf (2005) 5.
- ³⁸ Wollte Lucas (2004) 20 eine Rechtfertigung für den repräsentativen Agenten bieten, als er behauptete, dass Hume, Smith und Ricardo die Menschen annahmen „as basically alike, pursuing simple goals in a pretty direct way, given their preferences“? Er

fährt fort: „We got that view from Smith and Ricardo, and there have never been any new paradigms or paradigm changes or shifts.“ Er beeilt sich hinzuzufügen, damit wolle er nicht behaupten, „that everything is in Smith and Ricardo“ (S. 21), denn, wie wir weiter oben erfahren konnten, gibt es einen Fortschritt in der Ökonomie, nämlich „better mathematics, ...“. Obwohl er nie definiert, worin für ihn die Theorie der klassischen Ökonomen besteht, darf man annehmen, dass er sie mit „supply and demand, people maximizing, markets“ gleichsetzt (Lucas (2004) 15). Ein Blick in Humes „A Treatise of Human Nature“ oder Smiths „Theory of Moral Sentiments“ würde Lucas schnell über die Naivität seiner diesbezüglichen Ansichten informieren. Hume zufolge handelt es sich bei Menschen um nichts anderes als „a heap of contradictions“.

³⁹ Vgl. Kurz und Salvadori (1998).

Literatur

- Aghion, P.; Durlauf, S. N. (Hrsg.), *Handbook of Economic Growth* (Amsterdam etc. 2005).
 Bateman, B.; Hirai, T.; Marcuzzo, C. (Hrsg.), *The Return to Keynes* (Cambridge, MA, London 2010).
 Besley, T.; Hennessy, P., Letter to Her Majesty The Queen of 22 July 2009 (British Academy, London 2009).
 Blanchard, O.; Gali, J., *A New Keynesian Model with Unemployment* (=NBER Working Papers, Washington, D.C., 2008).
 Blinder, A. S., Keynes, Lucas, and Scientific Progress, in: *American Economic Review* 77/2 (1987) 130-136.
 Clarke, P., *Keynes: the Rise, Fall, and Return of the 20th Century's Most Influential Economist* (New York 2009).
 Henderson, H., *Prix Nobel d'Économie: L'Imposture*, in: *Le Monde Diplomatique* (2005).
 Hicks, J. R., *A Theory of Economic History* (Oxford 1969).
 Garegnani, P., Professor Samuelson on Sraffa and the Classical Economists, in: *The European Journal of the History of Economic Thought* 14/2 (2007) 181-242.
 Gehrke, C.; Kurz, H. D., Say and Ricardo on Value and Distribution, in: *The European Journal of the History of Economic Thought* 8 (2001) 449-486.
 Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936), wiederabgedruckt in: Moggridge, D. (Hrsg.), *Collected Writings of J. M. Keynes*, Vol. 7 (London/Basingstoke 1973), dt. *Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes*, 10. verbesserte Auflage (Berlin 2009).
 Kurz, H. D., *Johann Heinrich von Thünen*, in: ders. (Hrsg.), *Klassiker des ökonomischen Denkens*, Bd. 1 (München 2009) 140-58.
 Kurz, H. D., *David Hume. Von der ‚Natur des Menschen‘ und der ‚kommerziellen Gesellschaft‘, oder: Über ‚Nebenwirkungen‘ und ‚wirkliche Ursachen‘*, in: *Aufklärung und Kritik* 1 (2011) 55-81.
 Kurz, H. D.; Salvadori, N., *Theory of Production* (Cambridge 1995).
 Kurz, H. D.; Salvadori, N., Reverse Capital Deepening and the Numéraire, in: *Review of Political Economy* 10/4 (1998) 415-26.
 Kurz, H. D.; Salvadori, N., One Theory or Two? Walras's Critique of Ricardo, in: *History of Political Economy* 34 (2002) 365-98.
 Laidler, D., *Lucas, Keynes, and the Crisis* (The University of Western Ontario, London, Ontario 2009); wird erscheinen im *Journal of the History of Economic Thought*.
 Leontief, W., Theoretical Assumptions and Non-observed Facts, in: *American Economic Review* 61 (1971) 1-7.
 Lucas, R. E., *The Death of Keynesian Economics, Issues and Ideas* (Chicago 1980).

- Lucas, R. E., On the Mechanics of Economic Development, in: *Journal of Monetary Economics* 22 (1988) 3-42.
- Lucas, R. E., *Lectures on Economic Growth* (Cambridge, MA, London 2002).
- Lucas, R. E., Macroeconomic Priorities, in: *American Economic Review* 93/1 (2003) 1-14.
- Lucas, R. E., My Keynesian Education, in: de Vroey, M.; Hoover, K. (Hrsg.), *The IS-LM Model: Its Rise, Fall and Strange Persistence*, in: *History of Political Economy* 36 (2004) Annual Supplement.
- Lucas, R. E.; Sargent, T. J., After Keynesian Macroeconomics (1978), abgedruckt in: dies. (Hrsg.), *Rational Expectations and Econometric Practice* (London 1978).
- Magnusson, L., *Nation, State and the Industrial Revolution: The Visible Hand* (London 2009).
- Mazzocchi, R.; Tamborini, R.; Trautwein, H.-M., The Two Triangles: What did Wicksell and Keynes Know about Macroeconomics that Modern Economists do not (Consider)? (=University of Trento Discussion Papers 6, Trient 2009).
- Neumann, J. von, The Mathematician, in: Heywood, R.B. (Hrsg.), *The Works of the Mind* (Chicago 1947) 180-96; abgedruckt in: Taub, A.H. (Hrsg.), *John von Neumann. Collected Works*, Bd. 1, *Logic, Theory of Sets and Quantum Mechanics* (Oxford 1961) 1-9.
- Posner, R., *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression* (Cambridge, MA, London 2009a).
- Posner, R., How I Became a Keynesian: Second Thoughts in the Middle of a Crisis, in: *The New Republic* (2009b).
- Prigogine, I., The Rediscovery of Value and the Opening of Economics, in: Dopfer, K. (Hrsg.), *The Evolutionary Foundations of Economics* (Cambridge 2005).
- Ricardo, D., *The Works and Correspondence of David Ricardo*, hrsg. u. eingeleitet von Piero Sraffa unter Mitarbeit von Maurice H. Dobb, Bd. I, *On the Principles of Political Economy and Taxation* (Cambridge 1951).
- Sachs, J.D., Rethinking Macroeconomics, in: *Capitalism and Society* 4/3 (2009).
- Samuelson, P.A., Indeterminacy of Development in a Heterogeneous-capital Model with Constant Saving Propensity, in: Shell, K. (Hrsg.), *Essays on the Theory of Optimal Economic Growth* (Cambridge, MA, 1967) 219-231.
- Skidelsky, R., *Keynes: The Return of the Master* (New York 2009).
- Sraffa, P., *Production of Commodities by Means of Commodities, Prelude to a Critique of Economic Theory* (Cambridge 1960).

Zusammenfassung

Das „Prinzip der effektiven Nachfrage“ (Keynes) spielt eine Rolle – und zwar in der langen Frist nicht weniger als in der kurzen. Die Ökonomie mag eine elende Wissenschaft oder Disziplin sein, doch ihr gegenwärtiger kritischer Zustand betrifft nicht die Disziplin als Ganzes und betrifft nicht alle Traditionen des ökonomischen Denkens. Sie betrifft die neoklassische Hauptrichtung und im Besonderen die NCE. Einige andere Strömungen des ökonomischen Denkens sind davon ausgenommen. Zum Schaden der Disziplin und der gesamten Gesellschaft sind diese in jüngerer Zeit marginalisiert worden. Ernste ökonomische Krisen machen es nötig, dass die ökonomische Zunft ihre Lehrmeinungen überdenkt, unhaltbare Ansichten aufgibt, zu haltbaren zurückkehrt oder neue entwickelt, die der gegenwärtigen Lage angemessen sind.

Arbeitsbedingungen und Wirtschaftskrise

Herbert Walther

1. Einleitung

In vielen wirtschaftspolitischen Debatten rund um die Probleme des Arbeitsmarktes, aber auch in gewerkschaftlichen Tarifverhandlungen, stehen Fragen der pekuniären Entlohnung meist im Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. So bedeutsam diese Aspekte eines Arbeitsvertrages aus der Sicht von Betroffenen sind, ist es wichtig darauf hinzuweisen, dass wohlfahrtsrelevante Arbeitsbedingungen ein wesentlich breiteres Spektrum an Dimensionen des Arbeitsvertrages umfassen. Eine allzu einseitige Fokussierung auf Fragen der monetären Entlohnung läuft Gefahr, wichtige nicht-monetäre Aspekte der Arbeitsbeziehung in den Hintergrund zu drängen und eventuell auftretende komplexe *Trade-offs* zwischen monetären und nicht-monetären Faktoren in der Bestimmung von Arbeits- und Lebenszufriedenheit von ArbeitnehmerInnen zu ignorieren.

Die nicht-monetären Bedingungen der Ausgestaltung von Arbeitsbeziehungen umfassen ein komplexes System von formellen und informellen Regeln, aufgrund derer die Erwartungen, Ansprüche und Verpflichtungen der Arbeitsvertragspartner hinsichtlich wohlfahrtsrelevanter Dimensionen der Leistungserbringung determiniert werden: der Grad der Arbeitsplatzsicherheit im Krisenfall, der Schutz am Arbeitsplatz vor ungesunden Arbeitsbedingungen, der relative Grad der Arbeitsautonomie, die vorgegebene Arbeitsintensität in Einzel-, Projekt- und Teamarbeit, die Ausgestaltung der chronologischen und chronometrischen Arbeitszeitregulierung, die Zuweisung von Direktionsrechten in Bezug auf zeitliche und örtliche Flexibilität (Vereinbarkeit der Berufstätigkeit mit Kinderbetreuungspflichten, Versetzungsschutz etc.), nicht-diskriminierende Aufstiegs- und Beförderungschancen, die Zuweisung von Qualifizierungschancen, individuelle und kollektive Mitbestimmungsrechte, das allgemeine „Betriebsklima“, die Art des zwischenmenschlichen Umgangs in persönlichen Konflikt- und Krisensituationen (z. B. bei Krankheit von Mitarbeitern). Die Arbeits- und Lebenszufriedenheit von arbeitenden Menschen hängt vom Zusammenspiel all dieser Bedingungen ab. Insbesondere aber auch davon, ob und inwieweit die davon ausgelösten Verteilungseffekte mehrheitlich als „fair“ oder als „unfair“ empfunden werden (ein Aspekt, dem sich die effizienzfixierten Ökonomen äußerst ungern widmen.)

In dieser Arbeit geht es um die Frage, wie sich Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen über unterschiedliche Wirkungsmechanismen auf diese vielfältigen Arbeitsbedingungen, aber auch auf das dahinter stehende System wohlfahrtsstaatlicher Mikroregulierungen des Arbeitsmarktes und damit auf die Wohlfahrt aller ArbeitnehmerInnen (der Beschäftigten wie der Arbeitslosen) auswirken.

2. Die Notwendigkeit des Wohlfahrtsstaats

Wie und mit welchen expliziten und impliziten Inhalten, Forderungen und Verpflichtungen ein Arbeitsvertrag konkret ausgefüllt wird, hängt in der idyllischen Welt des perfekten Wettbewerbsmarktes allein von den technischen Gegebenheiten, den Präferenzen und Ausstattungen absolut freier und perfekt mobiler Arbeitsanbieter ab, die mit ihren jeweiligen Arbeitgebern in beiderseitig vorteilhafte, effiziente Tauschbeziehungen eintreten. Dieses, von allen hässlichen Machtasymmetrien und Informationsmängeln, aber auch von komplexer Heterogenität, zeitlichen und örtlichen Unteilbarkeiten der Leistungserstellung gereinigte Bild der Funktionsweise „des“ Arbeitsmarktes ist natürlich absolut realitätsfremd. Leider hat man den Eindruck, dass die OECD-Propheten der „Arbeitsmarktflexibilisierung“ noch immer so tun, als handle es sich bei diesem Modell um eine real umsetzbare Utopie, wäre nur ein entsprechender politischer Reformwille vorhanden...

Dabei wird ignoriert, dass sogar die moderne neoklassische Arbeitsmarkttheorie diesem idyllischen Bild der Funktionsweise eines idealen Arbeitsmarktes klar widerspricht. So zeigen etwa Lang und Majumdar (2004) überzeugend auf, dass bei Präsenz von Friktionen auf Arbeitsmärkten und heterogenen Präferenzen von Arbeitsanbietern die klassischen Resultate der Nettokompensationstheorie von Rosen (1974) keine Gültigkeit mehr haben. Aus theoretischen Überlegungen im Rahmen der allgemeinen Gleichgewichtstheorie ziehen die beiden Autoren den Schluss: „The model ... generates a potential justification for such diverse policies as occupational safety legislation, minimum wage laws, and maximum hours laws.“

Auch Anti-Diskriminierungspolitik, sogar das Verbot bestimmter Tätigkeiten (oder Restriktionen bei bestimmten Arbeitsplatzcharakteristiken) können in diesem geringfügig um realistische Annahmen erweiterten Modellrahmen sinnvoll, weil effizienzverbessernd sein. Lang und Majumdar zeigen auch, dass unter solchen Bedingungen positiv bewertete nicht-pekuniäre Arbeitsplatzcharakteristika und höhere Entlohnung im Allgemeinen sogar positiv miteinander korreliert sein werden – eine These, die diametral den Vorhersagen der klassischen Nettokompensationstheorie (nach der nicht-pekuniäre Nachteile durch monetäre Ausgleichszahlungen kompensiert werden müssen) widerspricht. Das heißt, angenehmere

Arbeit wird auch besser entlohnt.

Man benötigt allerdings keine allzu tiefen Kenntnisse der axiomatischen allgemeinen Gleichgewichtstheorie, sondern nur einen unverdorbenen Realitätssinn, um zu verstehen, dass Arbeitsverträge quasi genetisch mit einer Vielzahl von „Transaktionskosten“ belastet sind (z. B. über unvollkommene Markttransparenz, Mobilitätskosten, „Hold up“-Problemen aufgrund von Irreversibilität,¹ Spezialisierungsrisiken und Unteilbarkeiten). Diese Transaktionskosten belasten die Arbeitnehmerseite in wesentlich höherem Maß: Der Zwang zu hochgradiger Spezialisierung innerhalb einer begrenzten Lebensspanne, die zeitliche und räumliche Unteilbarkeit und technische Komplementarität der (persönlich an einer bestimmten Adresse abzugebenden) Arbeitsleistung, die Existenz eines intransparenten, durch unvollkommene Information charakterisierten Marktes, auf dem die Ausübung einer „Exit-Option“ für den Einzelnen immer mit erheblichen Kosten verbunden ist, dies alles sind die tieferen Gründe, weshalb ArbeitnehmerInnen im Regelfall einen *einzigen* Arbeitgeber haben. Die daraus zwangsläufig resultierende Abhängigkeit bedeutet, dass die Lohnfindung auf individueller Ebene innerhalb breiter Grenzen von Machtfaktoren (und nicht von „objektiven“ Marktmechanismen) bestimmt wird, sodass sich in historischer Perspektive geradezu zwangsläufig eine Gegenkraft in Gestalt der Gewerkschaftsbewegung entwickeln musste.

Diese im Kern monopsonistische Abhängigkeit impliziert auch, dass wir die enormen Vorteile einer weltweiten Arbeitsteilung und eines globalen marktwirtschaftlichen Austausches von Gütern und Dienstleistungen unter den Bedingungen einer monetären Kreditwirtschaft nur genießen können, wenn wir auch die damit verbundenen Unsicherheiten und Stabilitätsrisiken für den Arbeitsmarkt bis zu einem gewissen Grad in Kauf nehmen.

Weil diese Risiken unter den Bedingungen einer real funktionierenden Marktwirtschaft einerseits unvermeidbar sind, andererseits aber extrem ungerechte, einseitige und konflikträchtige Verteilungswirkungen auslösen können, brauchen wir einen stabilen Wohlfahrtsstaat zur dauerhaften Sicherung einer friedlichen Kooperation. Das ist keine Frage einer übertriebenen Liebe zur Gerechtigkeit (oder gar die Folge einer Kultur des „Neides“, wie böswillige Kritiker wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung meinen), sondern eine Forderung der aufgeklärten ökonomischen Vernunft im Dienste der langfristigen Sicherung des Wohlstandes.

3. Wohlfahrtsstaatliche Mikroregulierungen und Arbeitsmarktkrisen

Die existenziellen Auswirkungen wirtschaftlicher Krisenerscheinungen auf der konkreten Ebene des Einzelfalles (aber auch die davon ausgehenden Rückkoppelungen auf die Systemebene) werden, wie internationale

Vergleiche zeigen, durch das institutionelle und regulatorische Umfeld, das formelle und informelle soziale Netz entscheidend mitgeprägt.

Da das ökonomische und das politische System einer Gesellschaft nicht isoliert voneinander existieren, sondern in einer engen Wechselwirkung stehen, wird das gesamte Feld sozialstaatlicher Mikroregulierungen in einer Wirtschaftskrise nicht nur einer harten Belastungsprobe unterzogen, sondern auch zwangsläufig zu einem politischen Kampffeld der Interessen. In jeder Arbeitsmarktkrise (die häufig auch zu einer Budgetkrise führt) wittern die Feinde des Wohlfahrtsstaates Morgenluft – unter dem Schlagwort der „Flexibilisierung“ werden Arbeitslosenunterstützung, Kündigungsschutznormen, Mindestlöhne, Regulierungen des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz, Arbeitszeitregelungen, spezifische Schutzbestimmungen für Frauen, Jugendliche, Behinderte etc. in Frage gestellt. Hinter diesen Attacken gegen wohlfahrtsstaatliche Schutzbestimmungen stecken nicht nur manifeste Interessen, sondern auch die medial sehr leicht zu vermittelnde, aber naive Vorstellung, Krisen des Arbeitsmarktes müssten zwingend auch eine auf diesem Markt zu lokalisierende Ursache haben – eine Sichtweise, die gerade angesichts der Erfahrungen der Finanzkrise 2007 und ihrer Folgen realitätsfremder und bizarrer erscheint denn je.²

Wohlfahrtsstaatliche Mikroregulierungen, die sich in der keynesianisch geprägten Wachstumsphase der Nachkriegszeit bis Mitte der Siebzigerjahre entwickelt haben, um die unerwünschten Folgen von Wirtschaftskrisen für arbeitende Menschen abzumildern, sind jedenfalls, das hat die Geschichte klar gezeigt, das Ergebnis eines Parallellogramms der politischen Kräfte und nicht das Ergebnis einer „wissenschaftlichen“ Einsicht in sachliche Notwendigkeiten. Da sich die Machtverhältnisse im Zuge von Globalisierung und einer einseitig ausgerichteten Wirtschaftspolitik langfristig zulasten der Arbeitnehmerinteressen verschoben haben, geraten nun auch scheinbar unverrückbare Säulen des Wohlfahrtsstaates ins Wanken.

Dies gilt natürlich *a fortiori* unter Bedingungen der Massenarbeitslosigkeit, in der die Drohmacht jedes Arbeitgebers (und ihrer politischen Interessenvertreter) gewaltig gestärkt wird. Auch wenn Regulierungen oberflächlich unverändert bleiben, kommt es in Verbindung mit einer notorisch unzureichenden (oft zahnlosen) rechtlichen Kontrolle durch die Behörden zu einer schleichenden informellen Aushöhlung von Schutzbestimmungen. „Wo kein Kläger, da kein Richter“, diese simple Regel gilt leider in besonderem Maß bei Verletzung arbeitsrechtlicher Schutzbestimmungen. Unregulierte Arbeitsmärkte sind aber genauso ineffizient (und stabilitätspolitisch nahezu so gefährlich) wie unregulierte Finanzmärkte, weil sie auf beiden Seiten des Marktes zu extrem kurzfristiger (und kurzsichtiger) Planung aller relevanten Aspekte der Kontraktbeziehung verleiten. Genauso

wie Kapitalmärkte benötigen auch Arbeitsmärkte zu ihrem Funktionieren eine Basis langfristigen Vertrauens zwischen den Vertragspartnern – genau jene Bedingungen, die ohne ein funktionierendes System wohlfahrtsstaatlicher Mikroregulierungen nicht erfüllt sein können.

Es ist sehr einfach, in einem Klima allgemeiner Angst um den eigenen Arbeitsplatz kritische Stimmen mundtot zu machen, die Ausübung von Betriebsratsrechten zu blockieren oder überhaupt die Etablierung unabhängiger gewerkschaftlicher Kontrolle auszuhebeln. Deshalb wird auch die Kluft zwischen segmentierten Arbeitsmärkten (z. B. öffentlicher Dienst versus „Privatwirtschaft“) bezüglich der realen Ausgestaltung von Arbeitsbedingungen in einer Krise vertieft – was in der medialen Aufarbeitung von Seiten wirtschaftsliberaler Kommentatoren allerdings dann regelmäßig dazu führt, unter der sympathischen Forderung nach Fairness moralisch „gerechtfertigte“ Verschlechterungen auch für jene Bereiche des Arbeitsmarktes zu fordern, in denen der Prozess der informellen Aushöhlung von Arbeitnehmerrechten noch nicht so weit fortgeschritten ist. Besser es geht allen gleich schlecht, als einigen wenigen weniger schlecht ...

Dies alles wäre nur einer der üblichen Verteilungskämpfe (wo Arbeitnehmerinteressen gegeneinander ausgespielt werden), hätte die allgemeine Erosion wohlfahrtsstaatlicher Mikroregulierungen nicht auch ernste negative stabilitätspolitische Implikationen (indem etwa deflatorische Tendenzen in der Krise noch verschärft werden).

Empirische Hinweise auf die wirtschaftspolitische Endogenität wohlfahrtsstaatlicher Mikroregulierungen aufgrund sich ändernder Machtverhältnisse liefern Howell et al. (2007). Die Autoren zeigen nicht nur, dass die Einkommensersatzquoten im Falle von Arbeitslosigkeit in Ländern mit höherer Arbeitslosigkeit tendenziell niedriger sind als in Ländern mit niedrigerer Arbeitslosigkeit; sie zeigen auch mithilfe eines Kausalitätstests, dass die Kausalität von der Arbeitslosigkeit zur Arbeitslosenunterstützung (und nicht in der umgekehrten Richtung) wirkt: Höhere Arbeitslosigkeit führt tendenziell – aus durchsichtigen budgetären Gründen – zu einer Verschärfung der Bezugskriterien für Unterstützungen, aber eine Verschlechterung der Arbeitslosenunterstützung hat umgekehrt kaum einen Effekt auf die Höhe der Arbeitslosenrate.

Wie unbedeutend ein eventuell bestehender Einfluss der Höhe der Arbeitslosenunterstützung auf die Höhe der Arbeitslosenrate ist, zeigt auch ein natürliches Experiment, das von Lalive und Zweimüller (2004) analysiert wurde. Dabei kam es im Zuge sozialrechtlicher Änderungen in Österreich zu einer zufälligen Zuweisung von Arbeitslosen in eine „privilegierte“ Gruppe mit deutlich längerer Bezugsdauer und höherer Ersatzquote und in eine schlechter gestellte, für welche die alten Regeln Gültigkeit hatten. Aus den Ergebnissen kann man hochrechnen, dass eine extreme Verlängerung der maximalen Bezugsdauer um ein Drittel und des Einkom-

mensersatzes um 15% die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um sage und schreibe drei Tage (von 200 auf 203 Tage) erhöht. Umgelegt auf die Arbeitslosenquote entspricht dies einer Änderung von etwa 0,2 Prozentpunkten – ein winziger Effekt, gemessen an derart dramatischen Änderungen!

Dafür ist allerdings zu erwarten, dass ein verstärkter ökonomischer Druck auf die Arbeitslosen auch unerwünschte Nebenwirkungen auf Arbeitslose und Beschäftigte hat: Eine zu niedrige Arbeitslosenunterstützung zwingt Arbeitslose in Berufe, für die sie unter Umständen weniger geeignet sind, in denen sie sogar bereits erworbene Qualifikationen wieder verlieren. Die dadurch ausgelöste Unzufriedenheit führt zu erhöhter Fluktuation – mit entsprechenden Kosten auch für die Unternehmen. Niedrigere Arbeitslosenunterstützung schwächt auch die Verhandlungsposition von Beschäftigten im Falle langfristig ungesunder Arbeitsbedingungen (erzwungene Überstunden, Arbeitsintensität etc.).

4. Arbeitsplatzunsicherheit und Arbeitslosigkeit

Die allgemeinen makroökonomischen Entwicklungen bestimmen (empirisch nachweisbar) die Arbeitsmarktchancen ganzer Generationen und damit – jenseits unterschiedlicher individueller Leistungsbereitschaft und -fähigkeiten – auch das Schicksal jedes Einzelnen. Wann man geboren wurde und wann man in den Arbeitsmarkt eintreten muss(te), prägt den gesamten Lebenspfad – ökonomisch wie privat. Der Arbeitsmarkt hat ein Langzeitgedächtnis wie ein Elefant.

Daher ist es klar, dass wirtschaftliche Krisenerscheinungen am Arbeitsmarkt, ob struktureller oder konjunktureller Art, zu tiefgreifender Verunsicherung führen, zu Zukunftsängsten aller Art, die auch unabhängig von objektiven, individuell zu verortenden Verschlechterungen der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen spürbar werden können. Individuen leben – entgegen der verkürzten Sichtweise mancher Ökonomen – nicht in einem sozialen und kommunikativen Vakuum, sondern werden von Stimmungen ihrer nahen und fernen Umgebung beeinflusst. Auch wer selbst nicht unmittelbar von Arbeitslosigkeit betroffen sein mag, kann durch unfreiwillige Arbeitslosigkeit und Existenznöte naher Angehöriger (insbesondere der eigenen Kinder) oder enger Freunde emotional schwer belastet sein. Wenn konkrete, persönlich adressierte Bedrohungen des Arbeitsplatzes, des errungenen Lebensstandards und eines mühsam aufgebauten Netzes sozialer Beziehungen wahrgenommen werden, wenn sich innerhalb einer Arbeitsbeziehung aufgrund eines abrupt sich verändernden Machtgefüges die Arbeitsbedingungen drastisch verschlechtern, dann verwandeln sich entstehende Ohnmachtsgefühle leicht in Empörung und Zorn, mit entsprechenden politischen Nachbeben.

Zahlreiche empirische Studien³ zeigen auf, dass der Zustand der Arbeitslosigkeit per se bei Konstanz aller anderen Faktoren (wenn sich statistische Zwillinge nur durch Beschäftigung und Arbeitslosigkeit unterscheiden) bei den von Arbeitslosigkeit Betroffenen zu einer signifikant geringeren Lebenszufriedenheit führt. Mit anderen Worten: Arbeitslose sind eindeutig unglücklicher als Beschäftigte. Der negative Effekt auf die Lebenszufriedenheit fällt dabei ähnlich kräftig aus wie ein Fall des Einkommens vom vierten Dezil der Verteilung zum untersten. Arbeitslosigkeit schmerzt, wie aus Abbildung 1 zu erkennen ist, sogar mehr als die Trennung von einem Partner oder der Status der Scheidung.

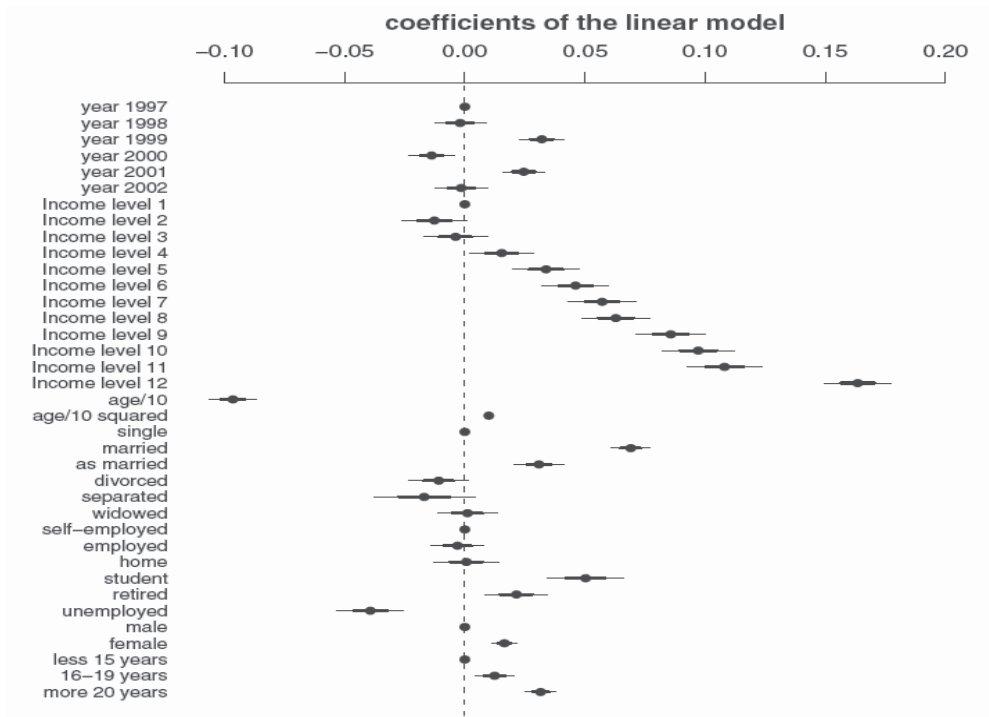
Allgemein zeigt sich in empirischen Studien bei Arbeitsmarktkrisen folgendes dramatische Bild:

- Arbeitslose erleiden relative Einkommenseinbußen – im Vergleich zu jenen, die weiterhin in Beschäftigung bleiben – über einen langen Zeitraum von 15-20 Jahren.⁴
- Arbeitslose leiden auch nach ihrem Wiedereinstieg in den Arbeitsprozess an einer höheren Instabilität ihres Einkommens.⁵
- Personen, die ihren Arbeitsplatz aufgrund von Betriebsstilllegungen verlieren, erleiden eine permanente Erhöhung ihrer Mortalitätsraten.⁶ Dieser Effekt ist ganz eindeutig auf den Arbeitsplatzverlust zurückzuführen und nicht eine Folge eines spezifischen Selektionseffekts (etwa weil kränkere Leute eher arbeitslos werden).
- Ein Arbeitsplatzverlust beeinträchtigt die Stabilität von Familien und hat negative Effekte auch auf die Kinder.⁷
- Neu und zu ungünstigen Zeiten in den Arbeitsmarkt Eintretende erleiden ebenfalls langanhaltende relative Einkommenseinbußen (bis zu 10 Jahre).

Diese empirischen Beobachtungen widersprechen einem zentralen Dogma der neuen klassischen Makroökonomik, in deren Gleichgewichtsmodellen Individuen allenfalls temporär und freiwillig den Zustand der Arbeitslosigkeit wählen, weil sie diesen Zustand einem Arbeitsplatzangebot vorziehen. Dies geschieht, weil aufgrund falscher Erwartungen (oder auch eines temporären negativen Produktivitätsschocks – wie beispielsweise „schlechte Witterung“ in der Landwirtschaft) die Arbeitsaufnahme vorübergehend eine zu geringe reale Entlohnung verspricht.⁸

Leider ist es eine Illusion zu hoffen, dass empirische Fakten, wie die oben angeführten, dazu führen werden, dass dogmatisch Gläubige der orthodoxen Gleichgewichtstheorie irgendwann bekehrt werden können. Zu offensichtlich sind verschiedene Routen, wie sich diese Theorie gegenüber der Wirklichkeit immer wieder theoretisch immunisieren kann.

Eine Einfallsprofite für Kritik bei der Interpretation dieser empirischen Studien besteht zum Beispiel darin, dass in keiner dieser Untersuchungen ein umfassender objektiver Indikator des psychischen und physischen

Abbildung 1: Effekte auf die Lebenszufriedenheit

Gesundheitszustandes der befragten Probanden unter den Determinanten des subjektiven Wohlbefindens verfügbar war. Wenn Arbeitslose zum Beispiel im Schnitt kränker sind als Beschäftigte, sind sie unter Umständen auch aus diesem Grund unglücklicher. Tatsächlich gibt es empirische Hinweise, dass sich der Gesundheitszustand von Arbeitslosen und Beschäftigten aus verschiedenen Gründen unterscheidet.

Vor dem Hintergrund der oben zitierten Ergebnisse der Arbeit von Wachter und Sullivan (2009) bezüglich einer signifikant höheren Mortalitätsrate bei älteren männlichen Arbeitslosen, die aufgrund von Betriebsstilllegungen ihren Arbeitsplatz verloren haben (also eindeutig nicht aufgrund des „Selektionseffektes“), kann man jedoch sicher erwarten, dass ein im Schnitt etwas schlechterer Gesundheitszustand der Arbeitslosen nur einen kleinen Teil der niedrigeren Lebenszufriedenheit von Arbeitslosen „wegerklären“ könnte. Daher hat die orthodoxe Gleichgewichtstheorie weiterhin einen akuten Erklärungsnotstand. Weshalb sind angeblich „freiwillig“ Arbeitslose bei Konstanz aller anderen Faktoren signifikant unglücklicher als Beschäftigte?

5. Arbeitsmarktkrisen treffen die Schwächsten zuerst

In einer interessanten, am Institut für Arbeitsmarkttheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien verfassten Dissertation, in der Krankenstandsdaten der oberösterreichischen Gebietskrankenkasse ausgewertet wurden, findet Leoni (2010) eindeutige Hinweise auf ein Selektionsproblem: Arbeitslose und Beschäftigte unterscheiden sich im Durchschnitt hinsichtlich des Faktors „Gesundheit“. Dies ist unmittelbar die Folge eines empirisch eindeutig identifizierbaren Selektionseffekts: Mitarbeiter mit häufigeren und/oder längeren Krankenständen haben ein höheres Eintrittsrisiko in die Arbeitslosigkeit. Der Selektionseffekt bedeutet, dass im Falle von Reduktionen des Personalstandes von den Personalverantwortlichen offensichtlich gezielt Personen mit höherer Inzidenz oder Dauer von Krankenständen prioritär auf die Kündigungsliste gesetzt werden.

Tabelle 5 aus der Dissertation von Leoni zeigt, dass jene Beschäftigten, die im ersten Quartal des Jahres 2006 arbeitslos wurden, im Vergleich zu jenen, die in diesem Quartal weiter beschäftigt wurden, im Schnitt im Jahre 2006 um 11 Tage länger im Krankenstand waren.

Tabelle 1: Evidenz bezüglich des Selektionseffekts

	Krankenstandsrate 2006		Unterschied im Krankenstand zw. Arbl. u. Besch.
	Durchgehende Besch. 1. Q. 2007	Beginnende Arb.los. 1. Q. 2007	
	(in %)		(in Tagen)
Männer	3,0	5,6	9,6
Frauen	2,7	6,5	13,9
15-29 J.	2,7	5,5	10,4
30-49 J.	2,6	5,9	11,9
50-64 J.	3,9	6,6	9,9
Gesamt	2,9	5,9	11,0

Quellen: Leoni (2010); OÖGKK; WIFO.

Dieser Selektionseffekt hat unter Umständen fatale Folgen für die längerfristigen Auswirkungen von schweren Konjunktur- und Arbeitsmarktkrisen. Anders als in der Diskussion rund um die „Hysterese“ von Arbeitslosigkeit, dürfte nämlich nicht so sehr der Verlust an Qualifikationen (an „Humankapital“) durch Arbeitslosigkeit schuld sein an der Gefahr einer schleichenden Verwandlung von konjunktureller in strukturelle Arbeitslosigkeit. Eher dürfte die Diskriminierung von Arbeitslosen auf Basis „statistischer“ Einschätzungen von Seiten potenzieller Arbeitgeber bezüglich der „durchschnittlichen“ Leistungsfähigkeit dazu beitragen, Wiedereintrittsbar-

rieren zu induzieren. Je länger jemand arbeitslos bleibt, desto gravierender werden diese negativen Einschätzungen wirksam, wobei sie aus Sicht der Betroffenen in vielen Einzelfällen zu Recht als ungerechtfertigte Vorurteile wahrgenommen werden. In der Arbeitsmarkttheorie spricht man bei dieser Form der Diskriminierung von „statistischer Diskriminierung“.

Da die Beschäftigten diese Gefahren des Selektionseffektes und der Arbeitslosigkeit antizipieren, gibt es bei zunehmenden Arbeitsplatzängsten im Regelfall auch empirisch beobachtbar eine Verhaltenstendenz in Richtung eines verstärkten „Präsentismus“ (darunter versteht man Anwesenheit am Arbeitsplatz trotz latenter Krankheit), eine gesundheitspolitisch zum Teil bedenkliche Entwicklung. Die geringere Zahl von Krankenständen (in Tagen und Fällen) bei sich verschlechternder Arbeitsmarktlage resultiert zum einen aus einem solchen „Anreizeffekt“, zum anderen aus dem Wirken des Selektionseffekts.

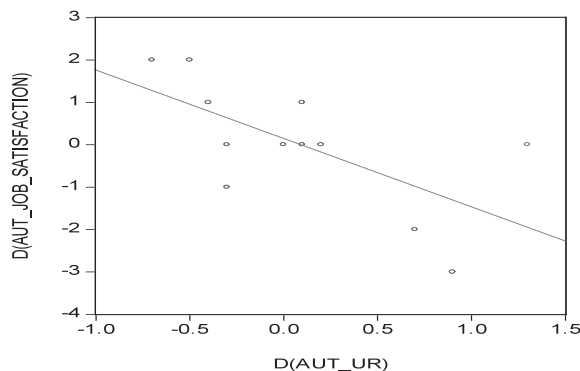
Leider sind ausgeklügelte Mikroregulierungen, die man sich eventuell vorstellen könnte, um den Selektionseffekt gezielt zu bekämpfen, mit erheblichen Nachteilen, vor allem mit bürokratischem Aufwand und unerwünschten Ausweichreaktionen, verknüpft. Außerdem muss man auch anerkennen, dass Krankenstände aus Sicht der im Wettbewerb stehenden Unternehmen nicht nur ein relevanter Kostenfaktor sind, sondern gelegentlich, insbesondere bei Hochkonjunktur, auch mit mangelnder Leistungsbereitschaft jener einhergehen können, die sie in Anspruch nehmen. Die Freiheit von Arbeitgebern, sich ihr Personal auswählen zu können und Vertragsbeziehungen, falls nötig, auch beenden zu können, ist ein wichtiges Element einer funktionierenden Marktwirtschaft. Und man sollte auch aus gewerkschaftlicher Perspektive nicht vergessen, dass die Solidarität (und Produktivität) auch allgemein innerhalb von Belegschaften leidet, wenn Unterschiede in der individuellen Leistungsbereitschaft von Mitarbeitern nicht differenzierend gewürdigt werden.

Besser als ausgeklügelte Mikroregulierungen ist eine globale Stabilitätspolitik, die schwere Krisen nach Möglichkeit verhindert oder mit wirkungsvollen Instrumenten (zum Beispiel über Kurzarbeitsmodelle) das Ausufern des Selektionseffektes im Krisenfall von vornherein verhindert.

Arbeitsmarktkrisen bedeutet jedoch nicht nur, dass die schwächsten Glieder des Arbeitsmarktes zu allererst betroffen werden, es gibt auch unmittelbar spürbare negative Folgen nicht-pekuniärer Art für die Beschäftigten. Die wachsende Sorge um den eigenen Arbeitsplatz erzeugt psychischen Dauerstress (mit entsprechenden gesundheitlichen Folgen), führt zu wechselseitiger Behinderung von ehrlicher und offener Kooperation, zu verstärktem Konkurrenzdenken („besser er wird entlassen als ich“) und intrigantem Verhalten, erhöht die Gefahr des Mobbing, impliziert dass Mitarbeiter weniger bereit sind, unangenehme Fakten gegenüber den Vorgesetzten zur Sprache zu bringen und offene Kritik zu üben – ver-

schlechtert ganz allgemein das Betriebsklima. Wie sehr das allgemeine Arbeitsklima mit der Lage am Arbeitsmarkt korreliert, zeigt die Entwicklung des von der Arbeiterkammer Oberösterreich regelmäßig erhobenen „Arbeitsklimaindex“. Die Indexwerte in Bezug auf die Arbeitszufriedenheit ($D(\text{AUT_JOB_SATISFACTION})$) sind ganz klar negativ mit Veränderungen der Arbeitslosenquote ($D(\text{AUT_UR})$) korreliert.

Abbildung 2: Änderungen der Arbeitslosenrate und Änderungen der Arbeitszufriedenheit



Das ist ein eindrucksvoller Hinweis, dass bei einer allgemeinen Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen nicht nur die Arbeitslosen leiden, sondern das gesamte vieldimensionale Gesamtpaket der Arbeitsbedingungen unter Druck gerät.

6. Einige Schlussfolgerungen für die Arbeitsmarktpolitik

Welche Schlüsse lassen sich aus unseren Beobachtungen für die Arbeitsmarktpolitik ziehen?

- Es ist ökonomisch sinnvoller, das Entstehen von Massenarbeitslosigkeit zu verhindern, als im Nachhinein mit teuren aktiven Arbeitsmarktprogrammen Anpassungsmaßnahmen zu finanzieren. Die erfolgreiche Kurzarbeitsregelung, um die uns die USA beneiden haben, hat dies in der letzten, vom Finanzsystem ausgehenden Krise klar gezeigt.
- Präventive Gesundheitsvorsorge und Kontrolle gesundheitsschädlicher Arbeitsbedingungen am Arbeitsplatz (aber auch eine Gesundheitsberatung von Arbeitslosen) könnten nützlich sein bei der Minimierung der unerwünschten Folgen des „Selektionseffekts“ und zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit.
- Eine milde Form des „*experience rating*“ bei der Festlegung von Krankenkassenbeiträgen könnte sinnvoll sein. Wenn ein Betrieb z. B. weit

überdurchschnittliche Krankenstandszahlen produziert, so sollte zunächst eine Verpflichtung zu einer Intensivberatung bestehen, um die Hintergründe aufzuklären und eventuelle Gegenmaßnahmen einzuleiten. Wenn diese Maßnahmen nicht umgesetzt werden, sind die Krankenversicherungsbeiträge entsprechend anzupassen.

- Schärferer Kündigungsschutz im Krankheitsfall ist hingegen ein zweischneidiges Schwert: Einerseits reduziert er den Selektionseffekt bei Kündigungen, andererseits verschärft er die gesundheitlichen Eintrittsvoraussetzungen.
- Wie wichtig ein solides System der Arbeitslosenunterstützung für den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach dem Arbeitsplatzverlust ist, kann man an den dramatischen Folgen der gestiegenen Langzeitarbeitslosigkeit in den USA studieren. Aus einem Zustand der absoluten Armut und Obdachlosigkeit wieder zurück an einen nachhaltigen Arbeitsplatz zu kommen, ist unter solchen Voraussetzungen nahezu ausgeschlossen.

Anmerkungen

- ¹ Unter dem „*Hold up*“-Problem versteht man das Entstehen von Machtasymmetrien, wenn zum Vollzug einer bilateralen Vertragsbeziehung einseitige Vorleistungen eines Partners erforderlich sind. Dadurch entsteht die Möglichkeit erpresserischen Nachverhandelns für jenen Partner, der die komplementäre, ex ante versprochene Anschlussleistung erbringen müsste, damit die erwarteten Profite generiert werden können.
- ² Man muss in diesem Zusammenhang nur daran erinnern, dass die OECD zwar in den letzten beiden Jahrzehnten unzählige Studien („*Job Studies*“, „*Employment Reports*“ etc.) rund um das mit eiserner Beharrlichkeit verkündete „*Mantra*“ der unerlässlichen „*Flexibilisierung*“ der Arbeitsmärkte vorgelegt hat, gleichzeitig jedoch gegenüber den immensen Gefahren unregulierter globaler Finanzmärkte für Wachstum und Beschäftigung absolut blind war!
- ³ Z. B. Pittau et al. (2009); Clark und Oswald (1994); Frey und Stutzer (2002).
- ⁴ Von Wachter, Song und Manchester (2009).
- ⁵ Ebendort.
- ⁶ Von Wachter und Sullivan (2009).
- ⁷ Oreopolos, Page, Stevens (2009), Stevens und Schaller (2009), Oreopolos, Heisz, von Wachter (2010).
- ⁸ Ein Zentrum der *real business cycle*-Schule ist an der Universität in Minneapolis zu finden, wo der Nobelpreisträger Prescott seinen Schuttschirm über diese mathematische Sekte aufgespannt hat. Minneapolis liegt inmitten eines wichtigen Getreideanbaugebietes der USA. Vielleicht hat ja die dadurch geprägte eindimensionale Perspektive zur Geburt der *real business cycle*-Theorie wesentlich beigetragen. In einer agrarisch dominierten Wirtschaft hat diese Theorie eine gewisse Berechtigung. Im Mittelalter wurden Konjunkturkrisen in der Tat sehr häufig von Missernten ausgelöst. Diese Theorie auf eine moderne Industriegesellschaft zu übertragen, ist allerdings absurd.

Literatur

- Clark, A.; Oswald, A. J., Unhappiness and Unemployment, in: *The Economic Journal* 104 (1994) 648-659.
- Frey, B. S.; Stutzer, A., What can economists learn from Happiness Research, in: *Journal of Economic Literature* XL (2002) 402-435.
- Lang, K.; Majumdar, S., The Pricing of Job Characteristics when Markets Do Not Clear: Theory and Implications, in: *International Economic Review* 45/4 (2004) 1111-1128.
- Lalive, R.; Zweimüller, J., Benefit Entitlement and Unemployment Duration – the Role of Policy Endogeneity, in: *Journal of Public Economics* 88 (2004) 2587-2616.
- Howell, R. D.; Baker, D.; Glynn, A.; Schmitt, J., Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence, in: *Capitalism and Society* 2/1 (2007).
- Pittau, M. G.; Zelli, R.; Gelman, G., Economic Disparities and Life Satisfaction in European Regions, in: *Social Indicator Research* 96 (2010) 339-361.
- Leoni, T., Essays on Health and the Labour Market. With a focus on sick leave in employment and unemployment (=Dissertation, Institut für Arbeitsmarkttheorie und -politik, Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2010).
- Von Wachter, T.; Sullivan, M., Job Displacement and Mortality. An Analysis Using Administrative Data, in: *The Quarterly Journal of Economics* (2009) 1265-1305.
- Von Wachter, T.; Song, J.; Manchester, J., Long-Term Earnings Losses Due to Mass Lay-offs during the 1982 Recession: An Analysis Using Longitudinal Administrative Data from 1974 to 2004 (=mimeo, Columbia University, New York 2009).
- Oreopoulos, P.; Page, M.; Stevens, A. H., The Intergenerational Effects of Worker Displacement, in: *Journal of Labor Economics* 26/3 (2008) 455-483.
- Oreopoulos, P., Von Wachter, T.; Heisz, A., The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession (=National Bureau of Economic Research Working Paper 12159, Washington, D. C., 2006).

Zusammenfassung

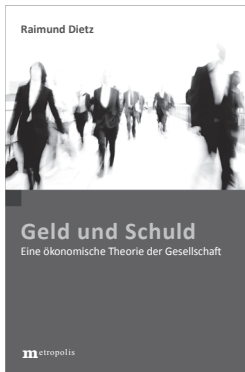
Nicht nur die Löhne und die Arbeitsplatzsicherheit, sondern, was oft übersehen wird, auch die Arbeitsbedingungen in ihrer ganzen Vielfalt sowie das soziale Umfeld arbeitender Menschen sind von den Folgen einer Arbeitsmarktkrise in negativer Weise betroffen. In diesem Aufsatz wird unter Verweis auf neuere empirische Studien dargelegt, wie der Schock der Arbeitslosigkeit und die Angst vor Arbeitsplatzverlust die Lebenszufriedenheit Betroffener signifikant beeinträchtigen, wie die Folgen von Arbeitsmarktkrisen gerade die Schwächsten (darunter jene mit einem fragileren Gesundheitszustand) am härtesten treffen, wie Massenarbeitslosigkeit sogar die Mortalitätsrate Betroffener in kausaler Weise signifikant erhöht und jede kurzfristige Wirtschaftskrise auch extrem nachteilige langfristige Folgen für die von Arbeitslosigkeit Betroffenen mit sich bringt. All diese Befunde stehen in krassem Widerspruch zu Thesen, welche das Entstehen hartnäckiger Arbeitslosigkeit ausschließlich als Gleichgewichtsphänomen und als Folge falsch gesetzter sozialstaatlicher Anreize „erklären“ wollen. Die Notwendigkeit eines Wohlfahrtsstaates wird verteidigt, wobei nicht nur Fairness- und Gerechtigkeitsargumente, sondern auch Gründe einer langfristig orientierten ökonomischen Rationalität herangezogen werden.

NEUERSCHEINUNGEN

Raimund Dietz

Geld und Schuld

Eine ökonomische Theorie der Gesellschaft

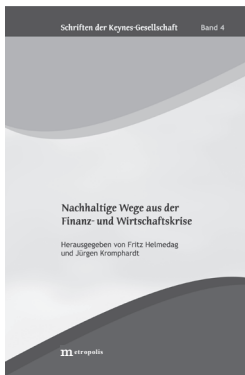


Raimund Dietz spannt den Bogen von einfachen Grundvorgängen des Gebens und Nehmens, Ausgleichens und Nichtausgleichens (Schuldenmachen) bis zur heutigen Finanzkrise als Überschuldungskrise. Das Buch setzt sich kritisch mit der Wirtschaftstheorie – im Kern eine Theorie ohne Geld – auseinander und entwickelt einen Ansatz zur Überwindung des zentralen Defizits der Ökonomik: Geld. An die Stelle einer Theorie, deren Idol die Robinsonade ist, setzt Dietz eine ökonomische Theorie der modernen Zivilisation und des Bürgers.

402 Seiten, 29,80 Euro, ISBN 978-3-89518-817-6

Fritz Helmedag / Jürgen Kromphardt (Hrsg.)

Nachhaltige Wege aus der Finanz- und Wirtschaftskrise



Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise belastet die meisten Volkswirtschaften nun schon mehr als zwei Jahre. Sie wird zwar langsam überwunden, aber ihre negativen Folgen sind noch lange nicht ausgeräumt. Umso wichtiger ist es, die Ursachen weiter zu analysieren und daraus Regelungen abzuleiten, die eine erneute Krise verhindern oder ihre Folgen begrenzen. Mit diesen beiden Problembereichen befasste sich erneut die Tagung der Keynes-Gesellschaft im Februar 2010, deren überarbeitete Referate in diesem Tagungsband, versehen mit einem einleitenden Überblick der Herausgeber, abgedruckt sind.

216 Seiten, 29,80 Euro, ISBN 978-3-89518-855-8

metropolis-Verlag

Metropolis-Verlag

www.metropolis-verlag.de

Makroökonomische Politik zur Bewältigung der Krise im Euroraum: Die Rolle Deutschlands

Silke Tober

1. Einleitung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise ging zur Jahreswende 2009/10 nahtlos in die Euroraum-Krise über. Im Folgenden wird dargelegt, dass die europäische Geldpolitik und die deutsche Fiskalpolitik auf die Wirtschafts- und Finanzkrise zwar zögerlich reagiert haben, aber entscheidend zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung im Euroraum und der kräftigen Erholung in Deutschland beigetragen haben. Bisher lässt sich ein solches Urteil über die wirtschaftspolitische Reaktion auf die Staatsanleihenkrise im Euroraum nicht fällen. Deutsche Wirtschaftspolitiker haben die Krise eher verschärft, als dazu beizutragen, sie zu entschärfen. Auch ein Jahr nach Beginn der Krise ist die Lage im Euroraum prekär, und ohne einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel droht dem Euroraum eine jahrelang währende Stagnation oder gar die Aufspaltung in mehrere Währungsräume. Ein Maßnahmenbündel, das dies verhindern könnte, wird im vierten Abschnitt des Beitrages dargestellt. Anschließend wird erörtert, inwieweit die deutsche Schuldenbremse mit einer expansiven Fiskalpolitik zu vereinbaren ist und wie stark die deutsche Wirtschaft in den kommenden Jahren wachsen kann.

2. Fiskal- und geldpolitische Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise

Die Reaktion der deutschen Fiskalpolitik auf die Finanz- und Wirtschaftskrise ist im Großen und Ganzen positiv einzuschätzen. Zwar setzte diese mit erheblicher Verzögerung ein. Als die Notwendigkeit einer fiskalpolitischen Reaktion Ende 2008 aber erkannt war, wurde schnell gehandelt: Innerhalb von zwei Monaten wurde das Konjunkturpaket II verabschiedet, das ein Gesamtvolumen von fast 50 Mrd. Euro und ein umfangreiches kommunales Investitionsprogramm beinhaltet. Mit dem Konjunkturpaket I war zuvor zudem die finanzpolitische Förderung der Kurzarbeit auf den Weg gebracht worden, und damit eine Maßnahme, die die Beschäftigung

direkt stabilisierte. Der Höhepunkt der konjunkturellen Kurzarbeit wurde im Mai 2009 mit über 1,4 Mio. Personen erreicht. Obwohl das deutsche BIP 2009 um 4,7% geschrumpft ist, blieb die Beschäftigung nahezu konstant. Entsprechend stabil entwickelten sich der Konsum und die Importnachfrage. Beigetragen hierzu hat auch die hohe interne Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes: Guthaben auf Arbeitszeitkonten wurden drastisch reduziert, und die Regelarbeitszeit wurde tariflich gesenkt. Im Jahre 2009 belief sich der diskretionäre fiskalpolitische Impuls gegenüber dem Vorjahr auf 1,4% des BIP.¹ Zusammen mit den automatischen Stabilisatoren hatten diese Maßnahmen zur Folge, dass das Budgetdefizit 2009 auf -3,0% des BIP stieg, nach -0,1% im Jahre 2008. Die antizyklische Fiskalpolitik in Deutschland trug so gemeinsam mit der ähnlich ausgerichteten Fiskalpolitik in vielen anderen Ländern erheblich zur Stabilisierung von Konjunktur und Beschäftigung bei und lässt erahnen, wie wirkungsvoll eine im Voraus konzipierte und gut durchdachte Fiskalpolitik sein kann. Das deutsche BIP nahm 2010 um 3,6% zu und dürfte im Laufe dieses Jahres sein Vorkrisenniveau wieder erreichen.

Die EZB reagierte auf die einsetzende Finanz- und Wirtschaftskrise im Juli/August 2007 zwar insofern rasch und adäquat, als sie dem der Unsicherheit geschuldeten erhöhten Bedürfnis nach längerfristiger Liquidität der Banken nachkam. Das Gesamtvolumen erhöhte sie jedoch trotz des gestörten Interbankenmarktes und des entsprechend höheren Liquiditätsbedarfs zunächst kaum. Daher stiegen die Refinanzierungskosten der Banken bei der EZB – die damals im Bieterverfahren zustande kamen – deutlich. Knapp 5% mussten die Banken für die mehrmonatige Refinanzierung beim Eurosystem im Frühjahr 2008 zahlen; in diesem Quartal schrumpfte die Wirtschaft im Euroraum bereits. Im Juli 2008 erhöhte die EZB dann als Reaktion auf die steigenden Rohölpreise auch noch die Leitzinsen, wenn auch nur um einen viertel Prozentpunkt, auf 4,25%. In diesem Monat erreichte der Euro gegenüber dem US-Dollar mit 1,557 USD/EUR seinen Höchststand. Er lag um 15% höher als ein Jahr zuvor, und auch real effektiv wertete der Euro im ersten Krisenjahr deutlich auf, und zwar um 5,3%. Die Aufwertung dämpfte die sich ohnehin abschwächende Konjunktur zusätzlich, was von der EZB bewusst hingenommen wurde; und dies, obwohl die EZB durch ihre Politik den Preis für Rohöl gar nicht beeinflussen, sondern lediglich versuchen kann, die Inflationsrate über eine Verringerung der binnenwirtschaftlich bestimmten Preisentwicklung zu reduzieren.

Das IMK hatte im Dezember 2007 folgende Überschrift für den geldpolitischen Teil des Jahresausblicks gewählt: „Geldpolitik in der Zwickmühle?“² Diese Frage wurde sodann wie folgt verneint. Zwar befand sich die EZB in keiner leichten Situation. Der drastische Anstieg der Ölpreise und die anziehenden Lebensmittelpreise hatten die Inflation auf rund 3% ge-

bracht. Gleichzeitig hatten sich aber die monetären Rahmenbedingungen im Euroraum merklich verschlechtert, und es deutete sich eine nennenswerte Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung an. Die Geldpolitik befand sich daher nur scheinbar in einem Dilemma: Die Verteuerung von Energie und einigen Lebensmitteln läutete kein neues Zeitalter hoher Inflation ein, sondern stellte einen Preisschub dar, der keine geldpolitische Reaktion erforderte, sofern er keine Zweitrundeneffekte nach sich zog. Diese würden auftreten, wenn die Löhne im Euroraum wegen des Preisschubs stärker zunehmen würden, als mit dem Inflationsziel der EZB zu vereinbaren wäre. Anzeichen hierfür gab es auch nach Einschätzung des EZB-Stabes, des Sachverständigenrates und der deutschen Wirtschaftsforschungsinstitute damals nicht.

Wenn eine Zentralbank trotz ausbleibender Zweitrundeneffekte den monetären Rahmen strafft, bremst sie die Konjunktur und verringert so über eine ungünstigere Arbeitsmarktentwicklung die zugrunde liegende Inflationsdynamik, also die Kerninflation. Nach Auslaufen des Preisschocks fällt die Inflationsrate unter das stabilitätsgerechte Niveau, sodass die Zentralbank die Zügel wieder lockern müsste, um die Inflationsentwicklung in Einklang mit ihrem Ziel zu bringen. Die Orientierung an der gesamten Inflationsrate statt an der durch eine Kernrate approximierten zugrunde liegenden Inflationsdynamik erhöht somit im Falle von Preisschocks die Volatilität der realwirtschaftlichen Entwicklung.³

Angesichts des kräftigen Anstiegs des Rohölpreises in den vergangenen zwölf Jahren ist die Tatsache, dass die EZB dennoch ihr Inflationsziel im Durchschnitt erreicht hat, ein Indiz für eine zu restriktive Haltung der Geldpolitik. Zwischen 1998 und 2010 ist der Rohölpreis von jahresdurchschnittlich 11 US-Dollar auf 60 US-Dollar gestiegen, was in Euro gerechnet einem Anstieg von 424% entspricht.

Die Verschärfung der Finanzkrise durch den Bankrott von Lehman Brothers im Oktober 2008 zwang die EZB kurz nach der Zinserhöhung dazu, die Leitzinsen zu senken. Gleichzeitig beschloss sie, die nachgefragte Liquidität voll zuzuteilen. Anfang 2009 – nach drei Quartalen rückläufiger wirtschaftlicher Aktivität im Euroraum – lag der Leitzins noch bei 2,5%, der Dreimonats-Interbankenzins sogar bei 2,9%. Die EZB schleuste dann den Leitzins bis Anfang April 2009 auf 1% herunter und erreichte darüber hinaus durch die Einführung eines 12-monatigen Refinanzierungsgeschäftes im Juli 2009, dass auch der Dreimonatszins auf dieses Niveau fiel. Unter 1% beim Leitzins wollte die EZB partout nicht gehen, anders als die anderen großen Zentralbanken. Es war insbesondere Axel Weber, der immer wieder 1% zur Untergrenze stilisierte.

Es ist unbestritten, dass die Geldpolitik der EZB entscheidend dazu beigetragen hat, die sich 2009 im freien Fall befindliche Wirtschaft des Euroraums und das angeschlagene Bankensystem zu stabilisieren. Eine

zügigere und stärkere Reaktion der EZB hätte den konjunkturellen Einbruch aber deutlicher abschwächen und somit den massiven Anstieg der Arbeitslosenquote im Euroraum auf mittlerweile 10% verhindern können.

Das Wachstum im Euroraum ohne Deutschland betrug im vergangenen Jahr nur 1% und dürfte auch in diesem Jahr schwach bleiben.⁴ Die deutsche Konjunktur dürfte im Verlauf dieses Jahres an Fahrt verlieren, wodurch sich die Aussichten für 2012 eintrüben. Gründe hierfür sind nicht nur die weniger stark expandierende Weltwirtschaft insgesamt und das Auslaufen der Konjunkturprogramme, sondern auch die mangelnde bzw. fehlgeleitete Reaktion auf die Staatsanleihen-Krise im Euroraum.

3. Die Euroraum-Krise

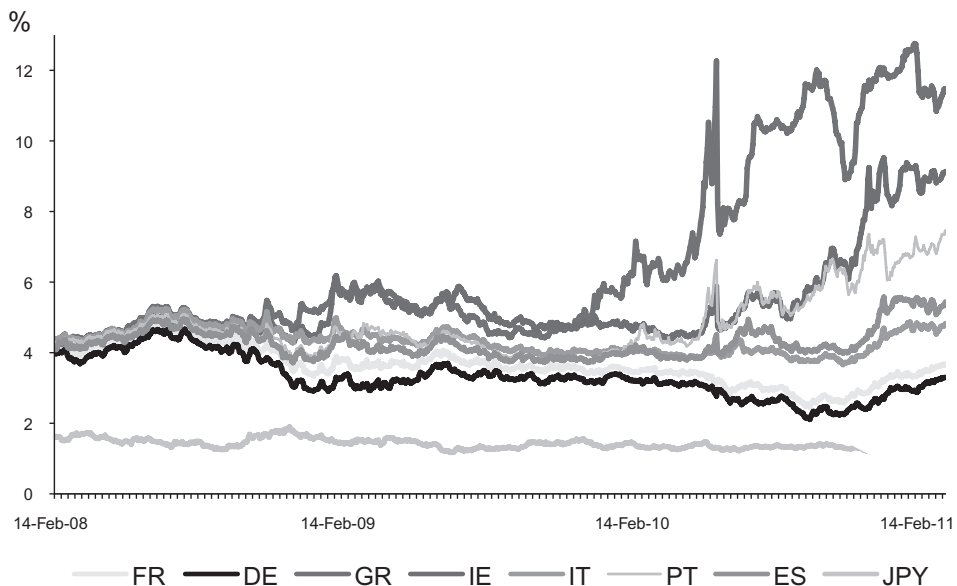
Als die Renditen von griechischen Staatsanleihen Anfang 2010 merklich zu steigen begannen, hätte die Wiederherstellung des Vertrauens wirtschaftspolitische Priorität im Euroraum haben müssen. Mit einer Garantie der griechischen Staatsschulden durch die übrigen Euroländer, gekoppelt mit Auflagen zur Sanierung der griechischen Staatsfinanzen, wäre es möglich gewesen, die Krise im Keim zu ersticken. Die gegebenenfalls erforderlichen Notkredite hätten zu niedrigen Zinsen, also den Refinanzierungskosten, vergeben werden müssen. Die Maßnahmen, die unter dem Druck der Märkte tatsächlich ergriffen wurden, haben bisher insofern stabilisierend gewirkt, als sich Griechenland nicht zu Zinskonditionen refinanzieren musste, die über 10% liegen; aber auch 5% sind für ein hoch verschuldetes Land mit einem deutlich darunter liegenden nominalen Wachstum zu hoch, zumal das Rettungspaket für Griechenland als Auflage einen drastischen Konsolidierungskurs beinhaltet, der die wirtschaftliche Entwicklung dort dramatisch verschlechtert hat: Die EU-Kommission erwartet für dieses Jahr einen Rückgang des griechischen BIP um 3%, nach -4,1% 2010.⁵ Durch das inadäquate Krisenmanagement erweiterte sich im Laufe des Jahres der Kreis der Krisenländer auf Irland und Portugal, mit erschwerten Finanzierungsbedingungen aber auch für Belgien, Spanien und Italien. Diese Länder stecken nunmehr in einem Teufelskreis aus steigender Zinslast, drastischen fiskalischen Sparmaßnahmen und einer folglich noch schwächeren Konjunktur, die wiederum negativ auf das Vertrauen und auf die Risikoprämien wirkt.

Kanzlerin Merkel hat Griechenland im Zuge der Krise als Land dargestellt, das Schlendrian betrieben und den Stabilitäts- und Wachstumspakt bewusst unterlaufen habe und nun (moralische) Hilfe zur Selbsthilfe brauche, um sich künftig besser zu betragen. So ließ sie Ende Februar 2010 im deutschen Fernsehen verlauten, Deutschland könne Griechenland im Augenblick dadurch am besten helfen, „dass wir deutlich machen: Griechenland soll seine Hausaufgaben machen“.⁶

Es besteht kein Zweifel, dass Griechenland große Fehler in der Steuerpolitik gemacht hat. Die Tatsache, dass Bezieher höherer Einkommen sich der Steuerzahlung entziehen konnten, hat die Steuerbasis stark geschmälert. Griechenland wurde aber zwischen 2004 und Oktober 2009 von einem konservativen Ministerpräsident regiert, dessen Partei, die Nea Dimokratia, auf europäischer Ebene mit der deutschen CDU in der Europäischen Volkspartei organisiert ist. Es war die neue, sozialistische Regierung unter Papandreou, die die Defizitberechnung der alten Regierung revidierte, die finanzielle Lage des Staates aber nicht zu verantworten hat. Ohne die Belastungen infolge der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise wäre Griechenland zudem gar nicht in eine derart brenzlige Lage geraten. Griechenland hat die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise aber nicht zu verantworten. Dennoch verkündete Merkel am 20. März: „Die beste Lösung für den Euro ist, wenn Griechenland alleine seine Probleme löst, mit der politischen Unterstützung natürlich der europäischen Staats- und Regierungschefs.“⁷ Und kurz vor dem EU-Gipfel Ende März 2010 erklärte sie im deutschen Bundestag, dass im Notfall zu gewährende finanzielle Hilfen die Form gemeinsamer bilateraler Hilfen nehmen sollten, kombiniert mit Krediten des Internationalen Währungsfonds, wobei sie

Abbildung 1: Renditen im Euroraum

(Renditen von Staatsanleihen: *Benchmark*-Anleihen mit zehnjähriger Restlaufzeit)



Quelle: Reuters (EcoWin Financial).

betonte, dass derartige Hilfen nur als „Ultima Ratio“ in Frage kämen. Zu diesem Zeitpunkt lagen die Renditen zehnjähriger griechischer Staatsanleihen mit 6,3% bereits um 3 Prozentpunkte über den deutschen.

Nachdem Griechenland die Staaten des Euroraums am 23. April 2010 um Finanzhilfen gebeten hatte, war wenige Tage später von Merkel zu hören: „Wenn Griechenland bereit ist, auch harte Maßnahmen zu akzeptieren und nicht nur für ein Jahr, sondern für mehrere Jahre, dann haben wir eine gute Chance, den Euro als stabile Währung für uns alle zu erhalten und zu sichern.“⁸

Am 2. Mai wurde nach der Verabschiedung eines weiteren rigorosen griechischen Sparpakets der Hilfsmechanismus für Griechenland aktiviert, mit dem die Euroländer und der IWF Griechenland Kredite in Höhe von insgesamt 110 Mrd. Euro zur Verfügung stellen, wobei die Auszahlung an die Erfüllung von Vorgaben geknüpft wurde. So soll Griechenland sein Budgetdefizit von 13,6% des BIP 2009 auf -2% des BIP im Jahre 2014 zurückführen. Die Rendite zehnjähriger griechischer Staatsanleihen lag mittlerweile um 6 Prozentpunkte über den entsprechenden deutschen, jene Irlands und Portugals um mehr als 2 Prozentpunkte und italienische und spanische um einen Prozentpunkt. Statt zu sinken, stiegen die Renditedifferenziale weiter an. Am 7. Mai erreichten die Renditen griechischer zehnjähriger Staatsanleihen mit 12,3% ihren vorläufigen Höhepunkt; die entsprechenden deutschen Papiere lagen bei 2,8%; und auch die Renditen der anderen Südländer tendierten deutlich nach oben. Vor diesem Hintergrund führte das Eurosystem am folgenden Montag erstmals Käufe von Staatsanleihen dieser Länder durch – nur vier Tage nachdem EZB-Präsident Trichet auf der monatlichen Pressekonferenz erklärt hatte, eine solche Maßnahme wäre während der EZB-Sitzung nicht einmal diskutiert worden. Bundesbankpräsident Axel Weber kritisierte diesen Beschluss des EZB-Rates noch am selben Tag in einem Interview mit der *Börsen-Zeitung*.⁹ Obwohl am 10. Mai auch ein Euro-Schutzschirm angekündigt wurde, der Garantien und Kreditmittel in Höhe von insgesamt 750 Mrd. Euro von Seiten der Euroländer, des IWF und der EU umfasste, beruhigten sich die Märkte nicht. Im Mai brach dann die Diskussion um die Zerteilung des Euroraums aus, einen im Norden und einen im Süden. Die Renditedifferenziale nahmen Woche zu Woche weiter zu. Stets hinkten die Entscheidungen der Entwicklung hinterher, stets nahm Deutschland bis zur letzten Minute eine blockierende Haltung ein, und die Beschlüsse, die letztlich unter dem Druck der Märkte zustande kamen, waren nicht geeignet, Vertrauen in eine stabile Entwicklung im Euroraum zu schaffen.

Einen erneuten Renditesprung gab es im Oktober 2010, als Merkel mit ihrer Forderung nach Gläubigerhaftung an die Öffentlichkeit trat. Obwohl ihr Vorstoß den permanenten Krisenmechanismus im Euroraum ab 2013 betraf, wirkte die Ankündigung vor dem Hintergrund der schwierigen wirt-

schaftlichen und finanziellen Lage insbesondere der südeuropäischen Länder der stark verunsichernd auf die Besitzer der Staatspapiere dieser Länder.

Eine institutionalisierte Gläubigerhaftung hätte weder die aktuelle Krise verhindert, noch würde sie die Stabilität im Euroraum in Zukunft erhöhen. Kaum ein Anleger hätte die Zahlungsfähigkeit der sehr gering verschuldeten Länder Irland und Spanien vor der Wirtschafts- und Finanzkrise in Zweifel gezogen, zumal Irland und Spanien zudem überwiegend Budgetüberschüsse erzielten und somit den Stabilitäts- und Wachstumspakt beispielhaft erfüllten. Erst als die internationale Krise diese Staaten gezwungen hatte, einen Teil der hohen privaten Schulden zu übernehmen, um einen Kollaps ihrer Volkswirtschaften zu verhindern, zeigten sich die unterschwelligen Probleme in diesen Ländern deutlich. Bei einer eingebauten Gläubigerhaftung wäre es wahrscheinlich zu diesem Zeitpunkt sofort zu einem Renditeanstieg gekommen. Ein solcher Renditeanstieg hätte aber keinen Frühwarncharakter gehabt und hätte somit auch nicht disziplinierend wirken können. Sollte Gläubigerhaftung als Wesenmerkmal in die Staatsschuldtitel des Euroraums eingebaut werden, so dürfte dies eher destabilisierend als stabilisierend wirken. Die Folgen wären erstens hohe Renditedifferenziale, die die Geldpolitik erschweren würden, und zweitens die immer existierende latente Gefahr von spekulativen Attacken. Aufkommende Zweifel an der Finanzlage eines Staates würden zu steigenden Zinsen führen, die ihrerseits die Finanzlage des Staates erschweren sowie die Zweifel der Märkte erhöhen würden. Damit stiege der Druck, rasch Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen, die dann über steigende Steuern oder sinkende Ausgaben die Konjunktur dämpfen würden, mit der Folge geringerer Steuereinnahmen und höherer Arbeitslosigkeit. Das ist die Situation, in der sich Griechenland, Irland, Portugal und Spanien gegenwärtig befinden.

Gegen einen Schuldenschnitt in einem Land spricht zudem, dass er Kettenreaktionen auslösen kann. Nimmt ein Land einen Schuldenschnitt vor, hat dies nicht nur Rückwirkungen auf andere Länder, in denen die entsprechenden Papiere gehalten werden, sondern es steigt auch die Nervosität an den Märkten und damit die Wahrscheinlichkeit, dass über kurz oder lang das dann schwächste Glied der Kette einer spekulativen Attacke ausgesetzt wird und zunächst in eine Liquiditäts- und dann in eine Solvenzkrise getrieben wird.

Die Notwendigkeit einer Umschuldung der Krisenländer wird seit Anfang 2010 immer wieder ins Spiel gebracht – beispielsweise von Joseph Stiglitz (2011). Ein Schuldenschnitt bei Staatsanleihen ist aber kein gewöhnliches wirtschaftspolitisches Instrument. Im Falle der Inlandsverschuldung ist er das letzte Mittel in einer aussichtslosen Situation – wie in Deutschland 1923, als die Schulden zwar nicht durch einen Schnitt, aber durch eine Hyperinflation nahezu vollständig entwertet wurden, und bei der Wäh-

rungsreform 1948, als die Geldvermögen der Deutschen ein zweites Mal, diesmal um etwa 90%, entwertet wurden. In einer solch aussichtslosen Situation befindet sich kein Land des Euroraums, auch nicht Griechenland. Und anders als ein Land mit eigener Währung, dass die Last einer Auslandsverschuldung nicht tragen kann, können die derzeitigen Krisenländer nicht *uno actu* mit dem Schuldenschnitt ihre Währung abwerten und so an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen, um das Vertrauen der Finanzmärkte zurückzugewinnen.

EZB-Präsident Trichet hat noch vor Kurzem die Möglichkeit eines Staatsbankrotts im Euroraum ausgeschlossen.¹⁰ Entsprechend hätte die EZB aber Staatspapiere in deutlich größerem Ausmaß kaufen müssen. Die Renditen der Staatsanleihen der betroffenen Länder sind primär deshalb so hoch, weil Investoren sich der Unmöglichkeit eines Staatsbankrotts nicht sicher sein können. Hätte die EZB Staatspapiere in wesentlich größerem Umfang zu den niedrigen Kursen gekauft, so hätte sie nicht nur die Märkte stabilisieren, sondern auch einen Gewinn erzielen können. Aber auch ein Jahr nach Beginn der Krise ist das Ausmaß der Staatspapierkäufe des Eurosystems als Anteil an der Bilanzsumme recht gering. Insgesamt hatte das Eurosystem bis Ende Januar 2010 aus stabilitätspolitischen Gründen Staatsanleihen im Wert von 76,5 Mrd. erworben. Damit entsprechen die Staatsanleihenkäufe lediglich 3,9% der Bilanzsumme des Eurosystems. Im Vergleich: Die EZB verfügt aktuell über ein Kapital von 79 Mrd. EUR und einen erheblichen Rücklagenpuffer durch den Ausgleichsposten für Neubewertungen in Höhe von 332 Mrd. EUR.

Stattdessen baut Trichet darauf, dass die Krisenländer durch fiskalische Konsolidierung langsam das Vertrauen der Märkte zurückgewinnen. Bei der Krisenanalyse erkennt EZB-Präsident Trichet zudem, dass es nicht die fehlende Einhaltung des Stabilitätspaktes war, sondern die fehlerhafte Spezifikation des Paktes, die dazu führte, dass keine Gegenmaßnahmen gegen sich herausbildende makroökonomische Ungleichgewichte in Ländern wie Irland und Spanien ergriffen wurden. So erklärte Trichet während des Monetären Dialogs mit dem Europaparlament im September 2010:

„There is a permanent under-assessment of what is necessary in this domain, particularly in the euro area. That is why our message is always the same. Even in 2004 and 2005 we had to fight to maintain and preserve the Stability and Growth Pact, which was considered an abnormal, excessive constraint on fiscal policies. Now we are observing what has happened and I think everybody knows that it is extremely important.“¹¹

Allerdings war es damals Deutschland, das gegen den SWP verstieß. Irland hatte 2005 kein Haushaltsdefizit, sondern einen Überschuss in Höhe von 1,6% des BIP, Spanien einen von 1% des BIP, und die Staatsverschuldung der beiden Länder belief sich auf 27,4% bzw. 43% des BIP.¹² Dass die Einhaltung der fiskalischen Vorgaben des Paktes bis zum Ausbruch

der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise diese beiden Länder nicht davor geschützt hat, binnen kürzester Zeit das Vertrauen der Finanzmärkte zu verlieren, zeigt, dass nicht die Einhaltung des existierenden Paktes „ext-rem wichtig“ ist, sondern dessen Reform, und zwar dahingehend, dass neben den öffentlichen Finanzierungssalden auch die privaten berücksichtigt werden.¹³

Statt für die Zukunft eine destabilisierende Gläubigerhaftung in Staatsanleihen und automatische Sanktionen bei Nichteinhaltung der fiskalischen Kriterien festzuschreiben, sollten institutionelle Rahmenbedingungen im Euroraum geschaffen werden, die es möglich und erforderlich machen, auf makroökonomische Ungleichgewichte im Vorfeld zu reagieren, und damit die Situation einer drohenden Zahlungsfähigkeit gar nicht erst entstehen lassen.

4. Ein Weg aus der Krise

Um den aktuellen Handlungs- und Reformbedarf abschätzen zu können, bedarf es eines Blicks zurück auf die ersten neun Jahre des Euroraums. Der Euroraum ist gegenwärtig eben nicht nur mit dem Problem der Staatsverschuldung konfrontiert. Seit Beginn der Währungsunion haben sich zunehmende Leistungsbilanzungleichgewichte herausgebildet, die abgebaut werden müssen, um die Stabilität des Euroraums zu gewährleisten.

Vor Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise, also im Jahr 2007, lag der Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands bei knapp 8% des BIP während Spanien und Portugal Leistungsbilanzdefizite in Höhe von 10% des BIP aufwiesen. Die Leistungsbilanzdefizite Griechenlands und Irlands lagen bei 16% bzw. knapp 6% (siehe Abbildung 2).

Verantwortlich für die Herausbildung der Leistungsbilanzungleichgewichte war zum einen die divergierende Lohnentwicklung in den Mitgliedsländern. Bei einer Orientierung am Inflationsziel der EZB von knapp 2% hätten die nominalen Lohnstückkosten in allen Ländern zwischen 1999 und 2007 um rund 18% steigen müssen – dies war lediglich in Frankreich annähernd der Fall (siehe Abbildung 3). Demgegenüber stiegen sie in Deutschland nur um 0,3%, während die nominalen Lohnstückkosten in Griechenland, Portugal und Spanien zwischen 27% und 32% zunahmen. Nicht ganz so ausgeprägt, aber ebenfalls stark unterschiedlich war die Inflationsentwicklung in den einzelnen Ländern. Entsprechend kam es zu deutlichen Verschiebungen in der internationalen preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig gab es erhebliche Unterschiede im Realzinsniveau. Während die Realzinsen in den Ländern mit niedriger Inflation und steigender internationaler Wettbewerbsfähigkeit relativ hoch waren und negativ auf die Investitionstätigkeit wirkten, wurde die Binnennachfrage in den Defizitländern infolge relativ hoher Inflationsraten durch re-

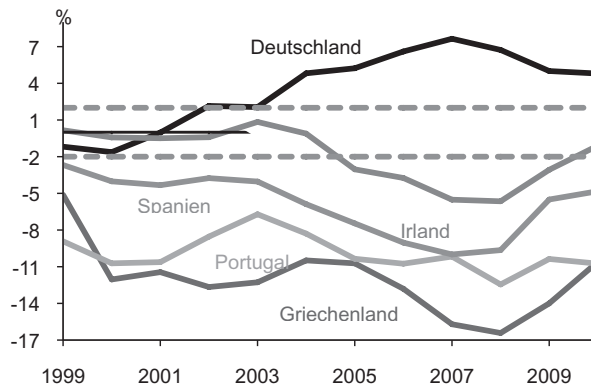
lativ niedrige Realzinsen angeregt. Hinzu kam in den ersten Jahren der Währungsunion der starke Rückgang der Kapitalmarktzinsen in diesen Ländern infolge gesunkener Risikoprämien. Auf der einen Seite standen somit Länder wie insbesondere Griechenland, Portugal und Spanien mit einer kräftigen Binnenwirtschaft, steigenden Importüberschüssen bzw. zunehmenden Leistungsbilanzdefiziten und auf der anderen insbesondere Deutschland mit einer schwachen Binnennachfrage, stark steigenden Nettoexporten und einem zunehmenden Leistungsbilanzüberschuss.

Für die Überwindung der Leistungsbilanzungleichgewichte und für die fiskalische Konsolidierung der Krisenländer ist es erforderlich, dass die Länder mit relativ soliden Staatsfinanzen und Leistungsbilanzüberschüssen ein expansives konjunkturelles Klima schaffen, das es den Krisenländern ermöglicht, ihre Staatsfinanzen zu konsolidieren und ihre Leistungsbilanz zu verbessern. Angesichts des Vertrauensverlustes an den Finanzmärkten sind allerdings weitere Maßnahmen erforderlich, die die Finanzierungskosten der Krisenländer dämpfen.

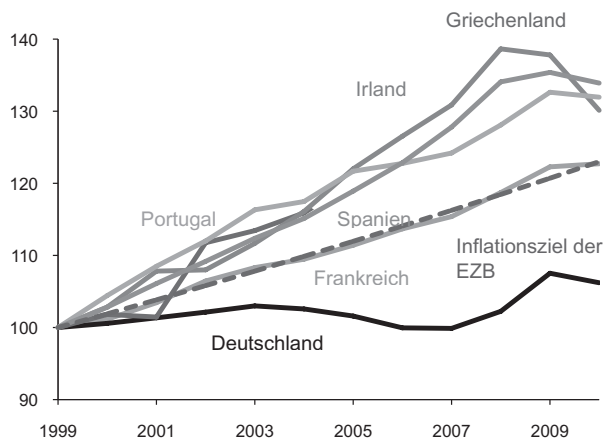
Zur Überwindung der Krise schlägt das IMK daher folgendes Maßnahmenbündel vor:¹⁴

1. Garantien für ausstehende Staatsschuldtitel notleidender Euroländer;
2. Notfallkredite, die niedrig verzinst werden und an Auflagen gebunden sind;
3. Bereitschaft der EZB, weitere ggfs. massive Staatspapierkäufe zu tätigen, und eine stark expansive geldpolitische Ausrichtung;
4. eine expansiv wirkende Fiskalpolitik in den Euroländern mit Leistungsbilanzüberschüssen oder zumindest in denen, die einen im internationalen Vergleich relativ niedrigen Schuldenstand aufweisen;
5. die Einführung von Eurobonds, die die Notfallkredite ab 2013 ablösen.

Als erster Schritt ist es notwendig, dass die Euroraumländer insgesamt, die bereits existierenden Staatsanleihen von jenen Ländern garantieren, die hohe Risikoprämien zu zahlen haben. Dies wären aktuell Griechenland, Irland und Portugal, deren ausstehende Staatsschulden sich auf 6,8% des BIP des Euroraums belaufen. Es geht dabei nicht um eine Übernahme der Schulden, einem durch den EU-Vertrag verbotenen *Bail-out*, sondern um eine Garantie, die die Märkte beruhigt und die Renditen verringert. Der Euroraum befindet sich in einer historisch zwar nicht einmaligen, aber seltenen Situation, die zwangsläufig auch Lösungsinstrumente erfordert, die unter normalen Bedingungen nicht ergriffen würden. Die internationale Finanzkrise und der massive wirtschaftliche Einbruch, der mit ihr einherging, ist die entscheidende Ursache für die schwierige finanzielle Lage, in der sich zahlreiche Euroraumländer derzeit befinden. Zwar existierten auch vor der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise makroökonomische Ungleichgewichte im Euroraum, die ihren Ausdruck in

Abbildung 2: Leistungsbilanzsalden ausgewählter Euroländer (in % des BIP) 1999-2010

Quelle: EU-Kommission, AMECO-Datenbank (Stand 30. 11. 2010).

Abbildung 3: Nominale Lohnstückkosten (Index) mit durch EZB-Inflationsziel impliziertem Referenzpfad 1999-2010

Quelle: EU-Kommission, AMECO-Datenbank (Stand 30. 11. 2010).

den Leistungsbilanzungleichgewichten fanden und auf europäischer Ebene Warnsignale hätten auslösen müssen, wäre der Blick durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht auf die Staatsfinanzen verengt worden. Auch die Lösung dieser Probleme hätte die Bereitschaft der Überschussländer erfordert, ihre Binnennachfrage zu stärken und den Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten eine restriktive Fiskalpolitik und geringere Lohnsteigerungen abverlangt. In einem stabilen weltwirtschaftlichen Umfeld hätte dies aber kaum zu vergleichbar starken Verwerfungen geführt. Trotz des starken Anstiegs seit 2008 sind die Schuldenstände mit Ausnahme von Griechenland im internationalen Vergleich nicht besonders hoch: Spaniens Staatsverschuldung liegt in diesem Jahr mit einem Anteil von 70% am BIP unter der Deutschlands (76%). Portugals Schuldenstandsquote liegt mit 89% am BIP 2 Prozentpunkte höher als jene Frankreichs.

Irlands Schuldenquote liegt mit 107% des BIP näher an der der USA (98%) als an Italien (120%). Griechenland gehört mit einer Schuldenquote von 150% zwar zu den Ausnahmen, wird aber von Japan mit einer Schuldenstandsquote von 222% des BIP noch weit übertroffen.¹⁵

Die von den Euroländern auszusprechenden Garantien sind somit als außergewöhnliche Maßnahme in einer außergewöhnlichen Situation gedacht. Sie erstrecken sich nur auf die bereits ausstehenden Staatsschulden und dienen primär der Beruhigung der durch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise nervösen Märkte.

Käme es zu Zweifeln an der Zahlungsfähigkeit eines Landes, das zunächst nicht zu dem Kreis der Länder gehört, die Garantien benötigen, so würde zuerst die EZB aktiv werden und zur Kursstabilisierung die betreffenden Staatspapiere kaufen. Sobald die Euroländer die Garantie für diese Staatsanleihen abgegeben haben, würde die EZB die Papiere mit Gewinn wieder verkaufen.

Kredite, die die betroffenen Länder zu Refinanzierung fälliger Staatsschuldtitel oder zur Finanzierung ihres Haushaltsdefizits benötigen, sollten in der aktuellen Situation über von den Euroländern garantierte Kredite erfolgen, um die Zinslast mit Blick auf die Konsolidierung möglichst gering zu halten. Diese Kredite sollten an Auflagen gebunden sein, die den internen Druck zur Konsolidierung aufrechterhalten. Zugleich dürfen die geforderten Sparmaßnahmen nicht so drastisch ausfallen, dass die Konjunktur einbricht. Je expansiver die Geldpolitik der EZB wirkt und je stärker Länder wie Deutschland durch eine expansive Fiskalpolitik die eigene Binnennachfrage kräftigen, desto kräftiger können dabei die Sparmaßnahmen der Krisenländer ausfallen.

Ein disziplinierender Druck besteht auch dadurch, dass dem Vorschlag entsprechend ab 2013 die Notfallkredite durch garantierte Eurobonds abgelöst werden, deren Volumen begrenzt ist. In Anlehnung an die Vorschläge von Juncker/Tremonti (2010) und Delpa/von Weizsäcker (2010) könnte das Volumen auf 60% des jeweiligen BIP begrenzt werden. In dem Maße, in dem garantierte Altschulden fällig werden und refinanziert werden müssen, steigt das Volumen der Eurobonds. Die Ausgabe der Eurobonds erfolgt durch eine neu zu gründende Institution, beispielsweise einen Europäischen Währungsfonds. Dasselbe gilt für die Überwachung der Einhaltung des reformierten Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dieser sollte sich statt an fiskalischen Kriterien an einem Leistungsbilanzkriterium orientieren. Überschreiten die Leistungsbilanzsalden im Euroraum die 2%-Marke, sollte eine Überprüfung der Nachhaltigkeit der Entwicklung stattfinden. Wird auf der Grundlage einer eingehenden Analyse festgestellt, dass sich eine zu hohe Verschuldung des privaten oder öffentlichen Sektors anbahnt bzw. dass – im Falle eines Überschusslandes – die binnenwirtschaftliche Nachfrage zu gering ist, erfolgt ein

mehrstufiges Verfahren aus Empfehlungen, Vorgaben und letztlich Sanktionen. Letztere bestehen im Falle der Defizitländer in einer Beschränkung des Zugangs zu Eurobonds, im Falle der Überschussländer in einer Erhöhung des zu leistenden Anteils an den Eurobond-Garantien bzw. aus Strafzinsen.

Ganz entscheidend für die Überwindung der Krise im Euroraum ist ein über Jahre hinweg bestehendes Wachstumsgefälle zwischen den Überschussländern und den Defizitländern. Mit einem überdurchschnittlichen Wachstum in Deutschland lassen sich zum einen die Leistungsbilanzungleichgewichte im Euroraum abbauen, und zwar gleich über zwei Kanäle. Erstens verbessert sich die Leistungsbilanz der Krisenländer durch das stärkere Wachstum in Deutschland – also spiegelbildlich zu der Entwicklung in den ersten zehn Jahren des Euroraums, als das Wachstumsgefälle zugunsten der jetzigen Krisenländer ein wesentlicher Faktor für die steigenden Leistungsbilanzdefizite war. Das stärkere Wachstum in Deutschland würde zudem die Bedingungen für eine produktivitätsorientierte Lohnentwicklung in Deutschland verbessern. Bleiben die Löhne in den Defizitländern – auch infolge der staatlichen Konsolidierungspolitik – hinter der Summe aus durchschnittlichem Produktivitätszuwachs und Inflationsziel der EZB zurück, verbessert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder und die Leistungsbilanzposition entsprechend ebenfalls. Zum anderen begünstigt ein kräftiges Wachstum in den Überschussländern die fiskalische Konsolidierung in den Krisenländern, da diese bei stärkerem konjunkturellen Rückenwind aus dem Ausland in die Lage versetzt werden, nicht nur durch Sparmaßnahmen, sondern auch durch Wachstum die Staatsfinanzen zu verbessern. Dies ist insbesondere für die besonders hoch verschuldeten Länder von Bedeutung, da sie auch dem IMK-Vorschlag zufolge relativ schnell das Vertrauen der Finanzmärkte zurückgewinnen müssen, um fällige Staatspapiere in Eigenregie zu refinanzieren, sobald die 60%-Grenze bei den Eurobonds überschritten ist.¹⁶

5. Expansive Fiskalpolitik und Schuldenbremse

Ein solches Wachstumsgefälle – und die Bewältigung der Krise – wird folglich nur zustande kommen, wenn die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen, allen voran Deutschland, eine expansiv wirkende Fiskalpolitik beibehalten. Angelegt ist in Deutschland aber ein starker restriktiver Impuls. Die Fiskalpolitik wirkt 2011 nicht nur nicht mehr stimulierend, sondern tritt stark auf die Bremse. Der restriktive Impuls, der von diskretionären Maßnahmen ausgeht, beträgt in diesem Jahr -0,7% des BIP. Hinzu kommt die restriktive Wirkung der automatischen Stabilisatoren. Zusammen genommen führt dies dazu, dass das Budgetdefizit in diesem Jahr nur noch -2,3% des BIP betragen dürfte, nach -3,4% 2010.¹⁷ Um die seit

Juli 2010 in der Verfassung verankerte Schuldenbremse einzuhalten, hat die Bundesregierung ein sogenanntes Zukunftspaket verabschiedet, mit dem im Jahre 2011 11,2 Mrd. EUR (0,44% des BIP) eingespart werden sollen; eine Summe, die in den Folgejahren noch steigen und 2014 1% des BIP erreichen soll (26,5 Mrd. EUR). Laut Finanzplan sollen dadurch die Bundesaussgaben im Jahr 2014 nominal um 5,8% unter den für 2010 veranschlagten Ausgaben liegen.¹⁸

Die Schuldenbremse steht somit der Forderung einer expansiv ausgerichteten Fiskalpolitik auf den ersten Blick entgegen. Der Bund muss der Schuldenbremse zufolge sein strukturelles Defizit bis 2016 in gleichmäßigen Schritten auf 0,35% zurückführen und darf diesen Wert fortan nicht mehr überschreiten. Die Bundesländer müssen ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte haben. Das Ziel, die anregende Wirkung der Fiskalpolitik aufrechtzuerhalten, kann aber auch ohne ein steigendes Defizit erreicht werden, sofern staatliche Ausgaben mit einer hohen Multiplikatorwirkung getätigt werden, die über die Erhöhung solcher Steuern finanziert werden, die die Konjunktur möglichst wenig beeinträchtigen. Zu nennen sind hier insbesondere Steuern für Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen (Einkommensteuer für hohe Einkommen, Erbschaft- und Vermögensteuer, Finanztransaktionssteuer). Dadurch könnte zugleich die im vergangenen Jahrzehnt gestiegene Schieflage der Einkommens- und Vermögensverteilung in Deutschland verringert werden.

Bei den höheren staatlichen Ausgaben sollten dabei zunehmend mittelfristige Aspekte in den Vordergrund treten: Das Niveau der öffentlichen Investitionen in Deutschland ist seit Jahren im internationalen Vergleich niedrig. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Ausgaben in Deutschland lag zwischen 1998 und 2008 nominal bei nur 1,4%; bei den realen, mit dem (harmonisierten) Verbraucherpreisindex deflationierten Staatsausgaben war ein durchschnittlicher Rückgang von 0,2% pro Jahr zu verzeichnen. Entsprechend besteht ein Nachholbedarf bei Ausgaben in Infrastruktur, Bildung und Ökologie, die sich mittelfristig positiv auf die Produktivitätsentwicklung auswirken. Deutschland ist beispielsweise immer noch eines der Industrieländer mit der geringsten sozialen Durchlässigkeit im Bildungssystem. Zudem sind die durchschnittlichen Bildungserfolge nur mäßig. Zwar hat der letzte Pisa-Test eine leichte Verbesserung gezeigt – aber an dem generellen Urteil ändert das nichts. Umfragen deuten darauf hin, dass ein erheblicher Teil der deutschen Schulabgänger nicht ausbildungsfähig ist und einem Bericht der Bundesregierung zufolge haben 15% der 20- bis 29-Jährigen, die sich nicht mehr in der Ausbildung befinden, keinen Berufsabschluss.¹⁹ Eine solche Verschwendung potenziellen Humankapitals kann sich ein Land mit zunehmender Alterung nicht leisten, und allein mit strukturellen Änderungen des Schulsystems wird sich die Produktivität der künftigen Arbeitnehmer in

Deutschland nicht nennenswert steigern lassen. Bildungsinvestitionen wie auch Infrastrukturinvestitionen sind in Deutschland dringend erforderlich, um das künftige Produktivitätswachstum zu erhöhen.

6. Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen?

Auch wenn die Schuldenbremse einer expansiven Fiskalpolitik somit nicht unbedingt im Weg steht, stellt sich die Frage, ob eine expansiv wirkende Fiskalpolitik vor dem Hintergrund des kräftigen Wachstums 2010 und der stark expansiven Geldpolitik tatsächlich reale Wirkungen entfalten wird, oder ob eine inflationäre Überhitzung infolge von Kapazitätsengpässen zu erwarten wäre. Diese Frage wird im Folgenden verneint. Sollte es allerdings zu einer stärkeren weltwirtschaftlichen Entwicklung auf kurz- bis mittelfristige Sicht kommen, müsste die Fiskalpolitik gegebenenfalls auf einen restriktiven Kurs einschwenken – auch über die automatischen Stabilisatoren hinaus –, da die Geldpolitik mit Blick auf den gesamten Euroraum wohl noch geraume Zeit expansiv ausgerichtet bleiben muss.

Eine Überhitzung der deutschen Wirtschaft in den kommenden Jahren ist allerdings wenig wahrscheinlich. Trotz der deutlichen Erholung 2010 wird das Vorkrisenniveau der Produktion erst im Laufe dieses Jahres erreicht werden. Die Arbeitslosigkeit lag Ende 2010 noch bei über 3 Mio. Personen. Die tatsächliche Unterbeschäftigung dürfte zudem deutlich höher liegen. Beispielsweise werden Personen, die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (beispielsweise Fortbildungen, Arbeitsgelegenheiten und Selbstständigengförderung) gefördert werden, nicht als Arbeitslose gezählt. Die Unterbeschäftigung nach dem Konzept der Bundesagentur für Arbeit betrug Ende 2010 gut 4 Mio. Personen, wobei Personen auf Kurzarbeit in diesem Konzept nicht berücksichtigt sind.²⁰ Ebenfalls nicht berücksichtigt wird die stille Reserve im engeren Sinn, d. h. Erwerbslose, die sich nicht arbeitslos melden, weil sie beispielsweise die Arbeitssuche entmutigt aufgegeben haben, aber bei guter Arbeitsmarktlage wieder arbeiten würden. Es dürfte eine hohe Zahl von Arbeitswilligen geben, die sich angesichts fehlender oder mit der familiären Situation nicht in Einklang zu bringender Stellen desillusioniert vom Arbeitsmarkt abgewandt haben. Zudem ist der Anteil unfreiwillig Teilzeitbeschäftigter in Deutschland laut einer Untersuchung des Statistischen Bundesamtes relativ hoch. Ihr zufolge hätten im Jahre 2009 etwa 4,2 Mio. Beschäftigte gerne mehr gearbeitet.¹⁷ Ein Facharbeitermangel wird von Unternehmensverbänden in Deutschland zwar häufig beklagt; dass es allerdings tatsächlich Engpässe gibt, ist unwahrscheinlich bzw. eine Frage des Blickwinkels, wobei Letzterer derzeit noch primär auf billige, junge, männliche Fachkräfte gerichtet zu sein scheint. Es lassen sich im Bereich der Fachkräfte keine überdurchschnittlichen Lohnsteigerungen feststellen, und auch der jüngste Tarifabschluss bei

VW signalisiert mit 3,2% Lohnsteigerung über 16 Monaten trotz einer üppigen Einmalzahlung nur eine Abkehr von der jahrelangen ausgeprägten Lohnzurückhaltung, nicht aber eine Knappheit an Fachkräften. Um zu verhindern, dass sich eine solche in der mittleren Frist trotz hoher Arbeitslosen- und noch höherer Unterbeschäftigungsquote herausbildet, sind zum einen die weiter oben erwähnten Bildungsinvestitionen erforderlich. Zum anderen bedarf es neben den darin enthaltenen Investitionen für bildungstechnisch sinnvolle Ganztagsbetreuung auch einer zunehmenden Arbeitnehmer-orientierten Arbeitszeitflexibilisierung, die es Eltern ermöglicht, Kinder und Beruf besser zu vereinbaren. Die Schätzungen der Produktionslücke Deutschlands 2011 liegen weit auseinander; manche gehen gar davon aus, dass sie bereits in diesem Jahr geschlossen wird. Da die Schätzmethode mehr oder weniger konjunkturreagibel sind, schließt sich die Produktionslücke bei guter Konjunktur allerdings nicht so schnell, wie man es aus heutiger Sicht erwarten würde.²² Steigende Investitionen im Zuge einer stabilen Aufwärtsentwicklung, die Integration Arbeitsloser und eine zunehmende Erwerbsbeteiligungsquote würden mithin nicht nur den Anstieg des Bruttoinlandsproduktes befördern, sondern auch den des Produktionspotenzials.

7. Fazit

Weder die Finanz- und Währungskrise noch die Euroraumkrise wären durch eingebaute Gläubigerhaftung verhindert worden. Im ersten Fall war eine mangelnde Regulierung auch infolge zahlreicher Deregulierungsmaßnahmen entscheidend, im zweiten ein falsch ausgerichteter Stabilitäts- und Wachstumspakt. Um die Krise zu beenden sind mehrere Maßnahmen erforderlich: Zur Beruhigung der Märkte und um Kettenreaktionen zu verhindern, ist es erforderlich, dass die Euroländer die ausstehenden Staatsschuldtitel der Krisenländer garantieren. Garantierte Notfallkredite, die an Konsolidierungsvorgaben gebunden, aber niedrig verzinst sind, erscheinen ebenfalls unumgänglich. Diese Notmaßnahmen sollten ab 2013 sukzessive durch Eurobonds abgelöst werden, die von Ländern allerdings nur in einer Höhe bis zu 60% des BIP in Anspruch genommen werden dürfen. Umso dringlicher ist daher angesichts fällig werdender Staatsanleihen die nachhaltige Stabilisierung der Krisenländer, d. h. eine Stabilisierung bzw. Rückführung der Schuldenstandsquote und eine stetige Verringerung der Leistungsbilanzdefizite. Ohne deutliche Leistungsbilanzüberschüsse des Euroraums insgesamt kann Letzteres nur gelingen, wenn die Überschussländer die Rolle der Konjunkturlokomotive übernehmen und über eine steigende Binnennachfrage und eine Lohnentwicklung in Einklang mit dem Inflationsziel der EZB zulassen, dass die infolge der Konsolidierung langsamer wachsenden Krisenländer ihre Leistungsbilan-

zen sowohl über das Wachstumsgefälle als auch über das Lohnstückkostengefälle verbessern. Eine solche Konstellation erleichtert zugleich die fiskalische Konsolidierung.

Die EZB sollte diesen Prozess unterstützen, indem sie inflationsfreie Wachstumsspielräume ermöglicht und auf keinen Fall Preisschübe, die von Rohstoffpreisen ausgehen, zum Anlass für eine geldpolitische Strafung nimmt, ebenso wenig wie ein starkes Wachstum in einzelnen großen Ländern wie Deutschland. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit im Euroraum sollte das zur Krisenbewältigung erforderliche Wachstumsgefälle auf möglichst hohem Durchschnittsniveau realisiert werden.

Da der Stabilitäts- und Wachstumspakt die sich anbahnenden Probleme mehrerer der gegenwärtigen Krisenländer nicht signalisiert hat, ist in Hinblick auf die künftige Stabilität des Euroraums zudem eine Reform dieses Paktes erforderlich. Entscheidend für wirtschaftspolitische Empfehlungen und Sanktionen sollte ein Leistungsbilanzkriterium sein, das nicht-nachhaltige Entwicklungen der Binnenwirtschaft der Euroländer signalisiert, unabhängig davon, ob sie von öffentlicher oder privater Seite ausgehen.

Anmerkungen

- ¹ Horn et al. (2011) 22.
- ² IMK (2007) 22.
- ³ International Monetary Fund (2008) 114; Tober, Zimmermann (2009).
- ⁴ Horn et al. (2010) 10.
- ⁵ Europäische Kommission (2010).
- ⁶ ARD, Bericht aus Berlin (28.2.2011).
- ⁷ Deutschlandradio (21.3.2010).
- ⁸ Merkel (2010); Hervorhebung durch die Autorin.
- ⁹ Schaaf (2010) 1.
- ¹⁰ Europäisches Parlament (2010).
- ¹¹ Trichet (2010).
- ¹² Europäische Kommission (2010).
- ¹³ Horn, Niechoj, et al. (2010).
- ¹⁴ Horn et al. (2011).
- ¹⁵ Europäische Kommission (2010).
- ¹⁶ Dabei muss aus stabilitätspolitischen Gründen auch nach 2013 die Möglichkeit für Staaten bestehen, garantierte Kredite zu erhalten, die an Auflagen gebunden sind.
- ¹⁷ Horn et al. (2010) 22-23.
- ¹⁸ Horn et al. (2011) 13.
- ¹⁹ BMBF (2010) 27
- ²⁰ Horn et al. (2010) 23.
- ²¹ Rengers (2010).
- ²² Horn, Tober (2007).

Literatur

- BMBF, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Berufsbildungsbericht 2010 (Berlin 2010).
- Delpla, Jacques; von Weizsäcker, Jakob, The Blue Bond (=Proposal, Bruegel Policy Brief Brüssel 2010).

- EU-Kommission, AMECO-Datenbank, Brüssel, Stand: 29. November 2010.
- Europäisches Parlament, Fix the economic governance package, Trichet tells MEPs. (=Pressemitteilung, Ausschuss für Wirtschaft und Währung, 30.11.2010, Brüssel).
- Horn, Gustav; et al., Konjunktur am Scheideweg. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2011, in: IMK Report 58 (2010) 1-24.
- Horn, Gustav; Niechoj, Torsten; Tober, Silke; van Treeck, Till; Truger, Achim, Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts: Nicht nur öffentliche, auch private Verschuldung zählt, in: IMK Report 51 (2010) 1-15.
- Horn, Gustav; Lindner, Fabian; Niechoj, Torsten; Sturn, Simon; Tober, Silke; Truger, Achim; Will, Henner, Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2011. Der Euroraum in Trümmern?, in: IMK Report 59 (2011) 1-27.
- Horn, Gustav; Tober, Silke, Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung, in: IMK Report 17 (2007) 1-11.
- IMF, World Economic Outlook, Fall (Washington, D. C., 2008).
- IMK – Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Der Abschwung kommt, Prognose der wirtschaftlichen Lage 2008, in: IMK Report 25 (2007) 1-44.
- Juncker, Jean-Claude; Tremonti, Giulio, Euro-wide bonds would help to end the crisis, in: Financial Times (6.12.2010) 11.
- Merkel, Angela, Presseerklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zu Finanzhilfen für Griechenland (Berlin, 26.4.2010).
- Rengers, M., Rund neun Millionen Menschen wünschen sich (mehr) Arbeit, in: STATmagazin (Destatis, Wiesbaden, 29. Juni 2010).
- Schaaf, Jürgen, Interview mit Bundesbankpräsident Axel Weber, Kaufprogramm birgt erhebliche Risiken, EZB-Ratsmitglied warnt vor Stabilitätsgefahren und fordert Reform des finanzpolitischen Regelwerks, in: Börsen-Zeitung 89 (11.5.2010) 1.
- Stiglitz, Joseph, Umschuldung ist unumgänglich, in: Financial Times Deutschland (4.1.2011) 25.
- Tober, Silke; Zimmermann, Tobias, Monetary Policy and Commodity Price Shocks, in: Intereconomics 44/4 (2009) 231-237.
- Trichet, Jean-Claude, Monetary Dialogue. Committee on Economic and Monetary Affairs, European Parliament (Brüssel, 27.9.2010).

Zusammenfassung

Die EZB und die deutsche Fiskalpolitik haben auf die Wirtschafts- und Finanzkrise zwar zögerlich reagiert, aber entscheidend zur wirtschaftlichen Stabilisierung beigetragen. Bisher lässt sich ein solches Urteil über die wirtschaftspolitische Reaktion, insbesondere Deutschlands, auf die Staatsanleihenkrise nicht fällen. Auch ein Jahr nach Beginn der Krise ist die Lage im Euroraum prekär. Um die Märkte zu beruhigen und Kettenreaktionen zu verhindern, ist eine Garantie der ausstehenden Staatsanleihen der Krisenländer erforderlich. Niedrig verzinste, an Vorgaben gebundene Notfallkredite erscheinen ebenfalls unumgänglich. Diese Notmaßnahmen sollten ab 2013 sukzessive durch Eurobonds abgelöst werden. Sorgen Länder wie Deutschland für ein expansives konjunkturelles Klima und werden dabei von der EZB unterstützt, ermöglicht dies den Krisenländern, sowohl ihre Staatsfinanzen zu konsolidieren als auch ihre Leistungsbilanz zu verbessern. Statt einer destabilisierenden Gläubigerhaftung bei Staatsanleihen und automatischen Sanktionen bei Nichteinhaltung der fiskalischen Kriterien benötigt der Euroraum institutionelle Rahmenbedingungen, die eine frühzeitige Reaktion auf makroökonomische Ungleichgewichte gewährleisten und damit die Situation einer drohenden Zahlungsunfähigkeit einzelner Länder gar nicht erst entstehen lassen.

Die Verteilungswirkungen der Mineralölsteuer in Österreich¹

Dominik Bernhofer, Romana Brait

1. Einführung

Die Sanierung der öffentlichen Haushalte ist – wie die aktuellen Entwicklungen im Euroraum in den letzten Monaten gezeigt haben – das zur Zeit wichtigste wirtschaftspolitische Themenfeld. Die steuer- und sozialpolitischen Veränderungen die sich aus den Sanierungsbemühungen der öffentlichen Haushalte ergeben, werden richtungsweisend für die nächsten Jahrzehnte sein. Die österreichische Bundesregierung hat am 23. Oktober 2010 erste konkrete Pläne zur Konsolidierung des Bundeshaushalts präsentiert. Das Paket enthält sowohl einnahmen- als auch ausgabenseitige Maßnahmen.² Mit 417 Mio. EUR ist auch eine 5-Cent-Erhöhung der Mineralölsteuer (MÖSt) auf Treibstoffe budgetiert.

Prinzipiell lassen sich finanzpolitische Entscheidungen aus verschiedenen Perspektiven quantitativ analysieren:

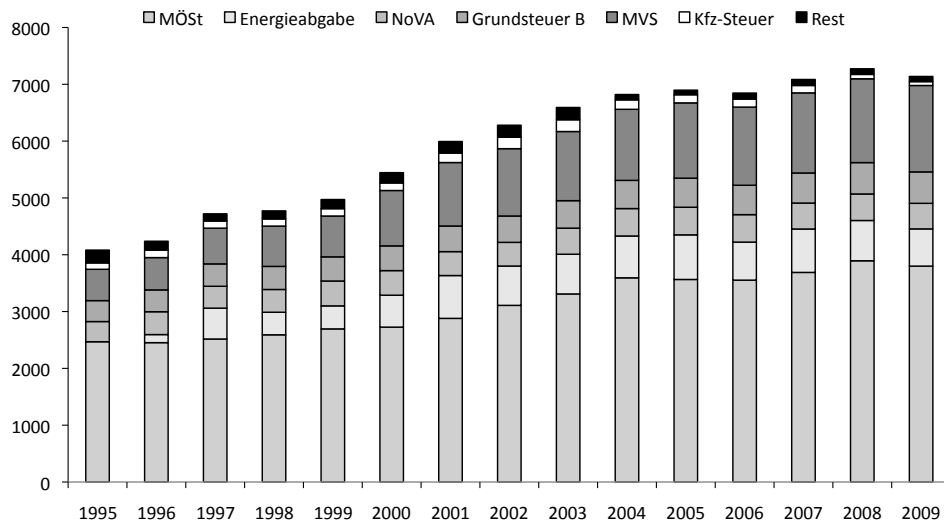
1.) Fiskalische Effekte: Als Steuer hat die MÖSt – wenn wir von Steuervermeidung und -hinterziehung abstrahieren – direkte Effekte auf die Staatseinnahmen und damit die öffentlichen Budgets. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Ökosteuern seit 1995 in Mio. EUR. Das Aufkommen für 2009 betrug etwas mehr als 7 Mrd. EUR. Ab 1990 war der Ökosteuer-Anteil an den staatlichen Einnahmen stetig gestiegen, seit 2005 ist er wieder leicht rückläufig. Aktuell erreichen die Ökosteuern gut 9% der staatlichen Steuereinnahmen. Damit liegt Österreich leicht unter dem Schnitt der EU-15.³ Die MÖSt macht mehr als 53% der Ökosteuern aus – seit 2000 wieder mit steigender Tendenz –, was ihre große Bedeutung für die umweltbezogenen Steuern *und* die steuerpolitische Debatte in Österreich insgesamt erklärt. 2009 lagen die MÖSt-Einnahmen bei 3,8 Mrd. EUR.⁴ Laut Modellrechnungen des WIFO könnte eine MÖSt-Erhöhung um 10 Cent pro Liter für Treibstoffe zu staatlichen Mehreinnahmen von bis zu 1 Mrd. EUR führen.⁵

2.) Sektorale Effekte: Die MÖSt sollte ökologische Lenkungseffekte entfalten, CO₂-Emissionen verringern und die Energieeffizienz der Wirtschaftssektoren erhöhen. Eine Erhöhung der MÖSt wird demnach auch als Teil einer ökologischen Steuerreform diskutiert. Sie soll als „Pigou-Steuer“ externe Effekte – wie z. B. CO₂-Emissionen – (gemäß dem Ver-

ursacherprinzip) internalisieren sowie Produktion und Konsum in umweltfreundliche bzw. ressourcenschonende Bahnen lenken.⁶ Die konkrete Umsetzung kann anhand von Steuergegenstand (etwa Mengen- oder Emissionssteuern), Steuersätzen und Steuerverwendung vielfältig aussehen. Damit verbunden sind auch Effekte auf die sektorale Verteilung des Energieverbrauchs sowie jene zwischen Haushalten und Industrie. Die meisten empirischen Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass Variationen in Ökosteuern kurzfristig kaum Variationen im Verbrauch zur Folge haben.⁷ Nichtsdestotrotz sind Veränderungen in der MÖSt – zumindest langfristig – mit Folgen für Wachstum und Beschäftigung verbunden, wobei die Wirkungen von der Form der Verwendung der Steuereinnahmen abhängen. Unter der Annahme einer Senkung der Lohnnebenkosten im Ausmaß der MÖSt-Erhöhung für ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen kommen Kletzan et al. (2008) und Steininger, Gebetsroither und Getzner (2007) sogar zu positiven Effekten auf Output und Arbeitsmarkt.⁸

3.) Verteilungspolitische Effekte: Überdies ist interessant, wer die Steuer zu tragen hat („Steuerinzidenz“). Dabei geht es sowohl um die Be-

Abbildung 1: Ökosteuern in Österreich



Anmerkung: Abbildung 1 zeigt die Entwicklung für die wichtigsten Öko- oder Umweltsteuern in Österreich laut Statistik Austria (2010f) zwischen 1995 und 2009 in Mio. EUR. Abgebildet sind jeweils die Mineralölsteuer (MÖSt), die Energieabgabe, die Normverbrauchsabgabe (NoVA), die Grundsteuer B (für landwirtschaftlichen Grund und Boden), die Motorbezogene Versicherungssteuer (MVS), die Kraftfahrzeugsteuer (Kfz-Steuer) sowie der „Rest“. Dieser beinhaltet jeweils die Sonderabgabe von Erdölprodukten, die Kraftfahrzeugzulassungssteuer, den Altlastenbeitrag sowie die Straßenbenütznungsabgabe. Gemäß offizieller Definition zählen alle Steuern zu den Öko- oder Umweltsteuern, deren Bemessungsgrundlage eine Umweltrelevanz aufweist. Die genaue Klassifizierung für Österreich ist Petrovic (2009, S. 8) entnommen. Der Übersichtlichkeit wegen wurden nur ausschließliche und gemeinschaftliche Bundesabgaben berücksichtigt.

lastungsverteilung zwischen Haushalten und Industrie als auch um jene zwischen verschiedenen Einkommensschichten.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich fortan ausschließlich mit der letzten Fragestellung, was nicht suggerieren soll, dass fiskalische oder ökologisch-sektorale Erwägungen irrelevant wären. Verteilungspolitische Effekte sind aktuell aber aus mehreren Gründen besonders bedeutsam:

1.) Sowohl die funktionelle als auch die personelle Einkommensverteilung betreffend, lässt sich seit Ende der 1970er-Jahre in Österreich eine steigende Ungleichheit konstatieren.⁹ Die Vermögen sind dabei noch ungleicher verteilt als die Einkommen: Der Gini-Koeffizient ist mit 0,66 fast doppelt so hoch wie jener für die Einkommensverteilung.¹⁰ Internationale Trends für andere Industrieländer sind ähnlich.¹¹

2.) Umverteilung durch den Staat erscheint somit notwendig. Im Falle Österreichs wird durch die Einnahmenseite wenig umverteilt.¹² Die Sozialabgaben wirken aufgrund der Höchstbeitragsgrenze proportional bis regressiv, Verbrauchssteuern wegen der höheren Konsumneigung ärmerer Schichten in der Regel gänzlich regressiv, einzig die Lohn- und Einkommensteuer ist klar progressiv. Ausgabenseitig kommen die Sozialausgaben zu mehr als der Hälfte ärmeren Einkommensgruppen zu Gute, wobei hier vor allem die Pensionsversicherung – als Armutsverhinderung im Alter – sowie das Arbeitslosengeld und die Notstandshilfe anzuführen sind. Aber auch die Sachtransfers stellen in den Bereichen Gesundheit und Bildung wesentliche Eckpfeiler des Wohlfahrtsstaates dar.¹³

3.) Die steigende Staatsverschuldung infolge der Krise durch Konjunktur- und Bankenrettungspakete hat zudem auch die Frage der Verantwortung gestellt. Wer hat die Krise verursacht? Wer muss für den damit verbundenen Schaden bezahlen? Ist eine Erhöhung der MÖSt „gerecht“? Eine Variation der MÖSt wird sich dieser Frage stellen müssen, insbesondere weil die Literatur suggeriert, dass damit verbundene Verteilungseffekte tendenziell regressiv wirken.

Der Aufsatz ist wie folgt strukturiert: Kapitel 2 liefert einen Literaturüberblick, der die wichtigsten bisherigen Erkenntnisse – insbesondere aus dem deutschen Raum – diskutiert. In den Kapiteln 3 und 4 werden Daten und Modell dargestellt. Sodann werden in Kapitel 5 einige Berechnungen auf Basis der Konsumerhebung vorgenommen und interpretiert. In Kapitel 6 werden darauf aufbauende wirtschaftspolitische Überlegungen angestellt. Kapitel 7 schließt mit einer Conclusio.

2. Literaturüberblick

Prinzipiell lassen sich Steuervariationen aus fiskalischer, sektoraler und verteilungspolitischer Perspektive diskutieren. Dieses Papier fokussiert auf die Verteilungswirkung innerhalb der privaten Haushalte, weshalb an-

dere Aspekte nur insoweit angesprochen werden, soweit sie für die Verteilungsdimension interessant und relevant sind.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Erhöhung der MÖSt, analog zu allen anderen Verbrauchssteuern, regressiv auf die Verteilung wirken wird bzw. untere Einkommensschichten relativ zum Haushaltseinkommen stärker belastet werden als obere („Regressivitätshypothese“).¹⁴ Gängiges Maß zur Überprüfung der Hypothese in der Literatur ist die relative Belastung durch die Steuer, gegliedert nach unterschiedlichen Einkommenssegmenten. Tabelle 1 gibt einen Überblick über Studien zur Verteilungswirkung von Ökosteuern, insbesondere für Deutschland. Die meisten Studien bestätigen die Regressivitätshypothese. Bach (2009) findet überproportionale Belastungen insbesondere für die untersten zwei Dezile und Haushalte mit Kindern. Bach et al. (1999) sehen vor allem den Mittelstand entlastet, da die kompensatorische Senkung der Rentenversicherungsbeiträge unteren und oberen Einkommensschichten relativ weniger zu Gute kommt; unteren wegen stärkerer Verbreitung von Arbeitslosigkeit, oberen wegen der Höchstbeitragsgrundlage. Zu ähnlichen Resultaten kommt auch Grub (2000) und findet, dass die kompensatorischen Maßnahmen (in Form der Senkung der Rentenversicherungsbeiträge für ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen) die regressiv Verteilungswirkung der Ökosteuer sogar noch verstärkt haben. Sowohl Bach (2009) als auch Grub (2000) verwenden Subsamples, die nur Haushalte enthalten, die auch tatsächlich von der Steuer betroffen sind. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), findet eine „schwach“ regressiv Verteilungswirkung der Ökosteuer, jedoch eine progressive Wirkung im Falle einer Kompensation durch einen sogenannten „Ökobonus“¹⁵. Dieser verteilt das MÖSt-Aufkommen der privaten Haushalte zu gleichen Teilen an selbige. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Symons et al. (1994) für Großbritannien. Abweichend davon finden Müller et al. (1996) eine relativ stärkere Belastung der mittleren Einkommen für alle Haushalte.

Unter Berücksichtigung von Preis- und Einkommenselastizitäten (die mit dem Haushaltseinkommen abnehmen) ergibt sich sogar eine progressive Verteilungswirkung. Die theoretische Begründung hierfür ist allerdings nicht eindeutig. Während Müller et al. (1996) argumentieren, dass der Rückgang der Sparquote infolge der MÖSt-Erhöhung in den unteren Einkommensschichten relativ größer ist und damit auch das „subjektive Belastungsgefühl“ sowie die damit verbundenen Anpassungsreaktionen,¹⁶ argumentieren Bach et al. (1999) wiederum, dass Heiz- und Kraftstoffe meist lebensnotwendige Güter darstellen und die untere Einkommensschichten meist nicht über die nötigen Mittel verfügen, in emissionssparende Heizungen oder Kraftfahrzeuge zu investieren. Die Verbrauchsstruktur ist von unzähligen auch nicht erfassten Haushaltscharakteristika abhängig und demnach schwerlich seriös bestimmbar.¹⁷ Einer simplen Variation nach

Tabelle 1: Verteilungswirkung von Ökosteuern – Literaturüberblick

Artikel	Daten	Maßnahme	Verteilungswirkung
Bach et al. (1999, 115ff)	EVS 1988 Deutschland	Ökosteuer†	tendenziell regressiv
Bach (2009, 225ff)	EVS 2003 Deutschland	Ökosteuer†◇	regressiv
Grub (2000, 31)	EVS 1988 Deutschland	Ökosteuer†◇	regressiv
Müller et al. (1996, 8ff)	EVS 1988, ETS 1988, SOEP Deutschland	MOEST Kraftstoffe‡*	tendenziell regressiv
Müller et al. (1996, 13ff)	EVS 1988, ETS 1988, SOEP Deutschland	MOEST Kraftstoffe‡‡*	progressiv
West (2004, 750)	CEX 1997 USA	MOEST Kraftstoffe‡°	tendenziell regressiv
Symons et al. (1994, 31)	FES 1986 UK	MOEST Kraftstoffe‡*°	regressiv
Symons et al. (1994, 37)	FES 1986 UK	MOEST Kraftstoffe‡‡*°	progressiv

Anmerkung: Tabelle 1 gibt einen Literaturüberblick über die Verteilungswirkung der MÖSt bzw. Ökosteuern insgesamt. EVS meint die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes, ETS die Einkommens- und Transferschichtung, SOEP das Sozio-Ökonomische Panel des DIW (jeweils für Deutschland), CEX den Consumer Expenditure Survey für die USA und FES den Family Expenditure Survey für Großbritannien. Die Symbole ‡, †, *, ◇ und ° stehen für eine variable Verbrauchsstruktur, die quantitative Berücksichtigung kompensatorischer Maßnahmen, die Berücksichtigung indirekter Preiseffekte, die ausschließliche Konzentration auf betroffene Haushalte und die Verwendung von Konsumausgaben statt Haushaltseinkommen. Alle deutschen Analysen berücksichtigen die Senkung der SV-Beiträge als kompensatorische Maßnahme, Symons et al. (1994, S. 28) einen Mix aus Anhebung der Sozialhilfe, der Pensionen sowie der Familientransfers jeweils um Absolutbeträge. Ausgangspunkt ist stets die Analyse der direkten Belastungseffekte relativ zum Haushaltseinkommen für alle Haushalte bei konstanter Verbrauchsstruktur. Tendenziell regressiv meint eine Belastungsverteilung die vom 1. Dezil bis zur Mitte der Verteilung ansteigt, dann aber ihren absoluten Tiefpunkt im 10. Dezil erreicht („innere Regression“).

oben oder unten über die Dezile hinweg sollte somit mit Vorsicht begegnet werden. Auch West (2004) findet höhere Preiselastizitäten für die unteren Einkommensschichten, kommt aber dennoch zu einer tendenziell regressiven Verteilungswirkung der MÖSt.¹⁸ Für ein Subsample, das nur Haushalte mit Pkw respektive nur Haushalte, die von der Steuer auch betroffen sind, berücksichtigt, ergibt sich Regressivität in der relativen Belastung über alle Dezile hinweg.

Hinsichtlich der indirekten Preiseffekte finden die meisten Studien auf Basis von Input-Output-Tabellen, dass diese – zumindest in der kurzen Frist – eher unbedeutend sind und demnach eine statische Analyse der direkten Verteilungswirkung ausreichend ist. So sind die indirekten Preiseffekte bei Bach et al. (1999) und Bach (2009) in fast allen Sektoren durchwegs unter 2%, beim DIW (1994) unter 3% und bei Grub (2000) sogar unter 0,5%.¹⁹ Die einzigen Ausnahmen sind Mineralölerzeugnisse (wie Benzin, Diesel oder Heizöl), Chemie und Stahl, der Eisenbahnverkehr sowie sonstige Verkehrsdienstleistungen, zu denen auch der öffentliche Verkehr gerechnet wird. Zu ähnlichen Ergebnissen für Österreich kommen Steininger, Gebetsroither und Getzner (2007)²⁰ sowie Kletzan et al. (2008).²¹ Das ist aus zwei Gründen wesentlich: erstens, weil die Nachfrage nach öffentlichem Verkehr ungleich verteilt und insbesondere in den unteren Einkommensschichten konzentriert ist,²² und zweitens, weil infolge einer MÖSt-Erhöhung mit einem Anstieg der Nachfrage nach öffentlichem Verkehr zu rechnen ist.²³

Die Literaturrecherche zeigt überdies, dass eine mit dem vorliegenden Aufsatz vergleichbare Analyse der Verteilungswirkung der MÖSt für Österreich bis dato noch ausständig ist. Die einzige Berücksichtigung der Verteilungswirkung finden wir bei Steininger, Berdnik et al. (2007), die eine regressive Verteilungswirkung ermitteln²⁴. Nichtsdestotrotz gehen sie davon aus, dass durch kompensatorische Maßnahmen – insbesondere durch eine Senkung der SV-Beiträge – untere Einkommensschichten stärker profitieren als obere, nicht nur durch die Senkung selbst, sondern auch durch die steigende Beschäftigungsdynamik.

3. Der Datensatz

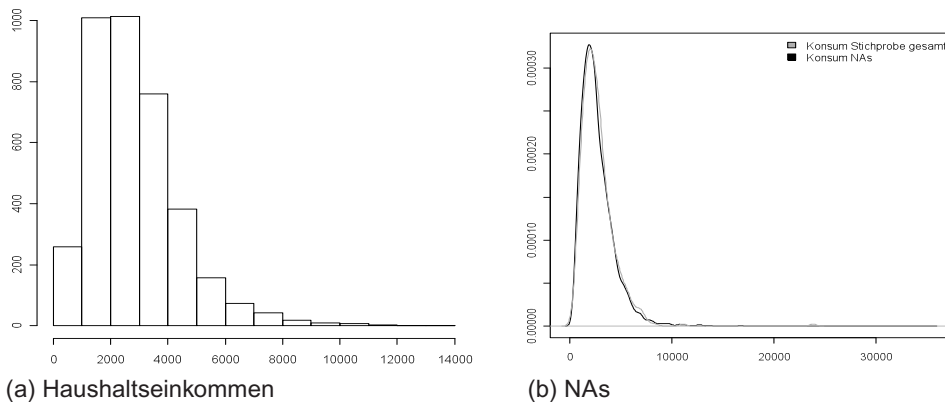
Die Konsumerhebung ist eine repräsentative Stichprobenerhebung der Statistik Austria von privaten Haushalten und informiert über deren Verbrauchsausgaben.²⁵ Erfragt werden neben den Einkommen und den Verbrauchsausgaben (quantitative Merkmale) auch relevante Eigenschaften von Personen, Wohnung und sonstiger Ausstattung des Haushalts (qualitative Merkmale). Durchgeführt wird die Konsumerhebung alle fünf Jahre. Die Konsumerhebung 2004/2005 erfolgte im Zeitraum September 2004 bis September 2005.²⁶ Jeweils zwei Wochen lang haben netto 8.400 zufällig ausgewählte Haushalte ihre Verbrauchsausgaben in ein Haushaltsbuch eingetragen.²⁷ Rechnungsbelege waren erwünscht, aber nicht verpflichtend. Das bedeutet, dass die Konsumerhebung auch mit allen Problemen behaftet ist, die die Repräsentativität von Mikrodaten betreffen.²⁸

Die durchschnittlichen monatlichen Verbrauchsausgaben der privaten Haushalte in der Stichprobe betragen 2.540 EUR. Die Äquivalenzausgaben – also die gewichteten „Pro-Kopf-Ausgaben“ – sind 1.630 EUR.²⁹ Mehr

als ein Fünftel (22,6%) der gesamten Ausgaben wird für die Gruppe „Wohnen und Energie“ aufgewendet. Es folgen „Verkehr“, „Ernährung, Alkohol-freie Getränke“ sowie „Freizeit, Sport, Hobby“. Das ausgaben schwächste Dezil der Haushalte wendet insgesamt monatlich weniger als 908 EUR auf, während das ausgabenstärkste 4.460 EUR ausgibt. Im Vergleich zur letzten Konsumerhebung 1999/2000 sind vor allem die Ausgaben für Bildung stark angestiegen.³⁰

Die Berechnungen der vorliegenden Untersuchung beruhen auf dem anonymisierten Testdatenfile der Konsumerhebung 2004/2005, das die Statistik Austria der Öffentlichkeit zu Forschungszwecken zugänglich macht. Der Datensatz selbst enthält 4.200 Beobachtungen, also 50% der gesamten Beobachtungen. Der Mittelwert der monatlichen Haushaltsausgaben liegt bei 2.705 EUR, der Median bei 2.328 EUR.

Abbildung 2: Der Datensatz



Anmerkung: Abbildung 2(a) zeigt die Häufigkeitsverteilung der monatlichen Bruttoeinkommen der Haushalte der Stichprobe in EUR. Die Notation der Bruttoeinkommen meint im vorliegenden Papier die verfügbaren Haushaltseinkommen netto Lohn- und Einkommenssteuer sowie Sozialversicherung, aber brutto Verbrauchssteuern. Abbildung 2(b) zeigt die Dichtefunktion für den Haushaltskonsum der gesamten Stichprobe sowie für das Subsample der Haushalte ohne Angaben zum verfügbaren Einkommen.

Abbildung 2(a) zeigt die Häufigkeitsverteilung der monatlichen Bruttoeinkommen in EUR. Etwa 50% der Stichprobe liegen im Bereich zwischen 1.000 und 3.000 EUR. Etwa 250 Haushalte hatten im Beobachtungszeitraum pro Monat durchschnittlich 1.000 EUR oder weniger zur Verfügung. Die Berechnungen und ihre Repräsentativität sind mit zwei wesentlichen Problemen konfrontiert: einer substantiellen Anzahl fehlender Angaben beim Haushaltseinkommen sowie einer unterschiedlich verteilten durchschnittlichen Stichprobengewichtung. Insgesamt weist die Stichprobe bei den Haushaltseinkommen in 462 Fällen fehlende Angaben (NA) auf. Da mit diesen nicht gerechnet werden kann, ist es üblich, ein Subsample zu

bilden, die jene Beobachtungen mit unzureichenden Angaben ausschließt. In unserem Fall sind das ca. 11% der Stichprobe. Darunter leidet die Repräsentativität der Stichprobe. Wenn die Einkommen oder Ausgaben für die verbleibenden Beobachtungen mit der Stichprobengewichtung hochgerechnet werden, so wird das tatsächliche Gesamtaufkommen strukturell unterschätzt und ist nicht mehr in gleichem Ausmaß repräsentativ für die Grundgesamtheit. Zusätzlich ist es für die Interpretation der Ergebnisse wichtig zu wissen, wo die Beobachtungen mit fehlenden Antworten in der Verteilung zu verorten sind. Abbildung 2(b) zeigt, dass die Verteilung des Konsums, der stark mit dem Einkommen korreliert, der gesamten Stichprobe mit jener des Konsums der NA-Fälle praktisch identisch ist. Damit sollte es zu keinen Verzerrungen bei den Verteilungsmaßen kommen.

In Österreich gab es 2004/2005 etwa 3,4 Mio. Haushalte. Es ist augenscheinlich, dass unsere Stichprobe mit 4.200 Beobachtungen nur einen, wenn auch repräsentativen, Teil der Grundgesamtheit darstellt. Um Aussagen über die gesamte Population treffen zu können, müssen die einzelnen Haushalte mithilfe sogenannter Stichprobengewichte multipliziert werden. Die Konsumerhebung enthält für jede Beobachtung ein Stichprobengewicht, das deren Anteil in der Gesamtpopulation widerspiegelt.³¹ Während das Minimum an Ausprägung bei 50 liegt, liegt das Maximum bei 10.134. Das bedeutet, dass die Stichprobengewichte äußerst unterschiedlich verteilt sind. Um repräsentative Verteilungskennzahlen berechnen zu können, muss die Verteilung der Stichprobengewichte im Modell berücksichtigt werden.

4. Das Modell

Die in diesem Aufsatz präsentierten Berechnungen und Ergebnisse basieren auf Kalkulationen im Rechenprogramm R mit dem Testdatenfile der Konsumerhebung 2004/05.³²

In der Konsumerhebung finden sich u. a. genaue Informationen zu den monatlichen Ausgaben für „Wohnen, Beheizung und Beleuchtung“ sowie „Verkehr“ pro Haushalt.³³ Diese Angaben enthalten Ausgabenpositionen, die für die Berechnung der MÖSt und der damit verbundenen USt nicht relevant sind. Wesentliche Beispiele etwa sind die Ausgaben für Miete, Instandhaltung und Strom bzw. Anschaffung und Reparatur von Fahrzeugen. Beide Ausgabenpositionen mussten daher bereinigt werden. Für Heizstoffe gilt:

$$HSt_j = W_j * E^7 * B_j \quad (1)$$

wobei $j=1,2,...,3.738$, HSt_j die für die MÖSt berechneten relevanten Ausgaben für Heizstoffe pro Haushalt pro Monat in EUR darstellen, HSt_j die im Datensatz vorhandenen Ausgaben pro Haushalt pro Monat in EUR für „Wohnen, Beheizung und Beleuchtung“, E^7 ein Vektor ist, der die Ausga-

ben für „Energie“ nach der Anzahl der m^2 angibt (der 7 Kategorien umfasst und für den jedem Haushalt des Datensatzes ein Wert zugeordnet werden kann),³⁴ und B_1 ein Skalar ist, der die Ausgaben für „flüssige Brennstoffe“ in % der Ausgaben für „Energie“ darstellt.³⁵ Analog gilt für Treibstoffe:

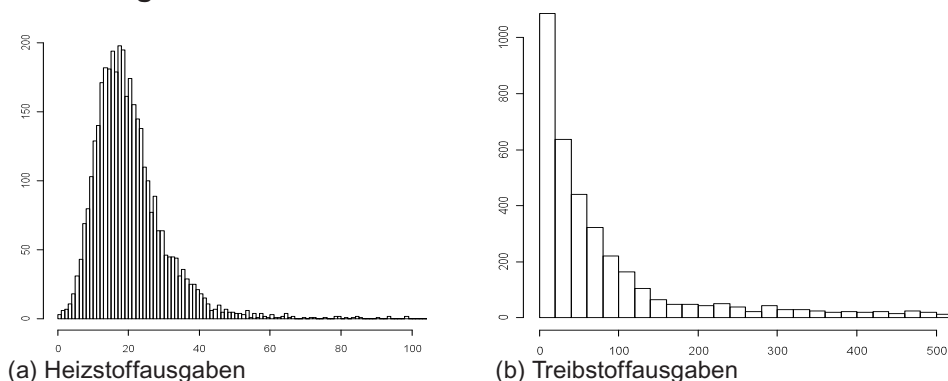
$$TSt_j = V_j * TS^3 \quad (2)$$

wobei $j=1,2,...,3.738$, TSt_j die für die MÖSt berechneten relevanten Ausgaben pro Haushalt für Treibstoffe pro Monat in EUR darstellen, V_j die im Datensatz vorhandenen Ausgaben pro Haushalt pro Monat in EUR für „Verkehr“ und TS^3 ein Vektor ist, der die Ausgaben für „Treibstoffe und Schmiermittel“ nach dem Vorhandensein eines PKWs angibt (der 3 Kategorien umfasst und für den jedem Haushalt des Datensatzes ein Wert zugeordnet werden kann).³⁶

Abbildung 3(a) zeigt die Häufigkeitsverteilung der Treibstoffausgaben pro Monat. Unsere Nachbildung der MÖSt impliziert, dass jeder Haushalt Ausgaben für Heizstoffe hat, die unter die MÖSt fallen, da die Information über die Art der Heizung pro Haushalt in der Konsumerhebung nicht enthalten war. Das erklärt die niedrigen Summen in Abbildung 3(a), die sich um 20 EUR pro Monat bewegen. Auch wenn versucht wurde, die Energieausgaben der Einkommensverteilung entsprechend zu berechnen, geht durch den einheitlichen Prozentsatz für „flüssige Brennstoffe“ dennoch wertvolle Information verloren. Im Beobachtungszeitraum heizten etwa 2,2 Mio. Haushalte mehr oder weniger mit „flüssigen Brennstoffen“. Die Gliederung der durchschnittlichen Haushalts- und Äquivalenzausgaben nach Art der Heizung zeigt, dass diese Haushalte in der Mitte der Verteilung liegen und weder nach unten noch nach oben ausbrechen.³⁷

Abbildung 3(b) zeigt die Häufigkeitsverteilung der Ausgaben für Treibstoffe in Euro pro Monat. Nachdem in der Stichprobe genaue Informatio-

Abbildung 3: Das Modell



Anmerkung: Abbildung 3(a) zeigt die Häufigkeitsverteilung der simulierten Heizstoffausgaben der Haushalte der Stichprobe pro Monat in EUR. Abbildung 3(b) zeigt dasselbe für die Treibstoffausgaben.

nen über den PKW-Bestand pro Haushalt vorhanden waren, zeigen die Daten ein repräsentativeres Bild als bei den Heizstoffen. Besonders auffallend ist der große Anteil jener Haushalte, die weniger als 40 Euro pro Monat für Treibstoffe ausgeben. Das legt die Vermutung nahe, dass ein wesentlicher Teil der Beobachteten über kein Auto verfügt. Wir werden auf diese Frage bei der Diskussion der Verteilungswirkung der MÖSt zurückkommen.

Jetzt liegt eine genaue Information über die Ausgaben für Treib- und Heizstoffe pro Haushalt in EUR vor, auf die MÖSt zu leisten ist. Da die Steuersätze allerdings in EUR *pro Liter* zu definieren sind, ist es notwendig, die Ausgaben von EUR in Liter umzurechnen. Dazu wurde jeweils ein *gewichteter* Durchschnittspreis für Treib- und Heizstoffe ermittelt, entsprechend den offiziellen Statistiken zu Preisen und Verbrauch im Beobachtungszeitraum der Konsumerhebung zwischen September 2004 und September 2005.³⁸ Die gewichteten Preise enthalten wie die Ausgabenkategorien der Konsumerhebung MÖSt und USt.

Sodann kann mithilfe der verbrauchten Liter pro Haushalt die MÖSt pro Haushalt und Monat in EUR berechnet werden. Das Mineralölsteuergesetz selbst kennt eine Vielzahl verschiedener Steuersätze nach den unterschiedlichen Energieformen. Mithilfe dieser Steuersätze und der Statistiken zum durchschnittlichen Verbrauch wurde jeweils ein gewichteter Steuersatz für Heiz- und Treibstoffe ermittelt.³⁹ Die USt auf die mit MÖSt belegten Haushaltsausgaben schlussendlich ist der Quotient aus den bereinigten Ausgaben in EUR und dem Umsatzsteuersatz.

Das Modell trifft einige Annahmen, die auch in der sonstigen Literatur getroffen werden, aber dennoch bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen sind:

1.) Die Rechnung mit durchschnittlichen Preisen und Steuersätzen – auch wenn sie gewichtet wurden – kann niemals exakter sein als die genaue Information darüber, weil regionale Unterschiede und solche über die Zeit eliminiert werden.

2.) ist die Bereinigung der Haushaltsausgaben mithilfe von Subgruppen bei der Interpretation zu berücksichtigen. Auch wenn diese Informationen über Unterschiede in der Verteilung beinhalten, so können sie niemals so exakt sein wie genauere Angaben auf Haushaltsebene.

3.) Das Modell analysiert ausschließlich die direkte Verteilungswirkung, indem es indirekte Preiseffekte (Betroffenheit von höheren relativen Preisen bei gegebener Konsumstruktur) und/oder Verhaltensänderungen (Änderungen in der Konsumstruktur infolge höherer relativer Preise) ausschließt. Als Querschnitt enthält die Konsumerhebung 2004/05 nicht die nötigen Informationen, um indirekte Preiseffekte und/oder Elastizitäten berechnen zu können. Überdies ist klar, dass Substitutionsmöglichkeiten in Form energieeffizienterer Pkws oder Heizungen zwischen den Haus-

halten ungleich verteilt sind. Auch das wäre zu berücksichtigen.

4.) Im Modell wird ausschließlich die Verteilungswirkung auf Haushaltsebene diskutiert. Weder die Verteilung zwischen Haushalten und Produktion (sie wird als konstant angenommen) noch jene zwischen den Branchen findet quantitative Berücksichtigung. Das impliziert auch, dass eine Erhöhung der MÖSt in unserem Modell per Annahme keine weiteren Ausnahmen für die Industrie (wie aktuell bspw. für die Landwirtschaft) vorsieht.

5.) Das Modell nimmt eine volle Überwälzung der Steuer auf die KonsumentInnen an. Der Rückgang im verfügbaren Einkommen wird durch Entsparen kompensiert.

6.) Die den Berechnungen zugrunde liegenden Daten entstammen dem Zeitraum September 2004 bis September 2005. Wir nehmen somit an, dass sich die Verbrauchsstruktur der Haushalte seither nicht verändert hat. Um weitere Verzerrungen zu vermeiden, wurden demnach auch die in diesem Zeitraum geltenden Preise und Steuersätze verwendet.

Um die Robustheit des Modells zu überprüfen, vergleichen wir seine Ergebnisse mit „harten“ Fakten. Falls die modellierten Variablen als eigene Beobachtungen auch im Datensatz enthalten wären, so wäre die optimale Variante eine schlichte Regression der beiden Variablen aufeinander.⁴⁰ Die Konsumerhebung 2004/05 enthält allerdings keinerlei Information über den Treib- und Heizstoffverbrauch oder das Mineralölsteueraufkommen pro Haushalt. Dementsprechend können nur die aggregierten Ergebnisse mit Steuerstatistiken, VGR und anderen Quellen verglichen werden:

1.) Treibstoffverbrauch in l: Der modellierte gesamte Treibstoffverbrauch beträgt 3,57 Mrd. l. Die Studien der Statistik Austria über den „Energieverbrauch der privaten Haushalte“ – basierend auf dem Mikrozensus – ergeben für 2004 ein Aufkommen von 3,71 Mrd. l, für 2005 eines von 3,64 Mrd l.⁴¹

2.) Heizstoffverbrauch in l: Der modellierte gesamte Heizstoffverbrauch beträgt 1,13 Mrd. l. Die Studien der Statistik Austria basierend auf der Energiestatistik kommen auf 1,9 Mrd. l für 2004 und 2,2 Mrd. l für 2005.⁴² Ein möglicher Grund für das Unterschätzen könnte der von uns verwendete Durchschnittspreis sein, der laut unseren Berechnungen 0,54 EUR pro l, laut Statistik Austria für den Untersuchungszeitraum aber 0,48 EUR pro l betragen hat.⁴³ Das Unterschätzen der Heizstoffausgaben in l könnte Auswirkungen auf die Berechnungen der Verteilungswirkung haben. Nachdem die Heizstoffausgaben in den unteren Einkommensschichten relativ bedeutsamer sind, könnten wir die Auswirkung einer MÖSt-Erhöhung auf Heizstoffe auf die unteren Einkommensschichten unterschätzen.

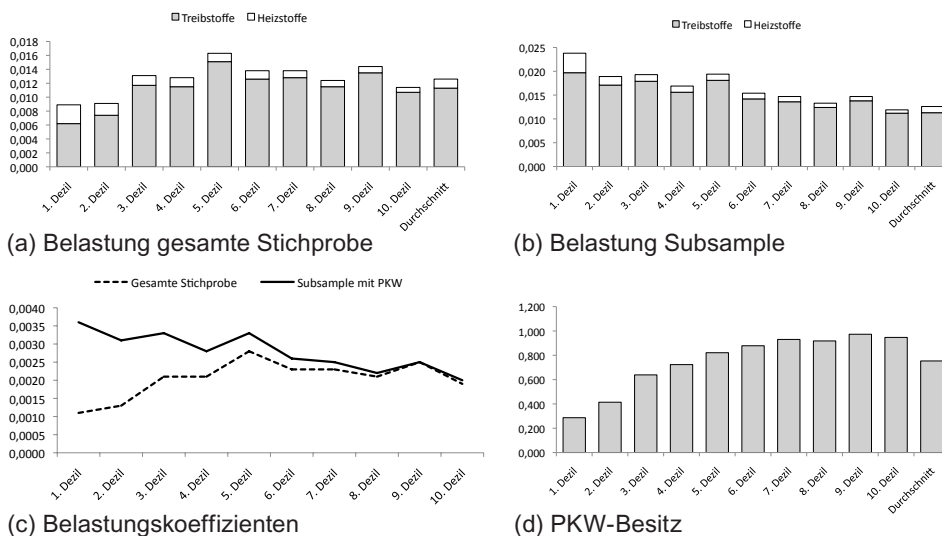
3.) Mineralölsteueraufkommen in EUR: Entsprechend den offiziellen Steuerstatistiken der Statistik Austria beträgt das gesamte Mineralölsteueraufkommen für Österreich für 2004 und 2005 in etwa 3,5 Mrd. EUR. Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft sowie „Tanktourismus“ sind hierin ent-

halten.⁴⁴ Laut unseren Berechnungen beläuft sich das gesamte Aufkommen der privaten Haushalte im Zeitraum 2004/2005 auf 1,28 Mrd. EUR. Die Berechnung von Gerhold (2002, S. 19f) ergeben 1,17 Mrd. EUR für das Jahr 1999, jene von Petrovic (2009, S. 12) 1,86 Mrd. EUR für 2008 (inklusive der Energieabgabe, die 2008 insgesamt 709 Mio. EUR eingebracht hat). Die Verteilung zwischen Haushalten und Industrie beträgt dabei in etwa 40:60.⁴⁵ Behalten wir das Verhältnis für den Beobachtungszeitraum bei, unterschätzen wir das Aufkommen um etwa 500 Mio. EUR. Das entspricht in etwa dem geschätzten Mineralölsteueraufkommen aus dem „Tanktourismus“.⁴⁶

5. Die Verteilungswirkung der MÖSt

Entsprechend dem dargestellten Modell lassen sich nun mithilfe der Konsumerhebung detaillierte Berechnungen über die direkte Verteilungswirkung der MÖSt anstellen. Die Literatur legt eine regressive Verteilungswirkung nahe.

Abbildung 4: Eine MÖSt-Erhöhung auf Treibstoffe



Anmerkung: Abbildung 4(a) zeigt die relative Belastung der einzelnen Dezile durch die MÖSt im Status quo für Treib- und Heizstoffausgaben sowie den Durchschnitt über alle 10 Dezile. Die Dezile sind auf Basis von Haushaltseinkommen berechnet. Die Dezile reichen jeweils bis 1148,90, 1528,30, 1874,30, 2222,90, 2573,70, 2943,50, 3386,40, 3897,80, 4819,01 und 13.358,10 EUR pro Monat. Eine Darstellung nach Äquivalenzeinkommen ändert nichts an der Belastungsstruktur. Abbildung 4(b) zeigt dasselbe für ein Subsample, das nur jene Haushalte berücksichtigt, die einen Pkw besitzen. Abbildung 4(c) wiederum zeigt den Belastungskoeffizienten nach Dezilen für die gesamte Stichprobe und das Subsample infolge einer Erhöhung der MÖSt auf Treibstoffe um 5 Cent pro Liter. Der Belastungskoeffizient wiederum misst die zusätzliche Steuerbelastung relativ zum Haushaltseinkommen. Abbildung 4(d) schließlich zeigt den Pkw-Besitz in % nach Dezilen.

Grundsätzlich ist zu sagen, dass der durchschnittliche Anteil der MÖSt am Haushaltseinkommen für alle Haushalte – laut unseren Berechnungen – mit durchschnittlich 1,3% eher gering ist. Wird die auf Mineralölprodukte ebenfalls zu bezahlende Umsatzsteuer (USt) hinzugerechnet, steigt der Wert immerhin auf 2,2%. Nichtsdestotrotz sind die klassischen Maßzahlen der personellen Verteilung – wie etwa der Gini-Koeffizient – hier wenig aussagekräftig, da ihre Veränderung infolge der MÖSt zu gering ist. Gemessen an den für die MÖSt relevanten Ausgaben (für Heiz- und Treibstoffe) beträgt der Steuertarif jedoch immerhin 23,4% (ohne USt) bzw. 43,4% (inklusive USt).⁴⁷ Der Konsum dieser Güter wird also trotz des geringen Anteils am gesamten Haushaltseinkommen im Verhältnis zu anderen Konsumgütern überproportional stark besteuert. Zu ergänzen ist allerdings, dass diese starke Besteuerung in erster Linie für Treibstoffe gilt, was mit den unterschiedlichen Steuersätzen für Heiz- und Treibstoffe zusammenhängt. Eine Erhöhung der MÖSt um 5 Cent pro Liter für Treibstoffe würde die Belastung von Heiz- und Treibstoffen (inklusive USt) auf bis zu 46,7% erhöhen.

Aussagekräftig ist auch die durchschnittliche Steuerbelastung für verschiedene Einkommensgruppen der gesamten Stichprobe im Status quo. Tabelle 2 zeigt diese tabellarisch, Abbildung 4(a) grafisch nach Dezilen. Es wird deutlich, dass die durchschnittliche Steuerbelastung in den ersten beiden Dezilen – mit jeweils 1,7% – und dem letzten Dezil – mit 1,95% – am geringsten ist, während sie in der Mitte der Verteilung durchschnittlich zwischen 2,2 und 2,8% beträgt. Am meisten MÖSt in Relation zum Gesamteinkommen bezahlt mit 2,84% das 5. Dezil. Die MÖSt (samt USt) scheint eine „Mittelstandssteuer“ zu sein, die in der unteren Hälfte der Verteilung progressiv, in der oberen Hälfte der Verteilung regressiv wirkt. Die Regressivitätshypothese kann somit *nicht* bestätigt werden. Eine MÖSt-Erhöhung auf Treibstoffe erhöht die Belastung für alle Dezile, ändert aber nichts an der Struktur der Belastung. Die relative Veränderung der durchschnittlichen Belastung suggeriert sogar eine progressive Verteilungswirkung der MÖSt-Erhöhung, indem die ersten beiden Dezile mit 7 bzw. 8% einen geringeren Anstieg der Steuerlast zu tragen haben als die restlichen acht, der zwischen 9 und 10% liegt. Dementsprechend kommt auch der Belastungskoeffizient, der auch das jeweilige Haushaltseinkommen des Dezils mitberücksichtigt, zu einer „inneren Regression“. Diese ist mit nur 0,11 bzw. 0,13% Mehrbelastung relativ zum Haushaltseinkommen im 1. und 2. Dezil vor allem am unteren Ende der Verteilung erkennbar. Absolut steigt die Belastung mit steigendem Einkommen, von 8,7 im 1. Dezil auf 112,5 EUR jährlich im 10. Dezil. Der durchschnittliche österreichische Haushalt wird durch eine Variation der MÖSt auf Heizstoffe mit knapp 56,8 EUR jährlich mehr belastet.

Erkennbar wird die Regressivität einer MÖSt-Erhöhung auf Heiz- und

Tabelle 2: Eine MÖSt-Erhöhung auf Treibstoffe um 5 Cent pro Liter

Dezile	Status quo		MÖSt-Erhöhung		Variation		
	Belastung Gesamt	Belastung MÖSt	Belastung Gesamt	Belastung MÖSt	Relative Veränderung	Belastungs-koeffizient	Mehrbelastung
<i>Gesamte Stichprobe</i>							
1. Dezil	0,0170	0,0089	0,0182	0,0099	0,0706	0,0011	8,75
2. Dezil	0,0165	0,0091	0,0179	0,0102	0,0848	0,0013	16,33
3. Dezil	0,0231	0,0131	0,0252	0,0149	0,0909	0,0021	33,07
4. Dezil	0,0223	0,0127	0,0244	0,0145	0,0942	0,0021	38,25
5. Dezil	0,0284	0,0164	0,0311	0,0187	0,0951	0,0028	58,46
6. Dezil	0,0240	0,0138	0,0262	0,0157	0,0917	0,0023	58,10
7. Dezil	0,0240	0,0138	0,0263	0,0158	0,0958	0,0023	68,41
8. Dezil	0,0216	0,0124	0,0237	0,0142	0,0972	0,0021	72,17
9. Dezil	0,0247	0,0143	0,0271	0,0164	0,0972	0,0025	101,17
10. Dezil	0,0195	0,0113	0,0214	0,0129	0,0974	0,0019	112,47
Durchschnitt	0,0221	0,0126	0,0242	0,0143	0,0950	0,0021	56,77
<i>Subsample PKW</i>							
1. Dezil	0,0431	0,0238	0,0467	0,0268	0,0835	0,0036	28,29
2. Dezil	0,0329	0,0189	0,0360	0,0214	0,0942	0,0031	37,98
3. Dezil	0,0335	0,0194	0,0367	0,0221	0,0955	0,0033	50,72
4. Dezil	0,0294	0,0169	0,0322	0,0193	0,0952	0,0028	52,18
5. Dezil	0,0335	0,0194	0,0368	0,0222	0,0985	0,0033	70,04
6. Dezil	0,0267	0,0154	0,0293	0,0176	0,0974	0,0026	65,63
7. Dezil	0,0254	0,0147	0,0278	0,0167	0,0945	0,0025	72,77
8. Dezil	0,0230	0,0133	0,0252	0,0152	0,0957	0,0022	77,50
9. Dezil	0,0252	0,0146	0,0277	0,0167	0,0992	0,0025	103,51
10. Dezil	0,0204	0,0119	0,0224	0,0136	0,0980	0,0020	118,13
Durchschnitt	0,0293	0,0168	0,0320	0,0191	0,0950	0,0027	75,05

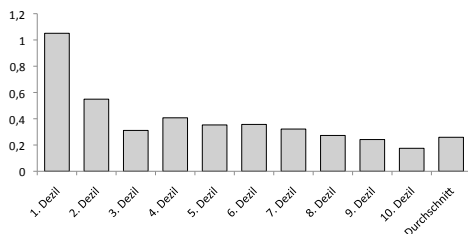
Anmerkung: Tabelle 2 stellt die Belastungsverteilung nach Dezilen für das gesamte Sample dar und ein Subsample, das nur jene Haushalte berücksichtigt, die einen Pkw besitzen. Die Dezile sind auf Basis von Haushaltseinkommen berechnet. „Belastung Gesamt“ meint in diesem Zusammenhang die Summe der Belastung aus MÖSt und USt relativ zum Haushaltseinkommen, während „Belastung MÖSt“ dasselbe Verhältnis ohne USt darstellt. Die relative Veränderung ist die erste Differenz zwischen Status quo und Variation relativ zum Status quo. Die Mehrbelastung schließlich zeigt die Mehrbelastung in EUR pro Jahr für einen durchschnittlichen Haushalt des Dezils.

Treibstoffe, wenn wir ausschließlich Haushalte mit zumindest einem Pkw betrachten. Das sind hochgerechnet immerhin knapp 2,4 Mio. bzw. mehr als 75% aller Haushalte. Mit 4,3% ist das unterste Dezil im Status quo am stärksten belastet. Die durchschnittliche Belastung pro Dezil sinkt dann kontinuierlich ab und erreicht mit 2,0% im obersten Dezil ihr Minimum. Tabelle 2 zeigt diese tabellarisch, Abbildung 4(b) grafisch nach Dezilen. Während die relative Veränderung auch im Subsample eine proportionale Verteilungswirkung der Variation suggeriert, zeigt der Belastungskoeffizient eindeutig eine regressive Wirkung an. Grafisch ist das in Abbildung 4(c) für das Subsample dargestellt. Die Frage des Pkw-Besitzes verzerrt die Ergebnisse, weil selbiger ungleich verteilt ist. Die unteren Einkommensschichten haben relativ weniger Pkws und verbrauchen demnach weniger Treibstoffe. Abbildung 4(d) zeigt den Anteil an Haushalten mit mindestens einem Pkw nach Dezilen sowie den Durchschnitt für alle Haushalte. Während dieser Anteil für das 1. und das 2. Dezil bei 28,6 bzw. 41,4% liegt, steigt er bis zum 10. Dezil sukzessive auf 94,6% an. Der Durchschnitt für alle Beobachtungen liegt bei 75,3%. Der hohe Anteil jener Haushalte mit sehr geringen Treibstoffausgaben scheint in den unteren Einkommen konzentriert zu sein. Köppl und Würger (2007) kommen für Österreich zu ähnlichen Ergebnissen.⁴⁸ Fullerton (2008) argumentiert ähnlich für die USA.⁴⁹ Das oberste Dezil wiederum profitiert davon, dass das Haushaltseinkommen bereits derart hoch ist, dass die Ausgaben für Treib- und Heizstoffe und in weiterer Folge auch die Steuern darauf fast bedeutungslos sind. Fullerton (2008) beschreibt, dass der Ausgabenanteil für Produkte, die auf Basis fossiler Brennstoffe produziert werden, in den USA zwischen 0,76% des Einkommens für untere Einkommensschichten und 0,16% für die Reichsten schwankt.⁵⁰

Weiters lassen sich aus den Berechnungen folgende Erkenntnisse gewinnen:

1.) Abbildung 5(a) zeigt deutlich, dass die relative Belastung der unteren Einkommensschichten mit Heizausgaben, für welche die Ausgabenkategorie „Wohnen, Beheizung und Beleuchtung“ als Proxy dient, größer ist als jene der oberen.⁵¹ Implizit wird das auch aus den Abbildungen 4(a) und 4(b) deutlich. In den untersten 8% der Verteilung beläuft sich der Anteil der Ausgaben für Wohnen und Heizen auf 45% des gesamten Haushaltseinkommens, der Ausgabenanteil für Verkehr aber nur auf 4,4%.⁵² Dementsprechend zeigen Simulationen einer MÖSt-Erhöhung auf Heizstoffe im Ausmaß von 5 Cent pro Liter für alle Haushalte eine stark regressive Verteilungswirkung. Abbildung 5(b) zeigt deutlich die überproportional hohe Belastung des unteren Dezils durch die MÖSt auf Heizstoffe infolge einer Anhebung. Während im 1. und im 2. Dezil der Anstieg der Belastung 11,2% respektive 7,3% beträgt, sind es für Dezil 9 und 10 jeweils nur 2%. Das suggeriert eine größere Regressivität gegenüber einer MÖSt-Varia-

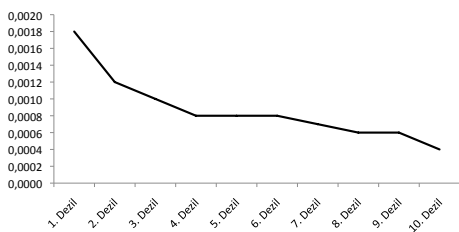
Abbildung 5: Eine MÖSt-Erhöhung auf Heizstoffe



(a) Relative Ausgaben für Wohnen, Beheizung und Beleuchtung



(b) Belastung gesamte Stichprobe



(c) Belastungskoeffizient



(d) MÖSt und Konsum

Anmerkung: Abbildung 5(a) stellt den Ausgabenanteil der Dezile für den Ausgabenposten „Wohnen, Beheizung, Beleuchtung“ relativ zum Haushaltseinkommen dar. Sodann zeigt Abbildung 5(b) die Belastung des gesamten Samples nach Dezilen infolge einer Erhöhung der MÖSt auf Heizstoffe um 5 Cent je Liter. Abbildung 5(c) zeigt den Belastungskoeffizienten für dieselbe Simulation. Abbildung 5(d) schlussendlich stellt die Belastung der gesamten Stichprobe nach Dezilen durch die MÖSt im Status quo relativ zum Konsum dar. Die Dezile sind weiterhin nach dem Haushaltseinkommen bestimmt.

tion auf Treibstoffe. Diese wird durch den Belastungskoeffizienten in Abbildung 5(c) bestätigt, insbesondere für die untere Hälfte der Verteilung.

2.) Die Analyse der Belastungsstruktur nach verschiedenen Haushaltsmerkmalen hat wenig eindeutige Ergebnisse gebracht.⁵³ Haushalte mit einem weiblichen Haushaltsvorstand – in erster Linie Pensionistinnenhaushalte – oder einer Person mit 80 Jahren oder älter weisen eine substantiell geringere Belastung mit MÖSt auf. Subsamples für „Erwerbstätige“ und „Arbeitslose“ zeigen einen tendenziell regressiven Verlauf, erreichen ihre Spitzen aber im 5. bzw. 6. Dezil („innere Regression“). Haushalte sind mit steigender Anzahl an Personen auch stärker von der MÖSt betroffen. Das deckt sich mit der Literatur.⁵⁴ Besonders auffallend ist die Belastung des 1. Dezils für Haushalte mit 5 oder mehr Personen mit 22,9% bzw. 25,3% (nach der Variation des MÖSt-Satzes auf Treibstoffe). Derart betroffen sind hochgerechnet fast 19.000 Haushalte von 3,15 Mio. insgesamt.

3.) Regionale Effekte sind bedeutsam. Ein Vergleich zwischen weniger, mittel und sehr dicht besiedelten Gebieten zeigt, dass die MÖSt Personen in sehr dicht besiedelten Gebieten – über alle Dezile hinweg – relativ am geringsten belastet. So steigt die Belastung im Status quo zwischen kaum

und sehr dicht besiedelten Gebieten für das 5. Dezil von 2,3 auf 4,5% des verfügbaren Haushaltseinkommens. Statistische Auswertungen der Konsumerhebung 2004/05 zeigen ein ähnliches Bild für die Verkehrsausgaben relativ zum Gesamtkonsum. Der Unterschied zwischen Wien und den übrigen Bundesländern beträgt mehr als 3 Prozentpunkte.⁵⁵ Begründet sind diese Unterschiede nicht zuletzt durch die weite Entfernung zum Arbeitsplatz sowie schlecht ausgebaute öffentliche Verkehrsmittel.

4.) Die Literatur enthält auch alternative Wohlstandsindikatoren zum Haushaltseinkommen, etwa den Konsum.⁵⁶ Der Konsum wird zwischen den Haushalten zumeist durch unterschiedlich hohe Sparquoten angeglichen und ist somit gleicher verteilt als die verfügbaren Einkommen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Verteilungswirkung der MÖSt dadurch weniger regressiv, vielleicht sogar progressiv wird. Abbildung 5(d) zeigt demnach auch eine tendenziell progressive Belastungsverteilung der MÖSt im Status quo relativ zu den Konsumausgaben der Haushalte. Die Gesamtbelastung (inkl. USt) beträgt 0,9% für das unterste Dezil und steigt sukzessive auf 2,3% für das oberste, wobei das Maximum mit 2,4% bei Dezil 9 erreicht wird. Die relativen Veränderungen der Belastung der Dezile sowie die Belastungskoeffizienten zeigen einen progressiven Verlauf für verschiedenen Simulationen. Die durchschnittliche Besteuerung (inkl. USt) beträgt 1,1% der Konsumausgaben und liegt damit erkennbar unter dem Verhältnis für die Haushaltseinkommen von 2,3%. Eine Erhöhung der MÖSt auf Treibstoffe um 5 Cent je Liter erhöht die Belastung auf 1,2% relativ zu den Konsumausgaben. Jene relativ zu den relevanten Ausgaben von 43,4% auf 46,7%.⁵⁷

6. Einige wirtschaftspolitische Überlegungen

Verteilungspolitisch lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Von den Berechnungen ist bekannt, dass von einer MÖSt-Variation auf Treibstoffe vor allem untere Einkommensschichten *mit* Pkw betroffen wären. Der Literaturüberblick zeigt, dass auch untere Einkommen *ohne* Pkw durch indirekte Preiseffekte bei den öffentlichen Verkehrsmitteln merklich betroffen sind. Darüber hinaus zeigen die Berechnungen, dass MÖSt-Variationen auf Heizstoffe insbesondere untere Einkommensschichten treffen würden, da Heiz- und Treibstoffe als solche bereits jetzt hoch besteuert sind sowie das oberste Dezil in allen betrachteten Szenarien relativ am geringsten belastet wird. Schätzungen hinsichtlich der Aufkommenswirkung einer MÖSt-Erhöhung auf Treibstoffe um 10 Cent je Liter ergeben bis zu 1 Mrd. EUR Mehreinnahmen für den Bundeshaushalt.⁵⁸ Für 5 Cent sind das folgerichtig 500 Mio. EUR. Die Bundesregierung kalkuliert mit 417 Mio. EUR (inkl. USt).⁵⁹ Wir ermitteln 447 Mio. EUR zusätzliche Einnahmen aus der MÖSt sowie 89 Mio. EUR aus der USt. Hinsichtlich der Steuereinnahmen

aus dem Tanktourismus sind infolge der 5-Cent-Erhöhung keine Veränderungen zu erwarten, da die Preisdifferenz zu den Nachbarstaaten im Vorfeld der Maßnahme knapp 15 Cent betragen hat.⁶⁰ Es folgen einige qualitative Vorschläge, wie die Mehreinnahmen eingesetzt werden könnten, um den potenziellen regressiven Verteilungseffekten zu begegnen.

1.) Die logische erste Maßnahme zur Abfederung sozialer Härten ist die verstärkte Subventionierung des öffentlichen Verkehrs, damit dieser leistbare Preise für untere Einkommensschichten garantieren kann.⁶¹ Anzudenken wäre überdies eine Mobilitätsbeihilfe analog zur Wohnbeihilfe. In beiden Fällen müssten die notwendigen Mehrausgaben der Länder und Kommunen durch zusätzliche Mittel des Bundes aus den MÖSt-Mehreinnahmen abgegolten werden („Finanzausgleich“). Alternativ könnte – analog zur Landwirtschaft – über eine Befreiung des öffentlichen Verkehrs von der MÖSt nachgedacht werden. Nachdem die öffentlichen Verkehrsmittel das Straßennetz nur bedingt belasten, bestünde zudem – analog zur Landwirtschaft – eine theoretische Begründung zur Befreiung von der MÖSt.

2.) Als nächstes sind die unteren Einkommen zu berücksichtigen, die auf den Pkw angewiesen sind. Ein mögliches Instrument hierzu ist die PendlerInnenpauschale, die aktuell aber mangelnde soziale Treffsicherheit sowie problematische ökologische Lenkungseffekte auszeichnen. Dementsprechend legen wir einige Denkanstöße zu einer „Ökologisierung“ derselben in Richtung einer allgemeinen Entfernungspauschale nach deutschem Vorbild vor.⁶²

- 2008 kostete die PendlerInnenpauschale den Fiskus etwa 730 Mio. EUR.⁶³ Im Zuge der MÖSt-Erhöhung hat die österreichische Bundesregierung angekündigt, die PendlerInnenpauschale im Ausmaß von 15 Mio. EUR zu erhöhen.⁶⁴ Davon unabhängig war das Wachstum in den vergangenen Jahren überproportional, infolge zunehmender Zersiedelung. Die Zahl der AuspendlerInnen, also jener, die ihren Wohnort zum Arbeiten verlassen, hat sich zwischen 1971 und 2001 von gut 780.000 auf über 1,7 Mio. Erwerbstätige erhöht.⁶⁵ Vieles spielt sich in den „Speckgürteln“ um die Großstädte ab, in denen meist mittlere bis obere Einkommensschichten wohnen. Diese Tendenz wird durch die Konstruktion der PendlerInnenpauschale noch gefördert. So kann etwa die „Große PendlerInnenpauschale“ (wenn kein öffentliches Verkehrsmittel zumutbar ist) bereits ab einer Entfernung von 2 km zwischen Wohnort und Arbeitsstätte bezogen werden. Darunter gilt der „Allgemeine Verkehrsabsetzbetrag“.⁶⁶
- Ein weiteres Problem ist die Zunahme des Pkw-Verkehrs beim Pendeln zulasten der öffentlichen Verkehrsmittel wie U-Bahn, Bus oder Eisenbahn.⁶⁷ Auch hier erscheint die Konstruktion der PendlerInnenpauschale fehlgeleitet, weil sie keine Anreize setzt, öffentliche Verkehrsmittel zu verwenden. Anstatt wie in Deutschland einheitliche

Freibeträge abhängig von der Entfernung zu gewähren, unterscheidet der Fiskus in Österreich die „Kleine PendlerInnenpauschale“ (wenn ein öffentliches Verkehrsmittel zumutbar ist) sowie die „Große“ (wenn keines zumutbar ist). BenutzerInnen von öffentlichen Verkehrsmitteln werden um nennenswerte Beträge benachteiligt.⁶⁸

- Darüber hinaus profitieren aktuell vor allem obere Einkommensschichten von der PendlerInnenpauschale. Laut Berechnungen des Verkehrsclub Österreich (VCO) (2010) liegt der Anteil der BezieherInnen von PendlerInnenpauschale mit einem Jahreseinkommen unter 10.000 EUR bei nur 4,5% und für Jahreseinkommen zwischen 10.000 und 20.000 EUR bei 16,6%, während dieser Anteil für alle Einkommen zwischen 20.000 und 100.000 pro Jahr über 25% beträgt. Der Grund liegt auch hier im ungleich verteilten Pkw-Besitz. Eine (aufkommensneutrale) ökosoziale Reform der PendlerInnenpauschale könnte wie folgt aussehen: Erstens sollte die PendlerInnenpauschale für Distanzen unter 20 km abgeschafft werden. Der Verkehrsabsetzbetrag von aktuell 291 EUR⁶⁹ sollte auf 350 EUR erhöht werden. Zweitens sollten beide Pauschalen auf das Niveau der „Großen PendlerInnenpauschale“ vereinheitlicht werden. Und drittens sollten die bisherigen Freibeträge in Absetzbeträge umgewandelt werden, so dass alle PendlerInnen denselben Betrag pro Wegstrecke erhalten. Davon würden insbesondere die unteren EinkommensbezieherInnen profitieren. Wenn der Absetzbetrag zudem mit Negativsteuerwirkung ausgestattet wird, können in Hinkunft auch Teilzeitbeschäftigte und Lehrlinge eine entsprechend Förderung erhalten.

3.) Eine wesentliche Ergänzung dazu stellen öffentliche Maßnahmen der Verkehrs- und Wohnbaupolitik dar. Wie im vorigen Kapitel gezeigt wurde, ist in sehr dicht besiedelten Gebieten die Belastung durch die MÖSt am geringsten, weil auch die Verkehrsausgaben einen geringeren Anteil an den Gesamtausgaben ausmachen. Hier bieten sich ordnungspolitische Maßnahmen an. Die Mehreinnahmen aus der MÖSt könnten demnach für Investitionen in leistbaren Wohnraum und leistbare öffentliche Verkehrsmittel in und um die Ballungszentren verwendet werden oder – alternativ dazu – in die Aufwertung strukturschwacher Regionen durch öffentliche Investitionen in Betriebsansiedlungen oder kommunale Beschäftigung.

4.) Eine seit Mitte der 1990er-Jahre in Deutschland diskutierte, aber nie umgesetzte Möglichkeit der Kompensation stellt auch der sogenannte „Ökobonus“ dar. Erstmals systematisch vorgeschlagen durch das DIW (1994), sieht er eine aufkommensneutrale Rückzahlung der Mehreinnahmen (inkl. jener aus der USt) an Unternehmen und Haushalte vor. Für die Unternehmen schlug das DIW (1994, S. 4f) eine Reduktion der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung vor. Für die Haushalte entweder eine Senkung der USt, was jedoch den steuerpolitischen Harmonisierungsbestrebungen auf europäischer Ebene widersprechen würde, oder aber eine

Pro-Kopf-Erstattung zu gleichen Teilen an alle Haushalte. Das impliziert klar progressive Verteilungseffekte und eine Netto-Entlastung der unteren Einkommensschichten.⁷⁰ Der Vorteil gegenüber einer Senkung der Beiträge zur Sozialversicherung für ArbeitnehmerInnen wäre die Berücksichtigung von Arbeitslosen und prekär Beschäftigten.⁷¹ Administrativ könnten die Auszahlungen analog zu den familiären Beihilfen erfolgen.

5.) Tendenziell abzurufen ist von einer Ausweitung der Subventionen in thermische Sanierung sowie einer Wiedereinführung einer „Abwrackprämie“ mit ökologischen Auflagen. Die Verteilungswirkung gestaltet sich, ungeachtet sonstiger Effekte, regressiv.⁷² Die Intuition ist einfach: Während untere Einkommensschichten auf das tendenzielle Steigen der Energiepreise mit geringerem Verbrauch oder dem Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel reagieren, investieren die oberen Einkommensschichten. Subventionen werden also in erster Linie ihnen zu Gute kommen. Eine quantitative Untersuchung für Österreich ist allerdings noch ausständig.

Eine ungeklärte wirtschaftspolitische Frage bleibt in jedem Fall die Einbeziehung der oberen Einkommensschichten in eine ökologische Sanierung der öffentlichen Haushalte. Aus verteilungspolitischer Perspektive bietet es sich jedenfalls an, über ökologische Alternativen zu einer MÖSt-Erhöhung nachzudenken. Kletzan et al. (2008) bieten einen Überblick über die Möglichkeiten für Österreich.

7. Conclusio

Der vorliegende Aufsatz analysiert die Verteilungswirkung von verschiedenen MÖSt-Variationen auf die privaten Haushalte in Österreich. Datengrundlage ist die Konsumerhebung 2004/2005. Die Regressivitätshypothese einer MÖSt-Variation kann für das Subsample der PKW-BesitzerInnen und den Bereich Heizstoffe bestätigt werden. Für eine Erhöhung der MÖSt auf Treibstoffe um 5 Cent je Liter gelten folgende Ergebnisse: Die Gesamtbelastung für die gesamte Stichprobe steigt für das 1. Dezil von 1,7 auf 1,8%, für das 10. Dezil von 2,0 auf 2,1% des Haushaltseinkommens. Besonders betroffen sind die Pkw-BesitzerInnen. Hier steigt die Gesamtbelastung für 1. und 10. Dezil von 4,0 auf 4,6 sowie von 2,0 auf 2,2% jeweils. Hier ist auch die Regressivität einer MÖSt-Erhöhung deutlich sichtbar. Der durchschnittliche Haushalt wird durch die Erhöhung der MÖSt auf Treibstoffe mit knapp 57 EUR jährlich mehr belastet. Überdies sind indirekte Preiseffekte auf NutzerInnen des öffentlichen Verkehrs zu erwarten. Begleitende sozial- und strukturpolitische Maßnahmen erscheinen daher notwendig, um die negativen Verteilungseffekte auszugleichen. Verteilungspolitisch erscheint insbesondere ein sogenannter Ökobonus vorteilhaft. Nachhaltiger und konjunkturpolitisch sinnvoller sind aber mit großer Wahrscheinlichkeit öffentliche Investitionen in Verkehr

und Wohnbau. Eine (aufkommensneutrale) ökosoziale Reform der PendlerInnenpauschale erscheint in jedem Fall überlegenswert.

Der logische nächste Schritt der Untersuchung wäre die Ausdehnung der quantitativen Analyse auf sektorale und fiskalische Fragestellungen sowie auf andere „Ökosteuern“. Überdies ist eine verbesserte Datenbasis anzumahlen – etwa nach Vorbild der deutschen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) –, die sowohl Verbrauchsdaten in Liter als auch SV-Beiträge und Steuerleistungen erfasst. Dadurch könnten in den Simulationen künftig auch verschiedene sozialpolitische Kompensationsmodelle quantitativ evaluiert werden.

Anmerkungen

- ¹ Die vorliegende Arbeit wurde auf der Konferenz MOMENTUM 2010 in Hallstatt präsentiert. Wir danken Wilfried Altzinger, Stefan Huemer, Christopher Berka, Sepp Zuckerstätter, Helene Schubert, Markus Marterbauer und den TeilnehmerInnen des Themenbereichs „Verteilungsgerechtigkeit“ am Kongress MOMENTUM 2010 für hilfreiche Anmerkungen zu einer früheren Version des Papiers. Alle verbleibenden Fehler sind selbstverständlich unsere eigenen. Kontakt: dominik.bernhofner@reflex.at, romana.brait@reflex.at.
- ² Für einen Überblick siehe: Der Standard (2010a).
- ³ Vgl. Kletzan und Schratzenstaller (2007) 4.
- ⁴ Vgl. Statistik Austria (2010f).
- ⁵ Vgl. Kletzan et al. (2008) 10f.
- ⁶ Vgl. Kletzan und Schratzenstaller (2007) 145.
- ⁷ Vgl. Kletzan et al. (2008) 14f für Österreich und Storchmann (1999) 70 für Deutschland.
- ⁸ Vgl. für Österreich Kletzan et al. (2008) 12 und Steininger, Gebetsroither und Getzner (2007) 393, für Deutschland Bach (2009) 223.
- ⁹ Vgl. Guger und Marterbauer (2007).
- ¹⁰ Vgl. Marterbauer und Schürz (2008).
- ¹¹ Vgl. Piketty und Saez (2006).
- ¹² Vgl. Guger et al. (2009).
- ¹³ Vgl. Guger und Marterbauer (2007).
- ¹⁴ Für einen Überblick über die verschiedenen möglichen Dimensionen der Verteilungswirkung von ökologischen Maßnahmen, nicht nur steuerpolitischer Natur, siehe unter anderem Fullerton (2008). Er kommt zu dem Ergebnis, dass ökologische Maßnahmen in der Tendenz eine regressive Verteilungswirkung entfalten, diese aber durch entsprechende flankierende Maßnahmen vermindert werden kann.
- ¹⁵ Vgl. DIW (1994) 16f.
- ¹⁶ Vgl. Müller et al. (1996) 14ff.
- ¹⁷ Für eine Einführung in die Komplexität der Modellierung der Energienachfrage für private Haushalte auf Basis von österreichischen Daten siehe u. a. Köppl und Wüger (2007).
- ¹⁸ Vgl. West (2004) 14ff.
- ¹⁹ Vgl. DIW (1994) 6.
- ²⁰ Vgl. Getzner (2007) 398.

- ²¹ Kletzan et al. (2008, S. 15) ermitteln für ein Maßnahmenbündel aus MÖSt- und Mauterhöhung sowie Energieabgabe und CO₂-Steuer im Volumen von 1 Mrd. EUR für Kohle, Ölprodukte, Gas, Elektrizität und Diesel Preiseffekte von 4 bis 6%, die bis 2014 auf 18% (Gas) bzw. bis zu 45% (Elektrizität) ansteigen. So ist auch die Veränderung im Verbrauch im ersten Jahr fast durchwegs unter 2% und steigt erst bis 2014 auf bis zu 11% an (Gas, Elektrizität).
- ²² Vgl. Bach et al. (1999, S. 147ff) für Deutschland und Statistik Austria (2006, S. 99) für Österreich.
- ²³ Vgl. Storchmann (1999) 69. Dieser errechnet für den privaten Verkehr durchschnittliche (kurzfristige) Elastizitäten von -0,102 sowie 0,070 für den öffentlichen Personennahverkehr.
- ²⁴ Vgl. Steininger, Berdnik et al. (2007) 100.
- ²⁵ Für einen detaillierten Überblick über den Inhalt der Konsumerhebung 2004/2005 siehe Statistik Austria (2005).
- ²⁶ Die Befragungen der Konsumerhebung 2009/10 wurden mit Mai 2010 abgeschlossen, die Auswertungen dauern zum gegebenen Zeitpunkt aber noch an, weshalb noch kein Datensatz für wissenschaftliche Untersuchungen zur Verfügung steht.
- ²⁷ Vgl. Statistik Austria (2006) 12. Die Bruttostichprobe umfasste 20.000 Adressen. Berücksichtigt man die Ausfälle entspricht dies einer Rücklaufquote von 42%.
- ²⁸ Vgl. Statistik Austria (2006) 18.
- ²⁹ Vgl. Statistik Austria (2006) 19. Die Konsumerhebung verwendet die EU-Skala. Die erste erwachsene Person im Haushalt wird mit 1 gewichtet, jede weitere Person ab 14 Jahren mit 0,5 und Kinder unter 14 Jahren mit 0,3.
- ³⁰ Vgl. Statistik Austria (2006) 23ff.
- ³¹ Die Stichprobengewichte werden mithilfe des Mikrozensus ermittelt. Für genauere Informationen siehe Statistik Austria (2006).
- ³² Für einen genaueren Überblick über Programmiersprache und Projekt siehe: <http://www.r-project.org/>. Das für die folgenden Berechnungen verwendete Modell ist auf Anfrage bei den AutorInnen erhältlich.
- ³³ Vgl. Statistik Austria (2005).
- ³⁴ Vgl. Statistik Austria (2006). Für die genauen Informationen zu „Energie“ siehe S. 116.
- ³⁵ Vgl. Statistik Austria (2006). Für die genauen Informationen zu „flüssige Brennstoffe“ siehe S. 118.
- ³⁶ Vgl. Statistik Austria (2006). Für die genauen Informationen zu „Treibstoffen und Schmiermitteln“ siehe S. 119.
- ³⁷ Vgl. Statistik Austria (2006) 118.
- ³⁸ Vgl. Fachverband Mineralölindustrie in der Wirtschaftskammer (2010a) sowie Fachverband Mineralölindustrie in der Wirtschaftskammer (2010b). Bei den Heizstoffen wurden die „Gasöle für Heizzwecke“ und „Flüssiggase“ mit dem gleichen Preis – dem Endverbrauchspreis – berücksichtigt, ob mangelnder Information über die Preise von „Flüssiggasen“. Der gewichtete Durchschnittspreis für Treibstoffe beträgt 0,92 Euro pro Liter, jener für Heizstoffe 0,56 Euro pro Liter. Die Excel-Berechnungen sind auf Anfrage bei den AutorInnen erhältlich.
- ³⁹ Vgl. Jusline Österreich (2010b). Die Steuersätze für „Kraftstoffe nach §3, Abs. 9 Z2“ und „Kohlenwasserstoffe nach §3, Abs. 6“ konnten ob mangelnder Information über den Verbrauch nicht berücksichtigt werden. Die gewichteten durchschnittlichen Steuersätze für unsere Berechnungen betragen 0,33 Euro pro Liter für Treib- sowie 0,09 Euro pro Liter für Heizstoffe. Die Excel-Berechnungen sind auf Anfrage bei den AutorInnen erhältlich.
- ⁴⁰ Für derartige Tests für ein Modell der österreichischen Lohn- und Einkommenssteuer sowie Sozialversicherung siehe Berka et al. (2009) 89ff.

- ⁴¹ Vgl. Statistik Austria (2010a).
- ⁴² Vgl. Statistik Austria (2010b).
- ⁴³ Vgl. Statistik Austria (2010e) 21.
- ⁴⁴ Vgl. Statistik Austria (2010f).
- ⁴⁵ Vgl. Petrovic (2009) 12.
- ⁴⁶ Vgl. Steininger, Berdnik et al. (2007) 94.
- ⁴⁷ Die relevanten Ausgaben sind Treibstoffe, sowie Heizstoffe auf die MÖSt zu entrichten ist.
- ⁴⁸ Vgl. Köppl und Wüger (2007) 40.
- ⁴⁹ Vgl. Fullerton (2008) 4f.
- ⁵⁰ Vgl. ebendort.
- ⁵¹ Abbildung 5(a) zeigt für das 1. Dezil sogar eine relative Belastung von über 100% an. Da das in der Konsumerhebung 2004/05 erfasste Einkommen prinzipiell auch alle regulären privaten und öffentlichen Transfers enthält, kann das Verhältnis nur mit Verschuldung und/oder nicht erfassten Zahlungen („Erhebungsfehlern“) erklärt werden. Für Details zur Definition und Erhebung des Haushaltseinkommens in der Konsumerhebung 2004/05 siehe Statistik Austria (2006).
- ⁵² Vgl. Statistik Austria (2006) 26).
- ⁵³ Es wurden Subsamples nach Anzahl der Kinder im Haushalt, Anzahl der Personen im Haushalt, der Wohnfläche sowie nach Bildungsstatus, Alter, Erwerbsstatus und Geschlecht des/der HaushaltsvorständIn gerechnet. Die Berechnungen sind auf Anfrage bei den AutorInnen erhältlich.
- ⁵⁴ Vgl. Bach et al. (1999) 119f.
- ⁵⁵ Vgl. Köppl und Wüger (2007) 35.
- ⁵⁶ Vgl. unter anderem West (2004). Für eine Kritik siehe Grub (2000).
- ⁵⁷ Das Ergebnis war aber keinesfalls zwingend zu erwarten. Sowohl Grub (2000, S. 31) als auch West (2004, S. 750) und Symons et al. (1994, S. 31) haben auf Basis von Konsumausgaben eine regressive Verteilungswirkung der Ökosteuer bzw. der MÖSt gefunden.
- ⁵⁸ Vgl. Kletzan et al. (2008) 10f.
- ⁵⁹ Vgl. Der Standard (2010a).
- ⁶⁰ Steininger, Gebetsroither und Getzner (2007). Vgl. Gebetsroither und Getzner (2007) 391.
- ⁶¹ Steininger, Gebetsroither und Getzner (2007, S. 398) kommen für Österreich zu dem Ergebnis, dass Investitionen in den öffentlichen Verkehr eine progressive Verteilungswirkung entfalten, weil selbiger von den unteren Einkommensschichten überproportional in Anspruch genommen wird.
- ⁶² Vgl. Bach et al. (1999) 152.
- ⁶³ Vgl. ebendort.
- ⁶⁴ Vgl. ebd.
- ⁶⁵ Vgl. ebd.
- ⁶⁶ Vgl. ebd.
- ⁶⁷ Vgl. ebd.
- ⁶⁸ Vgl. ebd.
- ⁶⁹ Vgl. Jusline Österreich (2010a).
- ⁷⁰ Vgl. DIW (1994) 17. Zu ähnlichen Einschätzungen für die USA kommt Fullerton (2008) 6.
- ⁷¹ Vgl. Grub (2000) 32ff.
- ⁷² Vgl. West (2004, S. 752ff) für die Verteilungswirkung von Subventionen von neuen, „sparsameren“ Kraftfahrzeugen.

Literatur

- Bach, S., Zehn Jahre ökologische Steuerreform: Finanzpolitisch erfolgreich, klimapolitisch halbherzig, in: Wochenbericht des DIW Berlin 14 (2007).
- Bach, S.; Kohlhaas, M.; Linscheid, B.; Seidel, B.; Truger, A., Ökologische Steuerreform: Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann [Auftragsstudie] (Berlin 1999).
- Berka, C.; Humer, S.; Moser, M., Verteilungswirkungen der staatlichen Einnahmenseite am Beispiel des österreichischen Sozialversicherungs- und Lohnsteuersystems: Simulation von Reformvorschlägen auf Basis einer 1%-Stichprobe der Lohnsteuerstatistik 2006 (=Diplomarbeit an der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2009).
- Der Standard, SPÖ und ÖVP fixieren Budget – Höhere Steuern und Einsparungen bei Familien (23.10.2010a).
- Der Standard, Steuererhöhungen - Tabak und Sprit werden teurer (23.10.2010b).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Ökosteuer – Sackgasse oder Königsweg? (Berlin 1994).
- Fachverband Mineralölindustrie in der Wirtschaftskammer, Treibstoff- und HEIL-Preise 2004 sowie 2005; http://portal.wko.at/wk/startseite_dst.wk?DstID=308 (2010a; Zugriff am 9.4.2010).
- Fachverband Mineralölindustrie in der Wirtschaftskammer, Verbrauchsstatistik 2004 und 2005; http://portal.wko.at/wk/startseite_dst.wk?DstID=308; (2010b; Zugriff am 9.4.2010).
- Fullerton, D., Distributional Effects of Environmental and Energy Policy: An Introduction (=NBER Working Paper 14241, Washington, D. C., 2008).
- Gerhold, S., Integrierte Eco-taxes: Endbericht (Wien 2002).
- Grub, M., Verteilungswirkungen der ökologischen Steuerreform auf private Haushalte: Eine empirische Analyse, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 69/1 (2000).
- Guger, A.; Agwi, M.; Buxbaum, A.; Festl, E.; Knittler, K.; Halsmayer, V.; et al., Umverteilung durch den Staat in Österreich (Wien 2009).
- Guger, A.; Marterbauer, M., Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update (=WIFO Working Paper 307, Wien 2007).
- Jusline Österreich, Einkommensteuergesetz (EStG); http://www.jusline.at/Einkommensteuergesetz_%28EStG%29.html (2010a; Zugriff am 31.8.2010).
- Jusline Österreich, Mineralölsteuergesetz (MÖStG); http://www.jusline.at/Mineraloelsteuergesetz_%28MOeStG%29.html (2010b; Zugriff am 9.4.2010).
- Kletzan, D.; Köppl, A.; Kratena, K., Ziele und Optionen der Steuerreform: Optionen für eine Ökologisierung des österreichischen Steuersystems (WIFO, Wien 2008).
- Kletzan, D.; Schratzenstaller, M., Umweltsteuern in Österreich: Theorie des Förderalismus und empirische Ergebnisse, in: WIFO Monatsberichte 2 (2007).
- Köppl, A.; Wüger, M., Determinanten der Energienachfrage der privaten Haushalte unter Berücksichtigung von Lebensstilen (WIFO, Wien 2007).
- Marterbauer, M.; Schürz, M., Ungleiche Verteilung von Vermögen und Einkommen in Österreich, in: WISO 3 (2008).
- Müller, K.; Nagel, T.; Petersen, H.-G., Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems, in: Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge 8 (1996).
- Petrovic, B., Umweltgesamtrechnungen: Modul Öko-Steuern (Zeitreihe 1995 bis 2008) (Wien 2009).
- Piketty, T.; Saez, E., The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective, in: AEA Papers and Proceedings 96 /2 (2006).

- Statistik Austria, Konsumerhebung 2004/05: Testdatenfile – Beschreibung (Wien 2005).
- Statistik Austria, Verbrauchsausgaben: Sozialstatistische Ergebnisse der Konsumerhebung 2004/05 (Wien 2006).
- Statistik Austria, Energieeinsatz der Haushalte: Fahrleistungen und Treibstoffeinsatz privater Pkw nach Bundesländern 2000-2008 (Wien 2010a).
- Statistik Austria, Energieeinsatz der Haushalte: Gesamteinsatz aller Energieträger 2003/04, 2005/06 und 2007/08; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_und_umwelt/energie/energieeinsatz_der_haushalte/index.html (2010b; Zugriff am 10.4.2010).
- Statistik Austria, Haupterhebungsmerkmale der Lohnsteuerstatistik 2008; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/steuereinnahmen/index.html (2010c; Zugriff am 31.8.2010).
- Statistik Austria, Pendler und Pendlerinnen; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/pendler/index.html (2010d, Zugriff am 31.8.2010).
- Statistik Austria, Preise, Steuern: Jahresdurchschnittspreise und -steuern 2004 und 2005 für die wichtigsten Energieträger; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_und_umwelt/energie/preise_steuern/index.html (2010e; Zugriff am 10.4.2010).
- Statistik Austria, Österreichs Steuereinnahmen berechnet nach dem Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG95): Steuern und Sozialbeiträge in Österreich, Einnahmen des Staates und der EU; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/oeffentliche_finanzen/steuereinnahmen/index.html (2010f; Zugriff am 10.4.2010).
- Statistik Austria, Tagespendler/-innen 1971 bis 2001 nach Verkehrsmitteln und Bundesländern; http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen/pendler/index.html (2010g; Zugriff am 31.8.2010).
- Steininger, K. W.; Berndnik, S.; Gebetsroither, B.; Getzner, M.; Hausberger, S.; Hochwald, J., Klimaschutz, Infrastruktur, Verkehr (Graz 2007).
- Steininger, K. W.; Gebetsroither, B.; Getzner, M., Quantitative Evaluierung klimarelevanter verkehrspolitischer Maßnahmen in Österreich, in: WIFO Monatsberichte 4 (2007).
- Storchmann, K.-H., Einstieg in die ökologische Steuerreform: Auswirkungen auf den Öffentlichen Personennahverkehr, in: RWI-Mitteilungen 50 (1999).

Zusammenfassung

Zur Sanierung des Budgets plant die österreichische Bundesregierung u. a. eine Erhöhung der Mineralölsteuer (MÖSt). Der Beitrag überprüft auf Basis der Konsumerhebung 2004/05 die direkte Verteilungswirkung der MÖSt und etwaiger Variationen zwischen den privaten Haushalten. Die Verteilungswirkung zwischen Haushalten und Firmen sowie jene zwischen In- und Ausland („Tanktourismus“) werden nicht untersucht. Die Regressivitätshypothese kann nur für Subsamples bestätigt werden. Nichtsdestotrotz scheint für bestimmte Personengruppen sozialer Handlungsbedarf gegeben. Die sodann angestellten wirtschaftspolitischen Überlegungen beschäftigen sich mit der Frage, wie negative soziale Effekte abgefedert werden können, ohne die ökologische Stoßrichtung einer MÖSt-Erhöhung zu konterkarieren.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 16**

**Alternative Strategien
der Budgetkonsolidierung
in Österreich nach der Rezession**

Georg Feigl, Achim Truger (Hrsg.)

Georg Feigl
Einleitender Überblick

Achim Truger, Katja Rietzler, Henner Will, Rudolf Zwiener
Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich
nach der Rezession

Kommentare zur Studie des IMK
Margit Schratzenstaller
Ewald Walterskirchen
Peter Brandner
Günther Chaloupek

Achim Truger
Schlussbemerkung: Die gesamtwirtschaftlichen Risiken der
forcierten Budgetkonsolidierung
Bestehen fort

Wien 2010, 107 Seiten, € 16,-.

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien,
Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: HYPERLINK
„mailto:verlag@lexisnexus.at“ verlag@lexisnexus.at

Angestellte und Tertiärisierung in Österreich 1910-51

Michael Mesch, Andreas Weigl

1. Einleitung

Das Vordringen der Angestellten (und Beamten) im Dienstleistungssektor ebenso wie im Sachgüter produzierenden Sektor stellt eine der markantesten sozialstrukturellen Veränderungen in der aus langfristiger sozio-ökonomischer Perspektive von einem gesamtwirtschaftlich stagnativen Trend und drei tiefen Produktionseinbrüchen (Weltkriege, Große Depression) geprägten Periode zwischen dem Ende der Spätgründerzeit und der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg dar.

Zumeist wird dieser Prozess der ‚Verangestelltheit‘ kaum hinterfragt mit innerbetrieblicher und staatlicher Bürokratisierung und sektoraler Tertiärisierung in Verbindung gebracht. In diesem Beitrag werden die wenigen verfügbaren statistischen Daten über die ‚Verangestelltheit‘ in Österreich insgesamt und in Wien, wo rd. die Hälfte aller Angestellten tätig waren, zwischen 1910 und 1951 präsentiert, interpretiert und im Zusammenhang mit anderen sozialstrukturellen Daten (Erwerbspersonen nach Wirtschaftsklassen und Berufen) analysiert. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Frage, welche Gründe für den starken mittel- und längerfristigen Anstieg der Angestellten- und Beamtenquote ausschlaggebend waren: Branchenstruktureffekte, Berufsstruktureffekte und/oder institutionelle Änderungen? (Auf die kurzfristigen Schwankungen der Angestelltenzahl und -quote, verursacht etwa durch konjunkturell oder wirtschaftspolitisch ausgelöste Branchenstruktureffekte [bspw. Scheinblüte des Bankwesens in der Hyperinflationsphase] oder kriegsbedingte Berufsstruktureffekte [erzwungene Zunahme der Zahl und des Anteils von Erwerbstätigen in Fertigungsberufen] wird hingegen hier nicht fokussiert.)

1.1 Definitionen

Am Beginn des 20. Jahrhunderts begann sich der Begriff „Angestellter“ bzw. „Angestellte“ als sozialrechtliche Kategorie im deutschsprachigen Raum einzubürgern. Gleichwohl konkurrierte er um 1900 im alltäglichen Sprachgebrauch noch mit der Bezeichnung des „Privatbeamten“.

Das kam nicht von ungefähr. Tatsächlich hatte sich der Angestelltenbegriff im ausgehenden 19. Jahrhundert in enger Beziehung zum seit dem 18. Jahrhundert verwendeten Begriff des Beamten entwickelt. Höfische und landesfürstliche Kanzlisten, Diener und Amtleute gab es freilich schon seit dem Spätmittelalter. Sie standen allerdings bis mindestens Ende des 17. Jahrhunderts in einem rein personalen Dienstverhältnis zum Landesherrn bzw. zur Landesherrin. Erst im Lauf des 18. Jahrhunderts entstand ein Berufsbeamtentum, welches sich der Max Weber'schen Definition von Bürokratie funktional annäherte. Relikte ständischer Traditionen hielten sich allerdings noch bis in das frühe 20. Jahrhundert.¹

Diesem „Beamtenstand“ hinsichtlich ihrer sozialen Position verwandt war eine ganze Reihe nichtproletarischer Berufsgruppen: höheres Verwaltungspersonal in (staatsnahen) Großbetrieben, „Handlungsdiener“, Bank- und Versicherungsbeamte und Bediente des Hofes und großer Adelshäuser.² Für diese bürgerte sich im frühen 19. Jahrhundert der Begriff „Privatbeamte“ ein. Als gemeinsame Kriterien dieser heterogenen Gruppen können der erforderliche Bildungsnachweis, die Nichtstaatlichkeit des Arbeitgebers und (eingeschränkt) eine gewisse Größe der Einrichtungen, in denen sie beschäftigt waren, festgehalten werden.³

Von den öffentlichen Beamten ausgehend entwickelte sich daher ein loses gemeinsames berufsständisches Bewusstsein, welches noch stark im traditionellen Beamtentum verwurzelt blieb.⁴ Dies kam auch dadurch zum Ausdruck, dass dem 1865 gegründeten „Ersten Allgemeinen Beamtenverein der österreichisch-ungarischen Monarchie“ als Standesorganisation zahlreiche Privatbeamte, sogar im Gründungskomitee, angehörten.⁵ Eine klare begriffliche Trennung zwischen öffentlich und privatwirtschaftlich tätigen Erwerbstätigen dieser Kategorie konnte sich daher lange Zeit nicht ausbilden, da bis in die Zwischenkriegszeit Amt und Anstellung als nahe verwandt betrachtet wurden.⁶ Zudem glichen sich die Berufsbilder mit Bezug auf Bezahlungsform, Senioritätsprinzip, (relativ) gesicherter Stellung und schriftlich-aktenmäßiger Tätigkeit erheblich.⁷ Auch informierte Zeitgenossen sahen daher bis in die Zwischenkriegszeit eine erhebliche Verwandtschaft zwischen der Beamten- und Angestelltentätigkeit, die vor allem bildungsständische Bezüge aufwies.⁸

Während jedoch die arbeits- und sozialrechtliche Privilegierung zumindest der höheren Beamten historisch weit zurück reicht, gelang den Angestellten eine formalrechtliche Fixierung ihres Status nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung. Erst mit dem „Angestellten-Pensionsversicherungsgesetz“ von 1906 wurde eine erste legistische Fixierung erreicht.⁹ Einige Jahre später bildete das „Handlungsgehilfengesetz“ von 1910 einen weiteren Schritt.¹⁰ Eine ursprünglich als Novelle zu diesem Gesetz gedachter Antrag an die Verfassungsgebende Nationalversammlung führte schließlich zum „Angestelltengesetz“ von 1921.¹¹ Abgerundet wurde die

Gesetzgebung zum Thema Angestellte vorerst durch das „Angestelltenversicherungsgesetz“ von 1926 und dessen Novellen.¹²

1.2 Probleme der statistischen Vergleichbarkeit

Ein statistischer Langzeitvergleich im Zeitraum 1910-1951 für „Angestellte und Beamte“ ist mit nur relativ geringen Einschränkungen möglich. Schon in den cisleithanischen Volkszählungen ab 1890 fand der Begriff „Angestellte“ als Merkmalsausprägung der „Stellung im Beruf“ Verwendung.¹³ Allerdings beruhten die publizierten Volkszählungsergebnisse in der Regel auf den Angaben der Haushaltsvorstände und/oder der Gezählten selbst, was gerade in jenen Jahren, in denen der Angestelltenbegriff – im Gegensatz zu jenem der Beamten – noch nicht in allen Bevölkerungsschichten verbreitet war, zu kleineren Verzerrungen beigetragen haben mag. Die nach 1918 eingetretene Ausweitung des Angestelltenbegriffs ist jedenfalls bei Vergleichen mitzubedenken. Sie spiegelt sich bis zu einem gewissen Grad erst in den Volkszählungsergebnissen von 1934,¹⁴ da die Erhebungsblätter der Volkszählung von 1923 bereits für den ursprünglichen Termin zum 30. November 1921 gedruckt und an die Gemeinden verteilt worden waren,¹⁵ zu einem Zeitpunkt, als das Angestelltengesetz von 1921 gerade erst beschlossen worden war. Die NS-Volkszählung von 1939 und die österreichische Volkszählung von 1951 lassen sich hingegen mit Bezug auf den Angestelltenbegriff mit jener von 1934 problemlos vergleichen, zumal sich der Versichertenkreis des deutschen „Angestelltenversicherungsgesetzes“ vom 28. Mai 1924¹⁶ mit seinem österreichischen Pendant weitgehend deckte.¹⁷ Allerdings wurden bei der Volkszählung 1934 – unabhängig von der sozialrechtlichen Stellung – Beschäftigte der niederen Dienstklassen im öffentlichen Dienst, beim Militär und in den Bundesbetrieben im Allgemeinen als Arbeiter klassifiziert.¹⁸ Auf die daraus resultierenden Probleme der Vergleichbarkeit wird bei der Interpretation der Daten näher eingegangen.

Die Kreuztabellierung der „Stellung im Beruf“ mit den Wirtschaftsklassen findet sich in allen erwähnten Volkszählungen. Die Veränderung der entsprechenden Klassifikationen zwischen 1910 und 1923 sorgt jedoch für eine erhebliche Einschränkung der Vergleichbarkeit. In der Regel bieten daher die präsentierten Daten punktuelle Informationen, wobei die Ergebnisse der vergleichsweise gut aufgearbeiteten Volkszählungen von 1934 und (eingeschränkt) von 1951 die ergiebigsten Quellen darstellen. Die Zählungen der Berufe lassen auf Grund gravierender Veränderungen der Berufsklassifikationen allenfalls zwischen 1934 und 1951 bedingt Vergleiche zu.

2. Angestellte und Beamte in Österreich

2.1 Gesamttrend

In langfristiger ökonomischer Perspektive erscheint der Zeitraum zwischen 1910 und 1951 als eine Phase, in der die gesamtwirtschaftliche Produktion bei insgesamt stagnierendem Trend – reales BNP und reales Pro-Kopf-BNP waren 1950 kaum höher als 1913 – drei außerordentlich starke Einbrüche – Erster Weltkrieg, Große Depression und Zweiter Weltkrieg – erlebte.¹⁹ Während der Ersten Republik übertraf die Wirtschaftsleistung jene von 1913 lediglich in drei Jahren – 1928-30 –, in allen übrigen Jahren lag sie – zum Teil weit – darunter. 1937 beliefen sich reales BNP und reales Pro-Kopf-BNP jeweils auf nur 91% des Wertes von 1913.²⁰ Die Produktionskapazitäten waren in der gesamten Zwischenkriegszeit mehr oder weniger stark unterausgelastet. Dies wird auch an der Höhe der Arbeitslosigkeit deutlich: Vollbeschäftigung wurde nur vorübergehend 1920/1, während der wirtschaftlichen Scheinblüte in der Inflationsphase, realisiert. Ab 1923 lag die Arbeitslosenrate nie mehr unter 8%, in der Weltwirtschaftskrise erreichte sie katastrophale Ausmaße, betrug – je nach Schätzung – 25-35%. 1950, im fünften Jahr des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg, erreichte das reale BNP rd. 110% des Wertes von 1913, das reale Pro-Kopf-BNP 117%.

In sozialstruktureller Hinsicht waren diese vier Dekaden in Österreich keineswegs von Stillstand gekennzeichnet. Eine der auffallendsten sozialstrukturellen Veränderungen dieser Periode war die Ausbreitung der Angestellten, und dies nicht nur im Dienstleistungssektor, sondern auch in der Sachgüterproduktion.

Tabelle 1: Angestellte und Beamte in Österreich 1910-1951

	Zahl (Tsd.)	%-Anteil an d. Berufstätigen
1910	233	7,0
1923	318	9,5
1934	455	14,5
1939	602	16,5
1951	662	19,8

Quellen: 1910: VZ 1934, Textheft, Übersicht V/3, S. 218ff; 1923: Statistisches Handbuch für die Republik Österreich 1928, Tabelle 8, S. 10; 1934: VZ 1934, Tabellenheft, Tabelle 10a, S. 66ff; 1939: Botz (1981) 203; 1951: VZ 1951, Tabellenband I, Tabelle 14, S. 80f; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Anm.: Angaben für 1910: Österreich in den heutigen Grenzen ohne Burgenland.

Von einem niedrigen Stand ausgehend, nahm die Zahl der Angestellten und Beamten in Österreich (in den heutigen Grenzen) zwischen dem Ende der Spätgründerzeit und der Wiederaufbauzeit nach dem Zweiten Weltkrieg sehr stark zu, nämlich von 233.000 im Jahre 1910 auf 662.000 1951 (vgl. Tabelle 1), also um rund 180%. Währenddessen erhöhte sich der Anteil der Angestellten und Beamten an der Gesamtzahl der Berufstätigen (=Erwerbspersonen)²¹ von 7% auf 19,8%, mithin fast genau im selben relativen Maße.²²

Der Anteil der Frauen unter den Angestellten und BeamtInnen hatte insbesondere während des Ersten Weltkriegs stark zugenommen. 1934 waren von 455.000 Angestellten und BeamtInnen 299.000 Männer und 156.000 Frauen (vgl. Tabelle 2). Der Frauenanteil belief sich somit auf fast genau ein Drittel. Bis Anfang der 1950er-Jahre erhöhte sich dieser Anteil noch leicht, nämlich auf 34,2%.

Tabelle 2: Berufstätige nach Stellung im Beruf und Geschlecht in Österreich 1934 und 1951

		Anteil an Gesamt (%)			
		1934	1951	1934	1951
Angestellte u. B.	M	298.918	435.998	9,5	13,0
	F	156.467	226.630	5,0	6,8
	Ges.	455.385	662.358	14,5	19,8
Berufstätige	M	2.100.343	2.047.863	66,7	61,2
	F	1.049.203	1.299.252	33,3	38,8
	Ges.	3.149.546	3.347.115	100,0	100,0

Quellen: VZ 1934, Bundesstaat, Tabellenheft, Tabelle 10a, S. 66ff; VZ 1951, Tabellenband I, Tabelle 14, S. 80f; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Die Zunahme des Angestelltenanteils an den Berufstätigen kann

1.) aus Verschiebungen der Branchenstruktur der Beschäftigung – bei unveränderten Berufsprofilen und sozialrechtlichen Strukturen (Arbeiter-/Angestelltenanteil) der Beschäftigung innerhalb der einzelnen Wirtschaftsklassen – zugunsten von Branchen mit hohem Angestelltenanteil resultieren („Branchenstruktureffekt“), d. h. vor allem aus einer Zunahme des Anteils von Dienstleistungsbranchen (sektorale Tertiärisierung);

2.) aus einem Wandel der Berufsstruktur der Beschäftigung – bei konstanter Verteilung der Gesamtbeschäftigung auf die Branchen und unveränderten sozialrechtlichen Strukturen der Beschäftigung in den einzelnen Berufen – in Richtung auf Berufe mit hohem Angestelltenanteil („Berufsstruktureffekt“), d. h. aus einem Anstieg des Anteils der Dienstleistungsberufe (berufliche Tertiärisierung); und

3.) aus einer institutionell bedingten Zunahme der Angestelltenanteile innerhalb der einzelnen Branchen (bei konstanten Berufsprofilen in den einzelnen Wirtschaftsklassen) bzw. Berufe („institutioneller Effekt“).

Zu 1.) Branchenstruktureffekt: Die Faktoren, welche die Richtung und das Ausmaß der Verschiebungen in der sektoralen und branchenmäßigen Beschäftigungsstruktur wesentlich bestimmten, sind die unterschiedlichen Änderungsraten der Arbeitsproduktivität, die Lohnentwicklung und -struktur, die Einkommens- und Preiselastizitäten der Nachfrage der privaten Haushalte nach Sachgütern bzw. Dienstleistungen, der Wandel in der Nachfragestruktur der Unternehmen (intermediäre Nachfrage, Investitionen, Exporte), die Änderungen des öffentlichen Konsums (öffentliche Dienste i. e. S. wie Verwaltung, Justizwesen, Heerwesen usw., öffentlich bereitgestellte Dienstleistungen im Bereich des Unterrichts-, Gesundheits- und Sozialwesens), das Steuer- und Abgabensystem sowie die branchenspezifischen Regulierungen.

Zu diesen Faktoren, die in „normalen“ Friedenszeiten entscheidend sind, trat in der Beobachtungsperiode eine Vielzahl schockartig wirksamer exogener politischer bzw. wirtschaftlicher Ereignisse wie der Erste Weltkrieg, die damit verbundene Umstellung auf Kriegsproduktion, der Zerfall der Monarchie, der protektionistische Kurs der Nachfolgestaaten, die Umstellung auf eine Friedenswirtschaft unter diesen Restriktionen, die vom Völkerbund diktierte Genfer Sanierung, der Einbruch der Weltwirtschaftskrise, der Bankenzusammenbruch, der „Anschluss“ an das nationalsozialistische Deutschland, welcher einen Wirtschaftsstrukturwandel in Richtung auf Rüstungs- und Schwerindustrie mit sich brachte, der Zweite Weltkrieg und der resultierende Zusammenbruch des „Dritten Reichs“, die Besetzung durch die alliierten Großmächte, die allesamt erhebliche bis massive Effekte auf die österreichische Branchenstruktur zeitigten.

Zu 2.) Berufsstruktureffekt: Änderungen der Berufsstrukturen innerhalb der Sektoren und Branchen resultieren aus fortschreitender funktioneller Arbeitsteilung und Spezialisierung, aus der Diffusion neuer Techniken sowie damit verbundenen und zusätzlichen organisatorischen Anpassungen und Innovationen etc.

Zu 3.) Institutioneller Effekt: Institutionell bedingte Anstiege des Angestellten- bzw. Beamtenanteils in einzelnen Wirtschaftsklassen bzw. Berufen können sich ergeben aus

- Gesetzesänderungen, welche den Kreis der Berufstätigen mit Angestellten- bzw. Beamtenstatus erweitern (z. B. Angestelltengesetz 1921, Besoldungsordnung für die Beamten der Österreichischen Bundesbahnen von 1947);
- aus Kollektivverträgen, welche den Übergang von Beschäftigten aus dem Arbeiter- in den Angestelltenstatus vorsehen (bzw. die Einstufung von neu Eingestellten ausschließlich oder überwiegend

- als Angestellte regeln); und
- aus Verstaatlichungen von Betrieben, welche einen Anstieg der Zahl der Beamten nach sich ziehen.

Im Folgenden soll anhand der wenigen zur Verfügung stehenden Daten über die Beschäftigungsstruktur überprüft werden, ob die beiden erstgenannten Effekte zum festgestellten starken Anstieg der Angestellten- und Beamtenquote beigetragen haben oder nicht. Eine Quantifizierung der Effekte, etwa durch eine Komponentenzerlegung, wird infolge des Fehlens kohärenter Beschäftigungsstrukturdaten nicht möglich sein.

2.2 Angestellte und Beamte nach Wirtschaftssectoren und -branchen

Die Branchensystematiken der drei Volkszählungen 1910, 1934 und 1951 erlauben jeweils die Zusammenfassung der Wirtschaftsklassen zu den in der Analyse des wirtschaftlichen Strukturwandels üblicherweise unterschiedenen drei Sektoren: Der primäre Sektor besteht aus Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, der sekundäre Sektor aus Sachgüterproduktion (verarbeitende Industrie und produzierendes Gewerbe), Bauwirtschaft, Bergbau sowie Energie- und Wasserversorgung, der tertiäre Sektor aus jenen Branchen, deren Betriebe überwiegend Dienstleistungen erstellen.²³

2.2.1 Wirtschaftssectoren

Im sekundären Sektor (verarbeitende Industrie und produzierendes Gewerbe, Bauwirtschaft, Bergbau, Energie- und Wasserversorgung) erhöhte sich die Zahl der Angestellten von 45.000 1910 auf 144.000 1951 (siehe Tabelle 3, oberer Block), was eine Zunahme auf mehr als das Dreifache des Ausgangswerts bedeutet. Der Angestelltenanteil stieg dort von 4,2% im Jahre 1910 auf 11,6% 1951.

Im Dienstleistungssektor, dem Schwerpunkt der beruflichen Tätigkeit von Angestellten und Beamten, nahm deren Zahl von 183.000 1910 auf 496.000 1951 zu. Die relative Veränderung war somit im tertiären Sektor etwas geringer als im sekundären. Der Anteil der Angestellten und Beamten an der Gesamtzahl der Berufstätigen des tertiären Sektors erhöhte sich von einem knappen Fünftel auf über die Hälfte (siehe Tabelle 3, mittlerer Block).

Innerhalb der Grundgesamtheit der Angestellten und Beamten erfolgte mithin ein gewisser Strukturwandel vom tertiären zum sekundären Sektor, wie aus dem unteren Teil von Tabelle 3 hervorgeht.

Der starke Anstieg der Angestelltenquote lässt sich nicht auf den sektoralen Effekt zurückführen, denn der Anteil des tertiären Sektors an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen blieb zwischen den letzten Jahren der

Tabelle 3: Angestellte und Beamte nach Wirtschaftssectoren in Österreich 1910-51 (in Tsd.)

	1910	1923	1934	1951
Sekundärer Sektor	44,9	63,5	104,2	144,1
Dienstleistungssektor	183,1	248,9	328,2	496,3

Angestellten- und Beamtenanteil an der Gesamtzahl der Berufstätigen je Sektor in Österreich 1910-1951 (in %)

	1910	1923	1934	1951
Sekundärer Sektor	4,2	6,3	9,6	11,6
Dienstleistungssektor	19,2	27,4	34,2	50,5

Anteile der Sektoren an der Gesamtzahl der Angestellten und Beamten in Österreich 1910-51 (in %)

	1910	1923	1934	1951
Sekundärer Sektor	19,4	20,0	23,5	22,2
Dienstleistungssektor	78,9	78,3	73,9	76,4

Quellen: 1910: VZ 1934, Textheft, Übersicht V/3, S. 218ff; 1923: Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1928, Tabelle 8, S. 10; 1934: VZ 1934, Tabellenheft, Tabelle 10a, S. 66ff; 1951: VZ 1951, Tabellenband II, Tabelle 1, S. 2ff; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.²⁴

Anm.: Angaben für 1910: Österreich in den heutigen Grenzen ohne Burgenland.

Spätgründerzeit und dem Beginn der 1950er-Jahre im Großen und Ganzen unverändert: Er belief sich auf 28,9% 1910, 27,1% 1923, 31,9% 1934 und 29,7% 1951.²⁵

2.2.2 Wirtschaftsklassen

Kohärente Zeitreihen über die Verteilung der Angestellten und Beamten auf Wirtschaftsklassen liegen für den Beobachtungszeitraum so gut wie gar keine vor. Zwar ergeben sowohl die Daten aus der VZ 1934 als auch jene aus der VZ 1951 jeweils ein ziemlich detailliertes Bild der branchenmäßigen Verteilung von Angestellten und Beamten (siehe unten Tabellen 5 und 6), aber die Branchenklassifikationen waren unterschiedlich, so dass ein umfassender und detaillierter Vergleich nicht möglich ist.

Die einzige Ausnahme bildet eine tabellarische Darstellung des Bundesamtes für Statistik über die Veränderungen der Besetzungszahlen von Angestellten und Beamten in „Wirtschaftsabteilungen“ auf der Grundlage der VZ 1910 und 1934 für Österreich in den heutigen Grenzen, aber jeweils ohne Burgenland. Der Wert dieser Aufarbeitung ist freilich insofern

eingeschränkt, als die Untergliederung der Gesamtwirtschaft nach Bereichen eine sehr grobe ist: Lediglich fünf „Wirtschaftsabteilungen“ werden unterschieden – vermutlich deshalb, weil bei einer stärkeren Desaggregation die Vergleichbarkeit nicht mehr gegeben wäre.

Die Wirtschaftsabteilung „Industrie und Gewerbe“ umfasst alle Branchen der Sachgüterproduktion (verarbeitende Industrie und produzierendes Gewerbe), ferner den Bergbau, die Bauwirtschaft sowie die Energie- und Wasserversorgung, also den gesamten sekundären Sektor, zusätzlich aber auch noch die tertiäre Wirtschaftsgruppe „Körperpflege, Reinigung“. Die Wirtschaftsabteilung „Handel, Verkehr, Geldwesen“ besteht aus den Wirtschaftsgruppen „Gast- und Schankwirtschaft“, „Handel“ und „Verkehrswesen“ sowie „Geld- und Kreditwesen, Versicherung“, bildet also ein Konglomerat aus distributiven, produktionsbezogenen und konsumorientierten Dienstleistungsbranchen. Die Wirtschaftsabteilung „Öffentlicher Dienst, Freie Berufe“ schließt die tertiären Wirtschaftsgruppen „Öffentliche Verwaltung, Heerwesen, religiöse Dienste“, „Gesundheitswesen“, „Erziehung, Bildung, Kunst und Unterhaltung“ sowie „Rechtsberatung, Interessenvertretung, technische Büros“ ein. Auch diese Wirtschaftsabteilung ist also überaus heterogen, beinhaltet sie doch neben öffentlichen und sozialen Diensten auch konsumorientierte und produktionsbezogene.

Der Dienstleistungssektor wird in dieser Darstellung (Tabelle 4) somit überwiegend durch drei Wirtschaftsabteilungen repräsentiert: „Handel, Verkehr und Geldwesen“ (1910 14,0% aller Berufstätigen, 1934 16,0%); „Öffentlicher Dienst und Freie Berufe“ (1910 7,2%, 1934 8,0%); „Häusliche Dienste“ (1910 7,5%, 1934 5,4%). Der wirtschaftliche Strukturwandel unter den Erwerbspersonen zwischen dem Ende der Spätgründerzeit und den 1930er-Jahren erfolgte mithin zulasten der Landwirtschaft und der Häuslichen Dienste und v. a. zugunsten von distributiven Diensten (Handel, Verkehrswesen), in geringerem Maße auch zugunsten von Sachgüterproduktion sowie sozialen (Bildung, Gesundheit) und öffentlichen Diensten.

Wie aus Tabelle 4 hervorgeht, nahm die Zahl der Angestellten und Beamten absolut am stärksten in der Abteilung „Handel, Verkehr und Geldwesen“ zu, gefolgt von der Sachgüterproduktion und der Abteilung „Öffentlicher Dienst und Freie Berufe“, relativ jedoch am stärksten im sekundären Sektor (+135%) und in der Abteilung „Handel, Verkehr und Geldwesen“ (+122%). In Letzterer verdoppelte sich der Angestelltenanteil auf rund ein Drittel. Die wirtschaftsbereichsbezogene Verteilung der Angestelltenschaft verschob sich also in Richtung auf distributive Dienstleistungen sowie Sachgüterproduktion, was auf Kosten der öffentlichen und sozialen Dienste erfolgte (Anteilsverlust 11,4 Prozentpunkte).

Das „Verzeichnis der Wirtschaftsarten“ für die VZ 1934, das 26 „Wirtschaftsgruppen“ und 189 „Wirtschaftsarten“ unterscheidet,²⁶ orientiert sich eng an dem „Alphabetischen und systematischen Verzeichnis der

Tabelle 4: Angestellte und Beamte nach „Wirtschaftsabteilungen“ in Österreich 1910 und 1934 (jeweils in den heutigen Grenzen ohne Burgenland)

	Anteil an Gesamt (%)		Veränderung 1910-1934			Ang.-anteil in Wi.-abt. (%)	
	1910	1934	absolut	in %	Anteil (%-p.)	1910	1934
„Wirtschaftsabteilung“	1910	1934					
Land- u. Forstwirtschaft	4.098	11.022	6.924	169,0	0,7	0,3	1,0
Industrie u. Gewerbe	44.941	105.463	60.522	134,7	3,9	4,2	9,8
Handel, Verkehr, Geldwesen	78.178	173.766	95.588	122,3	4,7	16,7	33,5
Öffentl. Dienst, Freie Berufe	101.468	146.267	44.799	44,2	-11,4	42,3	56,4
Häusliche Dienste	3.473	7.000	3.527	101,6	0,0	1,4	4,0
Berufstätigk. ohne Betr.ang.	918	11.398	10.480	1141,6	2,1	2,3	12,5
Gesamt	233.076	454.916	221.840	95,2		7,0	14,0

Quelle: Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Die Ergebnisse der österreichischen Volkszählung vom 22. März 1934. Bundesstaat, Textheft, Übersicht V/3, S. 218ff (Wien 1935); eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Gewerbearten und Gewerbebezeichnungen der österreichischen Betriebszählung von 1930“ und dem „Systematischen Verzeichnis der Betriebszweige und der unselbständigen Berufe für Zwecke der österreichischen Wirtschafts- und Sozialstatistik“, herausgegeben 1931 vom Bundesamt für Statistik.²⁷

1934 waren drei Viertel der Angestellten und Beamten in fünf Wirtschaftsbereichen konzentriert (siehe Tabelle 5). Auf den Handel und die Gesamtheit der Sachgüter produzierenden Branchen (von Eisen- und Metallindustrie bis Sonstige Industrie und Gewerbe) entfiel jeweils rund ein Fünftel der Angestellten und Beamten, auf Öffentliche Verwaltung und Heer, auf den Bereich Erziehung, Bildung, Kunst und Unterhaltung sowie auf das Verkehrswesen jeweils etwa ein Zehntel.

In drei besonders humankapitalintensiven tertiären Wirtschaftsbereichen überschritt der Anteil der Angestellten und Beamten 1934 bereits die 50%-Marke: Im Bank- und Versicherungswesen waren vier von fünf Berufstätigen als Angestellte eingestuft, im Bereich Erziehung, Bildung, Kunst und Unterhaltung zwei Drittel und im Bereich Rechtsberatung, Interessenvertretungen und technische Büros drei von fünf Erwerbspersonen.

Auch in den meisten anderen Dienstleistungsbereichen lag die Angestellten- und Beamtenquote weit über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von 14%. In der Öffentlichen Verwaltung und im Gesundheitswesen erreichte sie jeweils etwa 45%, womit sie beträchtlich auch über den tertiären Mittelwert von 34% hinausging, im Handel und im Verkehrswesen jeweils rund ein Drittel. Nur in drei tertiären Branchen, nämlich der Gast- und Schankwirtschaft, der Wirtschaftsgruppe Körperpflege, Reinigung und in den Häuslichen Diensten war der Angestelltenanteil deutlich unterdurchschnittlich.

Die Zahl der Angestellten und Beamten in den beiden Wirtschaftsgruppen Öffentliche Verwaltung etc. und Verkehrswesen wird allerdings erheblich unterschätzt aufgrund der Tatsache, dass nicht alle Berufstätigen, die den sozialrechtlichen Status eines Beamten oder Angestellten hatten, auch diesen zugezählt wurden. Für die Zuordnung von Erwerbspersonen im öffentlichen Sektor zu den Beamten und Angestellten oder den Arbeitern war vielmehr „der Gesichtspunkt der vorwiegend geistigen oder körperlichen Arbeit bestimmend“.²⁸ Den Arbeitern zugezählt wurden folgende öffentlich Bedienstete, selbst wenn sie sozialrechtlich Beamte oder Angestellte waren:²⁹

- 1.) Bedienstete in einer niedrigeren als der fünften Verwendungsgruppe gemäß Gehaltsgesetz, BGBl. Nr. 245 von 1924, Anlage 2;
- 2.) die Mannschaft des Bundesheeres bis einschließlich zum Rang des Unteroffiziers;
- 3.) vorwiegend körperlich beschäftigte Personen (z. B. Briefträger, Lokomotivführer).

Tabelle 5: Angestellte/Beamte und Berufstätige insgesamt in Österreich nach „Wirtschaftsgruppen“ lt. VZ 1934

„Wirtschaftsgruppen“	Angestellte u. Beamte	Berufstätige insgesamt	%-Anteil d. Ang. u. B.	%-Anteil an Ges. d. Ang.
Land- u. Forstwirtschaft	11.484	1,010.532	1,1	2,5
Bergbau	1.849	23.216	8,0	0,4
Stein-, Erden-, Ton- u. Glasind.	3.250	37.830	8,6	0,7
Bauwirtschaft	10.097	166.091	6,1	2,2
Elektrizitäts-, Wasserwerke	3.346	10.894	30,7	0,7
Eisen- u. Metallindustrie	28.203	221.185	12,8	6,2
Holzindustrie	4.732	97.941	4,8	1,0
Lederindustrie	1.233	16.286	7,6	0,3
Textilindustrie	10.370	85.449	12,1	2,3
Bekleidungsindustrie	6.133	183.225	3,3	1,3
Papierindustrie	3.800	31.613	12,0	0,8
Grafische Industrie	3.840	25.880	14,8	0,8
Chemische Industrie	9.595	34.377	27,9	2,1
Nahrungs- u. Genussmittelind.	16.333	138.945	11,8	3,6
Sonstige Industrie u. Gewerbe	1.460	10.249	14,2	0,3
Gast- u. Schankwirtschaft	6.278	107.561	5,8	1,4
Handel	97.532	266.917	36,5	21,4
Verkehrswesen	43.333	147.632	29,4	9,5
Geld- u. Kreditwesen, Versicherung	27.814	34.844	79,8	6,1
Körperpflege, Reinigung	1.828	41.475	4,4	0,4
Gesundheitswesen	23.340	53.710	43,5	5,1
Erziehung, Bildung, Kunst, Unterhaltung	54.588	81.836	66,7	12,0
Rechtsberatung, Interessen- vertret., techn. Büros	14.838	24.595	60,3	3,3
Öffentliche Verwaltung, Heer, relig. Dienste	56.474	127.023	44,5	12,4
Häusliche Dienste	2.160	75.264	2,9	0,5
Betriebe ohne nähere Angabe	11.475	94.976	12,1	2,5
Gesamtwirtschaft	455.385	3,149.546	14,5	100,0

Quelle: VZ 1934, Bundesstaat, Tabellenheft, Tab. 10a, S. 66ff; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

Der tatsächliche Anteil der Angestellten und Beamten in den Wirtschaftsgruppen Öffentliche Verwaltung und Verkehrswesen war also wegen der oben ausgeführten Zuordnungskriterien bedeutend höher als der aus den veröffentlichten Volkszählungsergebnissen errechnete Wert von 44,5% bzw. 29,4%. Auch der Gesamtanteil der Angestellten und Beamten an der Zahl der Berufstätigen wird damit etwas unterschätzt.

Bemerkenswert ist, dass unter den Sachgüterbranchen in der Chemischen Industrie, einer der neuen Hochtechnikindustrien jener Zeit, die Angestelltenquote bereits 28% betrug und damit das Doppelte des gesamtwirtschaftlichen Schnitts. In der Grafischen Industrie, wo die Quote der in Dienstleistungsberufen tätigen Erwerbspersonen ebenfalls vergleichsweise sehr hoch war, übertraf der Angestelltenanteil mit 15% leicht den Durchschnittswert. Im größten sekundären Wirtschaftsbereich, der Gruppe der Eisen- und Metallindustrien, lag die Angestelltenquote bei rd. 13%. Innerhalb dieses bezüglich der Berufs-, Qualifikations- und Tätigkeitsstrukturen der Beschäftigung ziemlich heterogenen Bereichs war die Angestelltenquote sehr uneinheitlich: In den zwei neuen Hochtechnikbranchen des Metallbereichs, der Elektroindustrie (Angestelltenanteil 31,0%)³⁰ und dem Maschinen- und Fahrzeugbau (15,9%), erreichte der Angestelltenanteil jeweils einen Wert sehr stark bzw. signifikant über dem Mittelwert des sekundären Sektors (10%) bzw. der Gesamtwirtschaft (14%). Mit 15,4% überragte die Angestelltenquote auch in der Eisen- und Metallgewinnung (Hüttenbetriebe und Walzwerke) die entsprechenden Relationen der meisten anderen Sachgüterbranchen. Die vierte Metallbranche, die Erzeugung von Eisen-, Stahl- und Metallwaren, wo der Anteil der Dienstleistungsberufe ausübenden Erwerbspersonen deutlich niedriger war als in den übrigen Metallbranchen, blieb demgegenüber mit einer Angestelltenquote von 7,6% erheblich zurück.

Bei der VZ 1951 erfolgte die Klassifikation der Betriebe gemäß dem 1950 vom Österreichischen Statistischen Zentralamt herausgegebenen „Systematischen Verzeichnis der Betriebe“.³¹ Diese Betriebssystematik fasst die Betriebe zu 187 „Betriebsgruppen“, 25 „Betriebsklassen“ und sechs „Wirtschaftsabteilungen“ zusammen.

1951 war – wie angeführt – die Zahl der Erwerbspersonen mit Angestellten- oder Beamtenstatus um fast die Hälfte höher als 1934. Tabelle 6 gibt Aufschluss darüber, wie sich die Angestellten und Beamten 1951 auf Wirtschaftsklassen (sog. „Betriebsklassen“) verteilten. Ein umfassender Vergleich zwischen den Verteilungen von 1934 (siehe Tabelle 5) und 1951 ist nicht möglich, da erstens in vielen Fällen die Abgrenzung der „Wirtschaftsgruppe“ aus 1934 nicht mit jener der entsprechenden „Betriebsklasse“ aus 1951 übereinstimmt und zweitens – siehe oben – der Kreis der Beamten und Angestellten im öffentlichen Sektor bei der VZ 1934 enger gezogen wurde als bei der VZ 1951.

Tabelle 6: Angestellte/Beamte und Berufstätige insgesamt in Österreich nach „Betriebsklassen“ lt. VZ 1951

„Betriebsklassen“	Angestellte u. Beamte	Berufstätige insgesamt	%-Anteil d. Ang. u. B.	%-Anteil an Ges. d. Ang.
Land- u. Forstwirtschaft	9.464	1.079.647	0,9	1,4
Bergbau	3.718	38.799	9,6	0,6
Elektrizitäts-, Gas- u. Wasserversorgung	11.492	25.831	44,5	1,7
Bauwesen u. Bauhilfsbetriebe	21.557	243.739	8,8	3,3
Steine, Erden, Glasproduktion	4.791	57.537	8,3	0,7
Eisen- u. Metallgewinnung, -bearbeitung a)	46.045	310.632	14,8	7,0
Holzbearbeitung	5.404	112.846	4,8	0,8
Ledererzeugung u. -bearbeitung	1.328	15.089	8,8	0,2
Textilbetriebe	9.576	98.738	9,7	1,4
Bekleidungsbetriebe	5.509	135.022	4,1	0,8
Papiererzeugung u. -bearbeitung	3.859	32.523	11,9	0,6
Grafische Betriebe b)	3.355	18.988	17,7	0,5
Chemische Produktion	10.511	41.920	25,1	1,6
Nahrungs- u. Genussmittelbetriebe	16.929	112.871	15,0	2,6
Hotel-, Gast- u. Schankbetriebe	7.161	83.391	8,6	1,1
Handel	93.372	235.287	39,7	14,1
Verkehr	116.323	174.446	66,7	17,6
Geldwesen, Privatversicherung	23.194	26.319	88,1	3,5
Reinigungswesen	1.576	12.756	12,4	0,2
Körperpflege	1.090	22.406	4,9	0,2
Gesundheits- u. Fürsorgewesen	39.978	71.289	56,1	6,0
Bildung, Kunst, Unterhaltung	65.399	84.090	77,8	9,9
Rechts-, Wirtschaftsberatung, Immobilienverw., Vereine	14.482	45.584	31,8	2,2
Öff. Dienst., Kammern, Sozialversicherung, Relig.D.	131.187	147.203	89,1	19,8
Technische Büros	549	1.033	53,1	0,1
Fotografie	736	3.311	22,2	0,1
Haushaltung	1.277	76.269	1,7	0,2
Betrieb unbekannt	12.496	39.549	31,6	1,9
Gesamt	662.358	3.347.115	19,8	100,0

Quelle: Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Juni 1951. Tabellenband II (Wien 1953), Tabelle 1, S. 12ff; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten. a) ohne Technische Büros. b) ohne Fotografie.

Auf fünf Wirtschaftsbereiche entfielen 1951 etwa 78% der Angestellten- und Beamtschaft. Im Bereich Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung und Kammern war ein Fünftel der Angestellten und Beamten tätig, im Verkehrswesen 18%, in der Gesamtheit der sachgüterproduzierenden Branchen (von „Steine, Erden, Glasproduktion“ bis „Nahrungs- und Genussmittelbetriebe“, vgl. Tab. 6) 16%, im Handel 14% und im Bereich Bildung, Kunst und Unterhaltung etwa ein Zehntel.

Die Angestellten- und Beamtenquote überschritt 1951 bereits in fünf großen Dienstleistungsbereichen die 50%-Marke (siehe Tab. 6): Im Öffentlichen Dienst und den Kammern ebenso wie im Bank- und Versicherungswesen waren neun von zehn Berufstätigen als Angestellte oder Beamte eingestuft, im Bereich Bildung, Kunst und Unterhaltung vier von fünf, im Verkehrswesen zwei Drittel und im Gesundheits- und Fürsorgewesen signifikant mehr als die Hälfte.

Die Angestellten- und Beamtenquote nahm 1951 gegenüber 1934 in den stark mit Berufstätigen dieser sozialrechtlichen Kategorien besetzten Wirtschaftsbereichen zu, jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmaß: im Gesundheits- und Fürsorgewesen von 44 auf 56%, im Bereich Bildung, Kunst und Unterhaltung von 67 auf 78%, in der Sachgüterproduktion von 10 auf 12%, im Bank- und Versicherungswesen von 80 auf 88% und im Handel von 37 auf 40%.³²

Wie auch 1934 blieb im Fremdenverkehr, in der Haushaltung, in der Körperpflege und im Reinigungswesen der Angestelltenanteil 1951 jeweils deutlich hinter dem Dienstleistungsschnitt (51%) zurück und war dort jeweils auch unter dem Gesamtmittelwert (20%).

Unter den Sachgüterbranchen lagen bezüglich der Angestelltenquote erwartungsgemäß jene Branchen, die sich durch einen außergewöhnlich hohen Anteil an Erwerbspersonen in Dienstleistungsberufen auszeichneten, an der Spitze: die Chemische Industrie, wo jede vierte berufstätige Person zu den Angestellten zählte, und in der Grafikbranche (18%). Angestelltenquoten, die erheblich den Durchschnitt der Sachgüterproduktion von 12% übertrafen, verzeichneten auch die Nahrungs- und Genussmittelbranche (15%) und die Gruppe der Eisen- und Metallindustrien (15%).

2.3 Angestellte und Beamte nach Berufen

2.3.1 Berufskategorien

Die Tertiärisierung der Beschäftigung kann nicht nur anhand des Produktionsschwerpunkts des Betriebs, dem ein Beschäftigter angehört, gemessen werden (sektorale Tertiärisierung, siehe Unterkapitel 2.2.1 oben), sondern auch anhand der Berufszugehörigkeit der Erwerbspersonen (berufliche Tertiärisierung). Unterschieden werden in diesem Zusammenhang

Dienstleistungsberufe, Fertigungsberufe sowie land- und forstwirtschaftliche Berufe. Dienstleistungsberufe sind solche, deren Tätigkeitsprofil überwiegend oder ausschließlich auf die Erstellung von Dienstleistungen ausgerichtet ist.

Ein Effekt, der zur Erklärung des starken Anstiegs der Angestelltenquote zwischen 1910 und 1951 beitragen könnte, wäre also cet. par. eine Zunahme des Anteils der Berufstätigen in Dienstleistungsberufen (positiver Berufsstruktureffekt). Leider ist eine empirische Überprüfung des Vorliegens eines derartigen Effekts im Beobachtungszeitraum erst und ausschließlich durch einen entsprechenden Datenvergleich zwischen den Stichjahren 1934 und 1951 möglich. Bei den Volkszählungen vor 1934 erfolgte – wie eingangs erwähnt – keine klare Unterscheidung zwischen den Berufstätigenmerkmalen „Wirtschaftsklasse“ und „Beruf“.

2.3.1.1 Innere Tertiärisierung der Sachgüterproduktion in den Zwanzigerjahren?

Ein möglicher positiver Beitrag des Berufsstruktureffekts zum festgestellten Anstieg der Angestelltenquote hätte nach Kriegsende, nach der Überwindung der Hyperinflation, der Anpassung an das kleinstaatliche Umfeld und der Bewältigung der Sanierungskrise, also in den konjunkturell ‚normalen‘ Jahren der Zwanziger, in einem Anstieg des Anteils der Erwerbspersonen in Dienstleistungsberufen im sekundären Sektor bestehen können, d. h. in fortschreitender ‚innerer Tertiärisierung‘ der Sachgüterproduktion – zumal das Ausgangsniveau ebendort vergleichsweise niedrig gewesen sein dürfte. 1934 belief sich die Quote der Dienstleistungsberufe ausübenden Berufstätigen im sekundären Sektor auf 14%.³³ Theoretische Überlegungen, entsprechende Entwicklungen im Ausland und die wenigen einschlägigen empirischen Befunde legen eine anteilmäßige Ausbreitung der Dienstleistungsberufe in der österreichischen Industrie, insbesondere in den industriellen Großunternehmen, nahe.

Die Entstehung der Industrieangestelltenschaft in der Spätgründerzeit war eine Folge der Tendenz zu industriellen Großbetrieben und -unternehmen, die sich durch eine komplexe bürokratische Organisation (Schaffung zentralisierter, linienförmiger Leitungsstrukturen, Formalisierung der Arbeitsabläufe, Dokumentation sämtlicher Geschäftsvorgänge) auszeichneten.³⁴ Die Expansion industrieller Großunternehmen ging also einher mit einem starken Zuwachs der Zahl der unselbstständig Beschäftigten in arbeitsleitenden, gestaltenden oder analysierenden, verwaltenden und kaufmännischen Tätigkeiten,³⁵ für die sich in dieser Zeit die Bezeichnung „Industrieangestellte“ durchsetzte.

Im Bereich der verwaltenden und kaufmännischen Tätigkeiten, mit denen ein Großteil der Industrieangestellten befasst war, erfolgte ein erster

wesentlicher organisatorischer Wandel vom Fabrikkontor zu einer Vielzahl von kleinen, spezialisierten, heterogen zusammengesetzten „Vorzimmerbüros“.³⁶ Die beginnende Technisierung der Angestelltenarbeit, insbesondere die Einführung und Ausbreitung der Schreibmaschine, aber auch anderer Büromaschinen und des Haustelefons, begünstigten den Spezialisierungsprozess, beschleunigten bürokratische Abläufe und trugen damit zur Rationalisierung der Verwaltung, des Verkaufs und anderer Dienstleistungsfunktionen bei. Die sich aus der Technisierung und organisatorischen Innovationen (normierte Formulare etc.) ergebende Zunahme von schematisierten Routinearbeiten und Vereinfachung von bestimmten Tätigkeitsprofilen erhöhte den betrieblichen Bedarf an gering qualifiziertem oder angelerntem Angestelltenpersonal, den Hilfsbeamten oder Kanzlisten, die als Schichtenschreiber, Telefonistinnen, Kanzleihilfskräfte oder Registraturfräulein zum Einsatz kamen.³⁷ Die dezentralen Vorzimmerbüros, in denen die meisten Verwaltungsangelegenheiten erledigt werden konnten, die im jeweiligen Betriebsbereich anfielen, bildeten gleichwohl Bestandteile einer großen, übergreifenden, hierarchischen Organisation – etwa der Verkaufsorganisation, der Betriebsverwaltung, jedenfalls der Unternehmensorganisation insgesamt.

Auch in der Zwischenkriegszeit blieb diese Form der Büroorganisation von verwaltenden und kaufmännischen Funktionen in industriellen Mittel- und Großbetrieben vorherrschend. Die nächste wesentliche Stufe organisatorischen Wandels, die Einführung von Zentralbüros,³⁸ hielt erst nach und nach in manchen großen Industrieunternehmen Einzug. Buchhalterische Tätigkeiten wurden in einer zentralen Buchhaltung zusammengefasst, Lohnberechnungen in einer zentralen Lohnbuchhaltung, Schreibarbeiten in einem Schreibmaschinensaal. Die starke Arbeitsteilung, d. h. die Ausführung von routinemäßigen Teilarbeiten unter ständiger Aufsicht, erhöhte die Effizienz dieser Leistungen. Durch die Zusammenfassung von Arbeitskräften, die gleichartige oder ähnliche Tätigkeiten auszuüben hatten, zu Zentralbüros verschwand eine Reihe kleinerer, dezentraler Büros mit gemischtem Personalbestand, andere schrumpften. Freilich entstanden gleichzeitig infolge der rasch voranschreitenden Differenzierung von Dienstleistungsfunktionen und -tätigkeiten³⁹ neue kleine Büros für eben diese zusätzlichen internen Dienstleistungsfunktionen, die büromäßig bearbeitet werden mussten, und es erfolgte der allmähliche Ausbau des Stabssystems.

Ausgehend von der Rolle, die Dienstleistungen in Industrieunternehmen haben, nämlich die Gewährleistung der institutionellen Ordnung und der funktionellen Voraussetzungen, dass Fertigungsarbeit vonstatten gehen kann, ist Rationalisierung von Dienstleistungsarbeit im sekundären Sektor in erster Linie auf die Effektivität der Dienstleistungsfunktionen ausgerichtet.⁴⁰ Effektivitätsbezogene Rationalisierungsmaßnahmen ori-

entieren sich strategisch an Risiken und Unsicherheiten der natürlichen, technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umwelt, an Störungen und Unregelmäßigkeiten. Ziel ist die Verhinderung von Störungen des Fertigungsprozesses. Die sicherste Strategie zur Vermeidung von Störungen im Inneren und in den Außenverhältnissen ist der Aufbau von Kapazitäten im Bereich der Dienstleistungsfunktionen (Zeitreserven, Qualifikationsreserven, Überproduktion von internen Dienstleistungen) und die Gewährung von Dispositionsspielräumen an die betreffenden Angestellten. Rationalisierung der Fertigungsarbeit ist hingegen vor allem auf steigende Effizienz ausgerichtet. Die Ausdifferenzierung von Dienstleistungsfunktionen erweist sich als Voraussetzung für den effizienzorientierten Rationalisierungsstil der Fertigungsarbeit. Dies bedeutet freilich nicht, dass nicht auch Dienstleistungsarbeit dem Rationalisierungsstil der Effizienzsteigerung unterliegt.

Das Dilemma zwischen der effektivitätsorientierten Rationalisierung (Sicherheitspolitik, Kapazitätsaufbau, Reservehaltung) einerseits und der effizienzorientierten Rationalisierung andererseits ist das strategische Grundproblem der Regulierung und Organisation von Dienstleistungsarbeit in Industrieunternehmen. Angestellte stehen und standen im Schnittpunkt gegenläufiger Rationalisierungsstrategien.

Schon in der Zwischenkriegszeit waren beide Rationalisierungsstile gleichzeitig präsent: der effektivitätsorientierte in der Form ständiger Ausdifferenzierung von Dienstleistungsfunktionen und des Aufbaus von entsprechenden Kapazitäten und der effizienzorientierte Rationalisierungsstil in der Form des Einsatzes arbeitssparender Maschinen (Schreibmaschinen, Rechen- und Additionsmaschinen, Lohnrechenmaschinen, Adressierapparate, Vervielfältigungsapparate, Telefon)⁴¹ und arbeitsorganisatorischer Maßnahmen (Zentralbüros, Normierung von Drucksorten [DIN-Norm], Karten- und Lose-Blatt-System).⁴² Bereits damals zeigte sich, dass Standardisierung, Formalisierung, Mechanisierung in einem Angestelltenbereich vermehrten Bedarf an koordinierender und disponierender Angestelltenarbeit in anderen Angestelltenbereichen nach sich zogen, um die gesamthafte Gewährleistungsfunktion der Dienstleistungsarbeiten zu garantieren.

Die Studien von Ludescher (1998) und Mathis (1987) bieten Beispiele für die starke Ausdifferenzierung von Dienstleistungsfunktionen in großen österreichischen Industrieunternehmen während der Zwischenkriegszeit. Ludescher weist darauf hin, dass Böhlers Forschung und Entwicklung forcierte, um auf den in- und ausländischen Märkten bestehen zu können.⁴³ Mathis untersuchte die Entwicklung ausgesuchter industrieller Großunternehmen. Gemäß dieser Studie besaßen unter den vor 1914 gegründeten Unternehmen 80 eine eigene Verkaufsorganisation (Niederlage, Niederlassung, Filiale, Verkaufsbüro, technisches Büro, Detailgeschäft,

Vertriebsgesellschaft für den Absatz eigener Produkte) für das Inland und 34 einen eigenen Unternehmenszweig aus der Sparte „Handel und Dienstleistungen“, der sich mit dem Handel von Produkten aus fremder Produktion oder aber mit anderen Dienstleistungen (ohne Unterstützungseinrichtungen für eigene Mitarbeiter) beschäftigte.⁴⁴ An dieser Situation änderte sich bis 1937 nichts. Die zwischen 1914 und 1937 gegründeten Unternehmen führten allerdings dazu, dass die Gesamtzahl der Fälle mit inländischer Verkaufsorganisation auf 87 und jener mit Handels- und Dienstleistungssparte auf 41 anstieg. Eine Beschleunigung der inneren Tertiärisierung von Industrieunternehmen fand jedoch eindeutig erst in den Jahrzehnten nach 1945 statt, wie die entsprechende Auszählung für die Periode 1938-1979 ergab.⁴⁵

Aufgrund von theoretischen Überlegungen, ausländischen Entwicklungen und den wenigen empirischen Belegen kann begründet vermutet werden, dass im Bereich der großen Industrieunternehmen der Anteil der Beschäftigten in Dienstleistungsberufen in den 1920er-Jahren anstieg. Dieser Anstieg erfuhr jedoch durch die Wirkungen der Weltwirtschaftskrise unzweifelhaft eine vorläufige Limitierung. Lediglich in jenen wenigen Großbetrieben, welche die Krise relativ unbeschadet überstanden, könnte er eine Fortsetzung gefunden haben. Gesicherte Aussagen dazu sind wohl nur durch eine Reihe von Unternehmensstudien zu gewinnen, soweit dies die Quellenlage überhaupt zulässt. An dieser Stelle ist freilich auf die von Klein- und Mittelbetrieben dominierte Struktur der österreichischen Sachgüterproduktion der Zwischenkriegszeit hinzuweisen. Die Büros vieler dieser Betriebe hatten vermutlich nicht einmal das „Manufakturstadium“ der Büroarbeit erreicht und funktionierten weiterhin nach dem Modell des Handwerksbetriebs.⁴⁶

In welchem Ausmaß die innere Tertiärisierung der Sachgüterproduktion insgesamt im Jahrzehnt vor 1934 voranschritt, bleibt ungewiss. Angesichts des starken Anstiegs der Angestelltenquote in dieser Zeit ist klar, dass dafür einem etwaigen, auf den Entwicklungen im sekundären Sektor beruhenden, leicht positiven Berufsstruktureffekt keine besondere Bedeutung zukam.

2.3.1.2 Berufliche Tertiärisierung der Beschäftigung 1934-51

Zur Ermittlung des Ausmaßes der beruflichen Tertiärisierung der Beschäftigung in den Jahren 1934 und 1951 wurden jeweils alle ausgewiesenen Berufsgruppen einer der drei Berufskategorien „Dienstleistungsberufe“, „Fertigungsberufe“ und „Land- und forstwirtschaftliche Berufe“ zugeordnet:

Tabelle 12 im Tabellenheft der VZ 1934 für den Bundesstaat Österreich (S. 196ff) listet 259 sog. „Berufsarten“ auf und beinhaltet die jeweiligen Be-

setzungszahlen. Diese „Berufsarten“ lassen sich – mit einer Ausnahme⁴⁷ problemlos – den drei genannten Berufssegmenten zuweisen. Solcherart ergibt sich ein Anteil der Erwerbspersonen, die in Dienstleistungsberufen tätig waren, von 37,4% (Fertigungsberufe 30,5%, Land- und forstwirtschaftliche Berufe 32,2%). Damit ging 1934 die berufliche Tertiärisierung um 5,5 Prozentpunkte über die sektorale Tertiärisierung hinaus.

Tabelle 2 im Tabellenband II der VZ 1951 (S. 174-193) gliedert die Berufstätigen (ohne Arbeitslose) nach 185 „Berufsobergruppen“. Letztere lassen sich – erneut mit einer Ausnahme⁴⁸ problemlos – den drei oben genannten Berufskategorien zuordnen. Der Anteil der Beschäftigten, die in Dienstleistungsberufen tätig waren, belief sich demgemäß 1951 auf 34,9%. Somit übertraf die berufliche Tertiärisierung die sektorale um 5,2 Prozentpunkte.

Der Vergleich zwischen den Jahren 1934 und 1951 zeigt also, dass in letzterem Jahr sowohl die sektorale Tertiärisierung der Beschäftigung als auch die berufliche Tertiärisierung niedriger waren als in ersterem. Damit ist evident, dass auch der Berufsstruktureffekt keinen positiven Beitrag zum Anstieg der Angestellten- und Beamtenquote leistete.

2.3.2 Berufe bzw. Berufsgruppen

Die für die Volkszählungen 1934 und 1951 herangezogenen Berufsverzeichnisse unterscheiden sich stark von den kontemporären Berufssystematiken wie ISCO (International Standard Classification of Occupations), welche im Vergleich zu früheren Kategorisierungen verstärkt das Element der Bildungsqualifikation berücksichtigen. Während Letzteres für die Grobgliederung der Berufe in „Berufshauptgruppen“ im Rahmen von ISCO von entscheidender Bedeutung ist, spielt es für die Grobgliederung in „Berufsrubriken“ (VZ 1934) bzw. „Berufsklassen“ (VZ 1951) überhaupt keine Rolle.

Das für die VZ 1934 verwendete Berufsverzeichnis kam in engem Anschluss an das „Verzeichnis der Betriebszweige und unselbständigen Berufe für Zwecke der österreichischen Wirtschafts- und Sozialstatistik“ zustande⁴⁹ und orientiert sich in der Grobkategorisierung (23 „Berufsrubriken“) sehr stark an der Brancheneinteilung. „Berufsarten“, deren Ausübung in hohem Maße in einer einzigen Branche erfolgte, wurden jeweils zu branchenspezifischen „Berufsrubriken“ zusammengefasst, beispielsweise zu „Berufen, die vorwiegend im Baugewerbe vorkommen“. ⁵⁰ Für alle übrigen Berufsarten, deren Ausübende sich nicht jeweils stark in einer einzigen Branche konzentrierten, wurde eine Residualkategorie geschaffen, die Berufsrubrik „In verschiedenen Betriebszweigen vorkommende Berufe“. Dort finden sich Querschnittsberufe (d. h. nicht branchenspezifische Berufe) ganz unterschiedlicher Art: Dienstleistungsberufe (z. B. Kas-

siere, Maschinenschreiber und Stenografen) und Fertigungsberufe (z. B. Maschinisten, Maschinenführer, Heizer), Berufe mit tertiären Bildungsvoraussetzungen (wie Ingenieure und Rechtskonsulenten) und solche ohne Qualifikationsvoraussetzungen (wie „Hilfsarbeiter, soweit nicht zu anderen Berufszweigen gehörig“) und mehrere residuale Berufskategorien (wie „Nicht besonders ausgezählte Selbstständige“, „Nicht besonders ausgezählte Fachangestellte“ usw.).

Da aufgrund der sehr großen und überaus heterogenen Residualkategorie die Aussagekraft einer Gliederung der Angestellten- und Beamtschaft nach den 23 „Berufsrubriken“ gering wäre, beziehen wir uns im Folgenden auf die nächsttiefere Ebene der „Berufsarten“ (von denen 259 unterschieden wurden) und beschränken uns bei der Darstellung auf die zahlenmäßig bedeutendsten davon.

Aus Tabelle 7 geht die große Heterogenität der Angestellten- und Beamtschaft in beruflicher Hinsicht schon in den Dreißigerjahren hervor. Diese Übersicht enthält jene siebzehn Berufsarten aus der Volkszählung 1934, welche zahlenmäßig am stärksten mit Angestellten und Beamten besetzt waren. Auf diese siebzehn Berufsarten entfielen 86,9% aller Angestellten und Beamten. Von den insgesamt 455.400 Angestellten und Beamten waren im Übrigen im März 1934 371.600 beschäftigt und 83.200 arbeitslos (18,3%).

In sechs Berufsarten waren jeweils mehr als 25.000 Angestellte und Beamte tätig (siehe Tabelle 7). Zu diesen am stärksten besetzten Dienstleistungsberufen zählten die „Lehrer“ (39.000 Angestellte und Beamte, 8,5% aller Angestellten und Beamten), die „Beamten der Hoheitsverwaltung“ (25.900; 5,6%) und die „Verkäufer“ (36.300; 7,9%) sowie die Kategorien „Nicht besonders ausgezählte Fachangestellte“ (43.800; 9,5%), „Nicht besonders ausgezähltes kaufmännisches und Büropersonal“ (37.800; 8,2%) und „Kaufmännisches und Büropersonal ohne nähere Angabe“ (77.100; 16,8%).

Kaufmännische und Büroangestellte bildeten also quantitativ die mit Abstand bedeutendsten Angestelltengruppen. Aus Tabelle 7 wird indirekt auch die ausgeprägte bildungsbezogene Heterogenität der Angestellten- und Beamtschaft deutlich. Berufen mit sehr hohen (tertiären) Bildungsanforderungen wie Lehrern, Ingenieuren und leitenden kaufmännischen und Verwaltungsangestellten etc. standen unqualifizierte Magazineure, Büro- und Verkaufshilfskräfte usw. gegenüber. Da bei der Volkszählung 1934, wie auch bei allen vorangegangenen Zählungen, das Merkmal „Höchste abgeschlossene Ausbildung“ nicht erhoben wurde, lässt sich diese Heterogenität allerdings statistisch nicht fassen.

Von einer homogenen Angestellten- und Beamtschicht konnte jedenfalls, führt man sich die Verteilung dieses Personenkreises auf die Merkmale Branche, Beruf und Bildung vor Augen, nicht die Rede sein.

Tabelle 7: „Berufsarten“ mit hohem Angestellten- bzw. Beamtenbesatz in Österreich gemäß VZ 1934

	Angestellte u. Beamte	Berufstätige insgesamt	%-Anteil d. Ang. u. B.	%-Anteil an Ges. d. Ang.
Agenten, Vertreter, Reisende	18.528	25.277	73,3	4,0
Verkäufer	36.326	47.485	76,5	7,9
Krankenpfleger(innen)	15.575	16.911	92,1	3,4
Lehrer	38.966	41.190	94,6	8,5
Musiker, Musiklehrer, Kapellm.	5.213	8.674	60,1	1,1
Beamte der Hoheitsverwaltung	25.906	25.906	100,0	5,6
Mönche u. Nonnen	10.909	11.768	92,7	2,4
Ingenieure	6.102	7.170	85,1	1,3
Sonstige techn. Angestellte	11.814	11.861	99,6	2,6
Sonstige Fachangestellte	43.817	43.861	99,9	9,5
Werkmeister, Aufsichtspersonal	20.321	20.341	99,9	4,4
Leit. kaufm. u. Verwaltungsang.	21.184	21.226	99,8	4,6
Buchhalter, Rechnungsang.	18.365	18.439	99,6	4,0
Kassiere	5.608	5.659	99,1	1,2
Sonst. kaufm. u. Büropersonal	37.840	39.582	95,6	8,2
Kaufm. u. Büropersonal onA	77.096	77.406	99,6	16,8
Lageristen, Magazineure	5.872	5.992	98,0	1,3
Gesamtwirtschaft	459.669	3.170.133	14,5	100,0

Quelle: VZ 1934, Bundesstaat Österreich, Textheft, Übersicht IV/1, S. 165ff.

Verwiesen sei in diesem Zusammenhang auf den ersten und einzigen zeitgenössischen Versuch, eine empirisch basierte soziale Schichtung der österreichischen Bevölkerung vorzunehmen: Datenquellen der soziologischen Studie von Januschka (1938) bildeten die Volkszählung 1934 und die Einkommensteuerstatistik. 9.000 hohe Beamte ordnete dieser Autor der „Oberschichte“ zu, die im Übrigen aus Großindustriellen, Bankiers etc., Großgrundbesitzern und Großbauern sowie Hausbesitzern und BezieherInnen hoher Pensionen bzw. Renten bestanden hätte. 119.000 mittlere Angestellte und Beamte rechnete Januschka der „Mittelschichte“ zu, der außerdem der gewerbliche Mittelstand, mittlere Bauern sowie BezieherInnen mittlerer Pensionen angehört hätten.⁵¹ Die Mehrzahl der Angestellten und Beamten, über 320.000 Personen, bildete gemäß dieser Einschätzung einen Bestandteil der „Unterschicht“, die sich abgesehen davon aus der Arbeiterschaft, Mithelfenden, Lehrlingen, niedrigem Hauspersonal, Kleinbauern und Kleinhändlern sowie BezieherInnen kleiner Pensionen, Verarmten und Ausgedingern zusammengesetzt hätte.

Die Zuordnung eines überwiegenden Teils der Angestelltenschaft zur Unterschicht Anfang der 1930er-Jahre steht in Übereinstimmung mit einer Untersuchung des „Bundes der Industrieangestellten“, wonach Ende 1926 beinahe 25% aller männlichen und 60% der weiblichen Industrieangestellten Österreichs weniger als das Existenzminimum bezogen. Nur 35% der männlichen Industrieangestellten hatten demgemäß ein Monatsgehalt über 400 S, d. h. mehr als das Doppelte des Existenzminimums. Auf Antrag des „Bundes der Industrieangestellten“ hatte das Einigungsamt Wien am 18.12.1925 per Schiedsspruch „das den derzeitigen Lebensbedürfnissen in Wien angemessene Existenzminimum eines männlichen, volljährigen Angestellten mit monatlich S 200 festgestellt“.⁵²

Im Rahmen der VZ 1951 erfolgte die Kategorisierung der Berufe gemäß dem im selben Jahre erstellten „Systematischen Verzeichnis der Berufe“. Auch diese Berufssystematik weist in der Grobklassifizierung (27 „Berufsklassen“) einen engen Konnex zur Brancheneinteilung auf, jedoch ist dieser Zusammenhang nicht mehr so stark wie im Falle des Berufsverzeichnisses für die VZ 1934. Dies wird deutlich daraus, dass von den 27 „Berufsklassen“ bereits fünf solche von nicht branchenspezifischen Berufen sind: „Maschinisten, Heizer“, „Techniker und verwandte Berufe“, „Kaufmännische und Büroberufe“, „Reinigungsberufe“ und „Hilfsberufe allgemeiner Art“.

Tabelle 8 zeigt die Verteilung der Angestellten und Beamten sowie der Berufstätigen insgesamt auf die 27 „Berufsklassen“ laut „Systematischem Verzeichnis der Berufe“ im Jahre 1951. Wie schon 1934 bildeten die „Kaufmännischen und Büroberufe“ die für die Angestellten mit Abstand bedeutendste Berufsgruppe. Auf sie entfiel mehr als ein Drittel aller Angestellten und Beamten. Weitere drei Berufsgruppen umfassten jeweils ein Zehntel oder mehr der Angestellten und Beamten: die „Verkehrsberufe“, die „Berufe des öffentlichen Dienstes“ und die „Lehr-, Bildungs-, Kunst- und Unterhaltungsberufe“. Es folgten der Anteilsgröße nach die „Techniker und verwandten Berufe“ sowie die „Gesundheits- und Fürsorgeberufe“. Diese sechs Berufsgruppen vereinigten insgesamt 86,2% der Gesamtheit der Angestellten und Beamten. In all diesen Berufsgruppen lag der Anteil der Angestellten und Beamten an der jeweiligen Gesamtheit der Berufszugehörigen bei deutlich über 50%, bei Technikern, Lehrern usw. sowie Berufen des öffentlichen Dienstes jeweils über 80%, bei letzteren fast 100%. Berücksichtigt man noch die beiden weiteren typischen Angestellten- und Beamten-Berufsgruppen (berufsinterner Anteil >50%), nämlich die „Berufe des Geldwesens und der Privatversicherung“ sowie die „Rechts- und Wirtschaftsberater“, so entfielen auf diese nunmehr acht Berufsgruppen 89,8% aller Angestellten und Beamten. Das verbleibende Zehntel der Angestellten- und Beamtenschaft verteilte sich auf Berufsgruppen, die nicht als typische Angestellten- und Beamten-Berufsgruppen zu klassifizieren sind.

Tabelle 8: Angestellte/Beamte und Berufstätige insgesamt in Österreich nach „Berufsklassen“ lt. VZ 1951

„Berufsklassen“	Angestellte u. Beamte	Berufstätige insgesamt	%-Anteil d. Ang. u. B.	%-Anteil an Ges. d. Ang.
Land- u. forstwi. Berufe	9.260	1.086.032	0,9	1,4
Bergleute u. verwandte Berufe	171	23.603	0,7	0,0
Steingewinner, -bearbeiter, Keramiker, Glasm.	733	47.058	1,6	0,1
Bauberufe	7.170	230.818	3,1	1,1
Eisen-, Metallgewinner, -bearb., Elektriker	16.916	295.977	5,7	2,6
Holzverarbeiter u. verw. Berufe	2.409	109.641	2,2	0,4
Ledererzeuger u. -bearbeiter	304	14.649	2,1	0,0
Textilberufe	1.337	77.108	1,7	0,2
Bekleidungshersteller	1.921	134.158	1,4	0,3
Papierhersteller u. -verarbeiter	390	22.129	1,8	0,1
Grafische Berufe	1.975	17.646	11,2	0,3
Chemiearbeiter, Kunststoff- verarbeiter	2.124	22.136	9,6	0,3
Nahrungs- u. Genussmittel- hersteller	2.285	78.741	2,9	0,3
Maschinisten, Heizer	1.523	19.335	7,9	0,2
Techniker u. verwandte Berufe	42.621	51.328	83,0	6,4
Hotel- u. Gaststättenberufe	6.348	88.121	7,2	1,0
Kaufmännische u. Büroberufe ¹⁾	242.106	367.473	65,9	36,6
Verkehrsberufe	95.645	168.666	56,7	14,4
Berufe d. Geldwesens u. d. Privatversicherung	18.239	18.810	97,0	2,8
Reinigungsberufe	1.598	37.372	4,3	0,2
Körperpflegeberufe	854	22.369	3,8	0,1
Gesundheits- u. Fürsorgeberufe	34.975	50.223	69,6	5,3
Lehr-, Bildungs-, Kunst- u. Unterhaltungsberufe	64.667	74.475	86,8	9,8
Rechts- u. Wirtschaftsberater	5.454	10.159	53,7	0,8
Berufe d. öffentlichen Dienstes	90.788	91.060	99,7	13,7
Hauswirtschaftliche Berufe	1.909	103.795	1,8	0,3
Hilfsberufe allgemeiner Art	8.546	82.941	10,3	1,3
Beruf unbekannt	90	1.292	7,0	0,0
Gesamt	662.358	3.347.115	19,8	100,0

Quelle: ÖStZ (Hrsg.), Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Juni 1951. Tabellenband II (Wien 1953) Tabelle 2, S. 26ff; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.

¹⁾ ohne Hotel- u. Gaststättenbüroberufe, ohne Berufe des Geldwesens u. d. Privatversicherung.

2.4 Institutionelle Effekte

Als institutioneller Effekt auf die Verangestellterung ist an erster Stelle die bereits erwähnte, in Stufen erfolgte legistische sozialrechtliche Privilegierung der Angestellten zu nennen – die sozialrechtliche Privilegierung der Beamten fand ja bereits weit vor dem betrachteten Zeitraum statt. Ihren Ausgang nahmen die entsprechenden Bemühungen der Interessenvertretungen⁵³ von einer Privatbeamtengruppe des Ersten Allgemeinen Beamtenvereins. Diese forderte im Jahr 1892 für „sämtliche Privatbeamten, auch die Wirtschaftsbeamten, sogenannten herrschaftlichen Beamten, die Beamten der Kaufleute und Industriellen, der Privaten, Banken, Unternehmungen, Institute und Gesellschaften, endlich die Hilfsbeamten und Diurnisten der Verkehrsanstalten und des Staates“ ein Pensionsgesetz. Nicht mit eingeschlossen blieben Diener und damit auch nach zeitgenössischer Interpretation die „kaufmännischen Gehilfen“.⁵⁴ Das Angestelltenpensionsgesetz von 1906 klammerte diese wichtige Berufsgruppe dann auch tatsächlich aus. In den Folgejahren erhöhte sich aber der politische Druck, auch die kaufmännischen Gehilfen in die Pensionsregelung mit einzubeziehen. Dies gelang mit gewissen Einschränkungen im „Handlungsgehilfengesetz“ von 1910.⁵⁵ Ausgeschlossen blieben jedoch kaufmännische Gehilfen dann, wie eine kaiserliche Verordnung vom 25. Juni 1914 klarstellte, wenn Verkaufsdienst oder Lagerdienst mit keiner geistigen Leistung verbunden war, weiters Vorarbeiter, Personen, die Schreibarbeiten nach Diktat oder Kopierarbeiten leisteten, ebenso Hilfsschreiber und Sitzkassiere.⁵⁶ Pensionsrechtlich blieb der Kreis der Angestellten damit nur etwa zur Hälfte erfasst. Erst das Angestelltenpensionsversicherungsgesetz von 1926 und seine Novellen dehnten die Pensionsregelung auf alle Angestellten im dienstrechtlichen Sinn aus.⁵⁷

Dienstrechtlich schloss das Handlungsgehilfengesetz „Personen, die im Geschäftsbetrieb eines Kaufmannes vorwiegend zur Leistung kaufmännischer Dienste (Handlungsgehilfen) oder höherer, nicht kaufmännischer Dienste“ beschäftigt waren, dann aus, wenn diese Leistungen nur zeitweise erfolgten. Ausdrücklich ausgeschlossen blieben auch Kanzlisten und öffentliche Angestellte (bis auf Ausnahmen, die öffentliche Unternehmen betrafen).⁵⁸ Von einer geplanten Novelle zum Handlungsgehilfengesetz ging nach 1918 jene Initiative aus, die zum Angestelltengesetz von 1921 führte.

Von allen institutionellen Regelungen (Gesetzesänderungen, Kollektivverträgen etc.) zwischen 1910 und 1951, welche die Zahl der Personen im Angestellten- bzw. Beamtenstatus beeinflussten, war das Angestelltengesetz von 1921 die mit Abstand bedeutendste, bewirkte dieses Gesetz doch eine erhebliche Vergrößerung des Kreises der Berufstätigen mit Angestelltenstatus. Es definierte den Kreis der Angestellten folgendermaßen:

„Handlungsgehilfen: Personen, die vorwiegend zur Leistung kaufmännischer oder höherer, nicht kaufmännischer Dienste oder zu Kanzleiarbeiten im Geschäftsbetriebe von Unternehmungen, Anstalten oder sonstigen Dienstgebern der nachstehenden Art angestellt sind, sofern das Dienstverhältnis die Erwerbstätigkeit des Angestellten hauptsächlich in Anspruch nimmt: 1. in Unternehmungen jeder Art, auf welche die Gewerbeordnung Anwendung findet, ferner in Vereinen und Stiftungen jeder Art; 2. in Kreditanstalten, Sparkassen, Vorschusskassen, Erwerbs- und Wirtschafts-genossenschaften, Versatz-, Versorgungs- und Rentenanstalten, Krankenkassen ...; 3. in der Schriftleitung, Verwaltung oder dem Verschleiß einer periodischen Druckschrift; 4. in den Kanzleien der Rechtsanwälte, Notare und Patentanwälte; 5. bei Zivilingenieuren, nicht autorisierten Architekten und Zivilgeometern; 6. in Tabaktrafiken und Lottokollekturen; 7. bei Handelsmälkern, Privatgeschäftsvermittlungen und Auskunftsbureaus; 8. bei Ärzten, Zahntechnikern, in Privatheil- und -pflegeanstalten und in privaten Unterrichtsanstalten; im Bergbau auf vorbehaltene Mineralien ...“.⁵⁹

Das Angestelltengesetz von 1921, eine generelle Norm, welche inhaltlich die Gesamtheit der Angestellten betraf, war somit von überragender Bedeutung für die festgestellte Zunahme der Zahl der Angestellten und Beamten zwischen 1910 und 1934.

Institutionelle Regelungen (Gesetzesänderungen, Kollektivverträge etc.), welche jeweils nur auf eine bestimmte Gruppe von Angestellten oder Beamten Bezug nahmen, hatten demgegenüber nur einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Entwicklung der Zahl der Angestellten und Beamten.

Als Beispiel für eine derartige Regelung soll hier die „Besoldungsordnung für die Beamten der Österreichischen Bundesbahnen“ vom November 1947 angeführt werden.⁶⁰ Gemäß diesem Gesetz gab es im Bereich der Bundesbahnen drei Gruppen von Bediensteten (§ 1): 1.) Bundesbahnbeamte; 2.) Sondervertragsangestellte (d. h. „Personen, die aus besonderen Gründen mit Einzelvertrag angestellt werden müssen“); und 3.) Lohnbedienstete, „das sind Personen, die nur für bestimmte, außerhalb des regelmäßigen Eisenbahnbetriebs liegende Dienstverrichtungen aufgenommen und nach deren Fertigstellung wieder außer Stand gebracht werden oder die nur zweitweise infolge eines größeren, voraussichtlich aber vorübergehenden Geschäftsumfanges aufgenommen werden“. Die Besoldungsordnung legte somit fest, dass die Bediensteten der Österreichischen Bundesbahnen ab den späten 1940er- und frühen 1950er-Jahren fast ausnahmslos Beamte (bzw. in Einzelfällen Sondervertragsangestellte) waren⁶¹ und der Anteil der als Arbeiter eingestuften Berufstätigen sehr gering blieb.⁶²

3. Angestellte und Beamte in Wien

3.1 Gesamttrend

Der Verwaltungsmetropole Wien kam innerhalb der österreichischen Volkswirtschaft hinsichtlich des Prozesses der ‚Verangestellung‘ schon allein aus ihrer regionalökonomischen Funktion zentrale Bedeutung zu. Wien war über den gesamten betrachteten Zeitraum, mit Einschränkungen allerdings in der NS-Zeit, unbestrittenes Zentrum einer „*knowledge-based economy*“ im Rahmen der österreichischen Volkswirtschaft. Der Anteil der Angestellten war in allen relevanten Wirtschaftszweigen deutlich höher als im gesamtösterreichischen Durchschnitt, und Branchen mit relativ hohen Angestelltenanteilen (Maschinenbau, Elektrotechnik, Geld- und Kreditwesen) waren in Wien überproportional vertreten.⁶³ Trotz der Schrumpfung Österreichs zum Kleinstaat war Wien auch weiterhin das unbestrittene, ja als „Wasserkopf“ denunzierte Zentrum der öffentlichen Verwaltung in Österreich und damit der Beamtenschaft.

Die Datenlage für den Zeitraum 1910-1923 stellt sich für Wien etwas günstiger dar als für Österreich. Es liegt daher nahe, die bisher geschilderten gesamtösterreichischen Entwicklungen mit jenen seiner einzigen großstädtischen Ökonomie zu vergleichen. Zu vermuten ist dabei, dass manche Veränderungen gerade in Wien noch etwas akzentuierter hervortreten.

Wie im gesamten Bundesgebiet machte auch in Wien die Angestelltenquote im Zeitraum 1910-1923 ihren größten Sprung nach oben. Der Angestellten- und Beamtenanteil an den Erwerbstätigen erhöhte sich von 14 auf 22%. Bis 1934 waren dann 25% erreicht. Auch in der zweiten Hälfte der 1930er-Jahre setzte sich der Trend fort. Im Jahr 1939 betrug im nach

Tabelle 9: Angestellte und Beamte in Wien 1910-1951

Jahr	Angestellte/Beamte			Quote (%)		
	Ges.	m	w	Ges.	m	w
1910	140.633	106.561	34.072	13,6	14,9	7,1
1923	211.505	148.247	63.258	21,5	23,9	17,4
1934	242.220	151.650	90.570	25,6	25,9	25,1
1939 ^{1) 2)}	279.429	182.523	96.906	30,1	32,0	26,9
1951 ¹⁾	286.374	177.946	108.428	36,0	36,7	34,9

Quelle: k.k. statistische Zentralkommission (1914) 45, 54f; Schiff (1928) 56-58; Bundesamt für Statistik (1935c) 18; Statistisches Jahrbuch Wien (1946) 20; (1953), II, 281.

¹⁾ Gebietserweiterung vom 1.10.1938. ²⁾ 1939 einschließlich Lehrlinge und Hauspersonal in Angestelltenberufen.

dem „Anschluss“ erweiterten Stadtgebiet von „Groß-Wien“ die entsprechende Quote 30%. Aber auch nach dem Zweiten Weltkrieg dauerte der Trend an. Im Jahr 1951 belief sich die Angestelltenquote in Groß-Wien nunmehr auf 36%.

Im Beobachtungszeitraum verdoppelte sich die Zahl der Angestellten und Beamten in Wien nahezu – die Gebietsänderung ist dabei allerdings mitzubedenken –, die Quote verdreifachte sich fast. Wie Tabelle 9 belegt, war der Anstieg der Angestelltenquote bei den weiblichen Erwerbstätigen noch erheblich dramatischer, sodass sich zu Beginn der 1950er-Jahre die geschlechtsbezogenen Angestelltenquoten kaum mehr unterschieden.

3.2 Wirtschaftssektoren

Über den gesamten betrachteten Zeitraum kam rund ein Viertel der Wiener Angestellten und Beamten aus dem Produktionssektor. Der diesbezügliche Anteil stieg zunächst bis Mitte der 1930er-Jahre an, um dann nach dem „Anschluss“ um rund 2 Prozentpunkte zu fallen. Bis zu Beginn der 1950er-Jahre war er dann im Wesentlichen konstant.

Tabelle 10: Angestellte und Beamte nach sektoraler Gliederung in Wien 1910-1951

	primär	%	sekundär	%	tertiär ²⁾	%	Gesamt
1910	357	0,3	32.629	23,2	107.647	76,5	140.633
1923	552	0,3	52.997	25,1	157.956	74,7	211.505
1934	751	0,3	60.880	25,1	180.589	74,6	242.220
1939 ¹⁾	1.133	0,4	66.083	23,6	212.213	75,9	279.429
1951 ¹⁾	1.156	0,4	68.282	23,8	216.936	75,8	286.374

Quelle: k.k. statistische Zentralkommission (1914) 54; Schiff (1928) 85; Bundesamt für Statistik (1935c) 31-36; Statistisches Jahrbuch Wien (1946) 24f; Statistisches Amt der Stadt Wien (1953) 134-143.

¹⁾ Gebietserweiterung vom 1.10.1938.

²⁾ Einschließlich Wirtschaftsklasse unbekannt.

Insgesamt kann also von keinem nennenswerten sektoralen Effekt ausgegangen werden. Temporär spielte dieser jedoch eine gewisse Rolle. Der in der Zwischenkriegszeit zu beobachtende Anstieg des Anteils der Industrieangestellten an allen Angestellten und Beamten war unmittelbar nach dem Krieg auf Verwerfungen der Kriegsproduktion, die durch die darauffolgende Überproduktionskrise verstärkt wurde,⁶⁴ vor allem aber auf den massiven Abbau von Beamtenstellen zurückzuführen. Nach dem

Tabelle 11: Angestellte und Beamte nach Wirtschaftsbereichen in Wien 1910-1951

Wirtschaftsbereiche	1910		1923		1934		1951	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Land- u. Forstwirtschaft	357	0,3	552	0,3	751	0,3	1156	0,4
Industrie u. Gewerbe	32.365	23,0	52.997	25,1	60.880	25,1	68.282	23,8
Handel u. Verkehr ¹⁾	60.161	42,8	101.476	48,0	117.863	48,7	114.229	39,9
Öff. Dienst, Freie Berufe	47.750	34,0	56.103	26,5	54.352	22,4	96.940	33,9
Haushaltung	0	0,0	377	0,2	1.593	0,7	485	0,2
Sonst. Tätigk./ohne Angabe					6.781	2,8	5.282	1,8
Gesamt	140.633	100,0	211.505	100,0	242.220	100,0	286.374	100,0

Quelle: k.k. statistische Zentralkommission (1914) 38-45; Schiff (1928) 85; Bundesamt für Statistik (1935c) 18-30; Statistisches Jahrbuch (1953) 286-295.

¹⁾ Einschließlich Verlagswesen, Reinigung und Körperpflege, 1923 einschließlich höheres kaufmännisches Personal in der Industrie. Zur bedingten Vergleichbarkeit der Zählungen von 1910 und 1923 vgl. Schiff (1928) 20f.

Zweiten Weltkrieg stellte sich wieder jene sektorale Verteilung der Angestellten und Beamten ein, wie sie schon vor 1914 vorhanden war.

Unter den Angestellten im tertiären Sektor dominierten die Bereiche Handel, Verkehrswesen und produktionsnahe Dienste mit einem Anteil von fast 50% unter allen Angestellten. Es waren diese Wirtschaftszweige und die Industrie, die den *take-off* der Jahre 1910-1923 besonders prägten. Die in Tabelle 11 dargestellten Anteilsgewinne des „Handels und Verkehrswesens“ sind allerdings statistisch verzerrt. Bei der Volkszählung des Jahres 1923, die zwischen Betriebs- und Berufszugehörigkeit noch nicht scharf unterschied, wurde höheres kaufmännisches Personal in der Industrie dem Handel zugerechnet. Die Bedeutung der Industrieangestellten für den *take-off* wird also unterschätzt. Nicht völlig vergleichbar sind auch die Angestelltenzahlen der Jahre 1910 und 1923 im Bereich „öffentlicher Dienst und freie Berufe“, doch ist an den massiven Anteilsverlusten dieses Teils des tertiären Sektors unter allen Angestellten und Beamten trotzdem nicht zu zweifeln.⁶⁵ Das geschrumpfte „Rest-Österreich“ musste sparen, und das nicht zuletzt bei der Bürokratie. Öffentlicher Dienst und freie Berufe, die vor dem Ersten Weltkrieg noch mehr als ein Drittel der Angestellten und Beamten stellten, hielten nun bei einem Anteil von einem Viertel. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise fiel er sogar darunter. Nach 1945 trat allerdings wieder eine Gegenbewegung ein. Der öffentliche Dienst gewann verlorene Anteile zurück, während der Handel – wie noch zu zeigen sein wird, nicht der Verkehr – diese überproportional verlor: Der Wiederaufbau begünstigte nicht unbedingt distributive Dienste.

Tabelle 12: Angestellte und Beamte nach Wirtschaftsklassen in Wien 1910-1951

Wirtschaftsklassen	1910		1934		1951	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Land- u. Forstwirtschaft	357	0,3	751	0,3	1.156	0,4
Industrie u. Gewerbe	32.365	23,0	60.880	25,1	68.282	23,8
Bergbau	900	0,6	260	0,1	697	0,2
Energieversorgung	1.029	0,7	1.146	0,5	4.918	1,7
Steine, Erdengew.	966	0,7	1.238	0,5	1.596	0,6
Bauwesen	3.368	2,4	4.034	1,7	7.416	2,6
Eisen- u. Metallindustrie	8.654	6,2	18.552	7,7	26.055	9,1
Holz	1.642	1,2	2.360	1,0	1.884	0,7
Leder	531	0,4	790	0,3	790	0,3
Textil	3.513	2,5	6.104	2,5	4.058	1,4
Bekleidung	2.536	1,8	4.973	2,1	3.663	1,3
Papier	1.110	0,8	2.114	0,9	1.613	0,6
Graphische Betriebe	1.711	1,2	2.677	1,1	2.270	0,8
Chemische Produktion	2.974	2,1	6.779	2,8	5.854	2,0
Nahrungsmittel	2.682	1,9	9.058	3,7	7.468	2,6
Sonstige Industrie	749	0,5	795	0,3		0,0
Handel und Verkehr	60.161	42,8	114.837	47,4	114.229	39,9
Gast- u. Schankgewerbe	661	0,5	3.440	1,4	3.378	1,2
Handel (+Verlag)	25.719	18,3	63.037	26,0	46.037	16,1
Verkehr	15.818	11,2	19.569	8,1	41.191	14,4
Geldwesen	15.033	10,7	18.619	7,7	13.883	4,8
Wirtschaftsdienste	2.666	1,9	8.757	3,6	7.963	2,8
Körperpflege u. Reinigung	264	0,2	1.415	0,6	1.777	0,6
Öff. Dienst, Freie Berufe	47.750	34,0	57.378	23,7	96.940	33,9
Öff. Dienst u. Gesundh.	30.856	21,9	34.204	14,1	71.644	25,0
Bildung u. Freie Berufe	16.894	12,0	23.174	9,6	25.296	8,8
Haushaltung	0	0,0	1.593	0,7	485	0,2
Sonstige Tätigkeiten			6.781	2,8	5.282	1,8
Gesamt	140.633	100,0	242.220	100,0	286.374	100,0

Quelle: k.k. statistische Zentralkommission (1914) 38-45, 54-61; Statistisches Jahrbuch (o.J.) 14f.; Statistisches Amt der Stadt Wien (1953) 134-143.

3.2.1 Wirtschaftsklassen

Eine Analyse der Veränderungen nach Wirtschaftsklassen erbringt keine von der sektoralen und branchenmäßigen Betrachtung abweichenden Ergebnisse. Innerhalb des sekundären Sektors entsprachen Anteilsgewinne und -verluste der verschiedenen Angestelltengruppen dem strukturellen Wandel, der mit dem Aufstieg moderner Leichtindustrien verbunden war. Die Verwerfungen der Wiederaufbaujahre nach dem Zweiten Weltkrieg bedeuteten aber zumindest für die Chemische Industrie einen gewissen Rückschlag. Vor allem konjunkturelle Wirkungen sind im Bauwesen festzustellen. Die nach 1945 rasant wachsende Bedeutung der Energieversorgung ist ebenso erkennbar.

Ganz erhebliche Schwankungen bestanden hinsichtlich der Anteile an allen Angestellten und Beamten im tertiären Sektor. Während der Handel in der Zwischenkriegszeit sogar zum wichtigsten Dienstleistungszweig unter den Angestellten und Beamten aufrückte und damit den öffentlichen Dienst überholte, kehrte sich das Verhältnis nach 1945 wieder um, und es stellten sich nahezu die alten Relationen wieder her. Über den gesamten betrachteten Zeitraum betrachtet ist der Bedeutungsgewinn des Verkehrswesens (nach 1945) und der drastische Bedeutungsverlust des Banken- und Kreditsektors (Bankenkrise der 1930er-Jahre) auffällig.

3.3 Angestellte und Beamte nach Berufen

3.3.1 Berufskategorien

Da erst die Volkszählung von 1934 eine klare Trennung zwischen betrieblicher und beruflicher Zuordnung von Berufstätigen vornahm, lassen sich aus den Ergebnissen der Zählungen von 1910 und 1923 nur grobe Schlüsse auf Veränderungen der Berufsstruktur unter den Angestellten und Beamten ziehen.

Immerhin lässt sich anhand eines von einem zeitgenössischen Statistiker vorgenommenen Vergleichs der Berufszählungen 1910 und 1923 für Wien einige Anhaltspunkte für strukturelle Veränderungen in der Kriegs- und Nachkriegsperiode gewinnen. Der Vergleich klammert allerdings die für die Angestellten und Beamten relevanten Berufsklassen „öffentlicher Dienst“, „Rechtshilfe“, „Gesundheitspflege“ und „sonstige freie Berufe“ völlig aus, da in diesen nicht rückrechenbare Umreichungen vorgenommen wurden. Unter den übrigen Berufsgruppen weisen die Zuwächse in der Berufsgruppe „Geld und Kredit“ (+21.768), insbesondere „Bankberufe“, und in den Handelsberufen (+17.244) auf angestellteninduziertes Beschäftigungswachstum in diesen Teilen des Dienstleistungssektors.⁶⁶ Tatsächlich stellten in Wien schon 1923 nach den Berufen der Handels-

Tabelle 13: Angestellte nach Berufsklassen in Wien 1923

<i>Berufsklassen</i>	Zahl	%	Quote
Landwirtschaft	490	0,2	8
Forstwirtschaft	160	0,1	59
Bergbau	1.440	0,6	69
Steine und Erden	1.140	0,5	26
Metallverarbeitung	4.930	2,1	10
Maschinenindustrie	16.860	7,2	25
Spinnstoffindustrie	4.280	1,8	21
Chemische Industrie	4.650	2,0	51
Wasser- und Gaswerke	1.800	0,8	35
Baugewerbe	5.830	2,5	22
Vervielfältigung	3.270	1,4	21
Papierindustrie	1.660	0,7	19
Lederindustrie	1.560	0,7	17
Holzindustrie	2.590	1,1	9
Nahrungsmittelindustrie	4.810	2,1	16
Bekleidungsindustrie	5.070	2,2	6
Reinigungsgewerbe	650	0,3	5
Handelsgewerbe	43.620	18,7	51
Geld- und Kreditwesen	31.620	13,6	79
Verkehr	31.930	13,7	42
Gast- und Schankgewerbe	4.260	1,8	15
Wehrmacht	1.870	0,8	20
Öffentlicher Dienst	26.140	11,2	69
Rechtshilfe	3.760	1,6	92
Kirchendienst	1.740	0,7	65
Gesundheitspflege	3.270	1,4	26
Erziehung	14.450	6,2	87
Sonstige Freie Berufe	9.170	3,9	74
Gesamt ¹⁾	233.020	100,0	21

Quelle: Schiff (1928) 60f, 88.

¹⁾ Gerundete Werte. Nicht erklärbare Abweichung zur Gesamtzahl laut Tabelle 9.

gewerbe, der traditionell größten Angestelltengruppe, etwa gleichauf die Angestellten und Beamten aus den Berufen des Verkehrssektors und des Geld- und Kreditwesens die zweitgrößte Gruppe. Erst danach folgte der öffentliche Dienst.

Tabelle 14: Ausgewählte Angestelltenberufe in Wien 1934

<i>Beruf/Berufsgruppe</i>	Gesamt	%	männlich	%	weiblich	%
Agenten, Vertreter, Reisende	13.627	6,1	12.948	9,3	679	0,8
Verkäufer	21.152	9,4	7.690	5,5	13.462	15,7
Ärzte	1.750	0,8	1.455	1,1	295	0,3
Krankenpfleger(innen)	7.399	3,3	557	0,4	6.842	8,0
Lehrer	13.152	5,9	5.625	4,1	7.527	8,8
Musiker, Musiklehrer, Kapellmeister	3.496	1,6	3.069	2,2	427	0,5
Schauspieler, Schauspiellehrer	1.588	0,7	776	0,6	812	0,9
Beamte der Hoheitsverwaltung	11.737	5,2	9.712	7,0	2.025	2,4
Mönche, Nonnen (ohne Krankenpfleger)	2.432	1,1	540	0,4	1.892	2,2
Ingenieure	3.423	1,5	3.401	2,5	22	0,0
Nicht bes. ausgezählte techn. Angestellte	6.321	2,8	6.223	4,5	98	0,1
Nicht besonders ausgezählte Fachangestellte	22.082	9,8	16.375	11,8	5.707	6,6
Werkmeister, Aufsichtspers.	6921	3,1	6.705	4,8	216	0,3
Leitende Ang. des kaufm., Verwaltungsdienstes	13.002	5,8	10.538	7,6	2.464	2,9
Buchhalter, sonst. Ang. des Rechnungsdienstes	11.624	5,2	7.720	5,6	3.904	4,5
Kassiere	2.956	1,3	1.275	0,9	1.681	2,0
Korrespondenten	2.163	1,0	856	0,6	1.307	1,5
Maschinenschreiber, Stenographen	1.788	0,8	78	0,1	1.710	2,0
Nicht bes. ausgez. kaufm. Büropersonal	26.671	11,9	10.105	7,3	16.566	19,3
Kaufmännisches und Büropersonal	48.161	21,5	30.339	21,9	17.822	20,8
Lageristen, Magazineure	2.991	1,3	2.572	1,9	419	0,5
Gesamt ¹⁾	224.436	100,0	138.559	100,0	85.877	100,0

Quelle: Bundesamt für Statistik (1935c) 50-155.

¹⁾ Die Gesamtzahl der Angestellten nach Berufen und Berufsgruppen stimmt nicht völlig mit jener aus Tabelle 9 und 10 überein.

Die höchsten Angestelltenquoten von 80-90% bestanden im Jahr 1923 erwartungsgemäß in den produktionsnahen Diensten des Geld- und Kreditwesens und der Wirtschaftsdienste, ebenso im Unterrichtswesen und in den freien Berufen. In der Industrie waren vor allem im Bergbau (Zentralstellen) und in der Chemischen Industrie die Angestelltenquoten hoch, wenngleich sie nicht an jene der zuerst angeführten Berufszweige heranreichten.

Ein sinnvoller Vergleich der Berufszählungen von 1923 und 1934 ist auf Grund der stark veränderten Berufssystematik nicht möglich. Die Volkszählung von 1934 wies in 80 von 257 Berufskategorien Angestellte und Beamte als Berufstätige aus. Unter den Einzelberufen bildeten „Vertreter“, „Verkäufer“, „Lehrer“, „Beamte der Hoheitsverwaltung“, „leitende Angestellte des kaufmännischen und Verwaltungsdienstes“ und „Buchhalter“ die größten Berufsgruppen. Mit rund einem Anteil von einem Drittel dominierte rein quantitativ „Kaufmännisches- und Büropersonal“. Unter der erheblich gewachsenen Zahl der weiblichen Angestellten befanden sich überwiegend Verkäuferinnen und niedriges kaufmännisches Büropersonal, daneben aber auch Lehrerinnen und Krankenpflegerinnen.

Auch in der ersten Nachkriegsberufszählung von 1951 bildeten kaufmännische und Büroberufe die mit Abstand größte Angestellten- und Beamtenkategorie, und ähnlich wie 1934 besonders für die weiblichen Berufstätigen. Während 32% der männlichen Angestellten und Beamten auf diese Berufszweige entfielen, waren es 58% der Frauen. Das lag nicht zuletzt an den Erfordernissen des Wiederaufbaus, der männlichen Berufstätigen in Berufen mit geringerer Angestelltenquote größere Chancen bot. Außerdem bestand in den technischen Berufen ein wesentlich größeres geschlechtsspezifisches Gefälle hinsichtlich der ‚Verangestelltheit‘. Immerhin übte 1951 in Wien jeder zehnte männliche Angestellte, aber nur jede hundertste weibliche Angestellte einen Beruf als „Techniker“ aus. Andererseits war der Anteil der Gesundheits- und Fürsorgeberufe unter den weiblichen Angestellten und Beamten fünfmal so hoch wie unter den männlichen.

Wenngleich selbst die Berufszählungen von 1934 und 1951 hinsichtlich der Berufsklassifikationen nur eingeschränkt vergleichbar sind, kann doch auf Grund einer zeitgenössischen Auswertung nach Einzelberufen für rund die Hälfte der Berufstätigen ein Vergleich gezogen werden, der allerdings die Stellung im Beruf nicht berücksichtigt. So traf die nachkriegsbedingte Unterkonsumtion den Wiener Handel erheblich. In den von Angestellten dominierten Handelsberufen sank die Zahl der Berufstätigen um rund 24.000. Bei den Berufen des Verkehrssektors stand einem technologisch erklärbaren Rückgang der Zahl der Kutscher und Fuhrleute um 4.000 eine etwa konstante Zahl an nunmehr beamteten oder angestellten Lokomotiv- und Triebwagenführern und Schaffnern gegenüber. Eine nicht unerhebliche Zunahme war bei den Beamten der Hoheitsverwaltung (+4.000) und den im erheblichen Ausmaß im Gemeindedienst stehenden Hauswarten und Portieren festzustellen (+4.000).⁶⁷

Fast durchgängig war der Zugewinn weiblicher Berufstätiger in nahezu allen vergleichbaren Branchen. Er hatte natürlich auch demografische Gründe, wenn man an die überwiegend männlichen Kriegstoten denkt.

Tabelle 15: Angestellte nach Berufsklassen in Wien 1951

	Ges.	%	m	%	w	%
Land- u. forstwi. Berufe	1.125	0,4	1.023	0,6	102	0,1
Bergleute und verwandte Berufe	16	0,0	15	0,0	1	0,0
Techniker und verwandte Berufe	17.783	6,5	16.738	9,7	1.045	1,0
Steinbearb., Keramiker, Glasm.	228	0,1	209	0,1	19	0,0
Bauberufe	1.721	0,6	1.718	1,0	3	0,0
Eisen-, Metallgew., -bearb., Elektr.	7.204	2,6	7.022	4,1	182	0,2
Holzverarbeiter u. verw. Berufe	770	0,3	761	0,4	9	0,0
Ledererzeuger und bearbeiter	131	0,0	120	0,1	11	0,0
Textilberufe	353	0,1	246	0,1	107	0,1
Bekleidungshersteller	1.037	0,4	463	0,3	574	0,6
Papierhersteller und -verarbeiter	176	0,1	134	0,1	42	0,0
Graphische Berufe	1.059	0,4	920	0,5	139	0,1
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	941	0,3	642	0,4	299	0,3
Nahrungs-, Genussmittelhersteller	683	0,2	625	0,4	58	0,1
Hotel- und Gaststättenberufe	2.605	0,9	1.007	0,6	1.598	1,6
Kaufmännische und Büroberufe	114.032	41,4	54.459	31,6	59.573	57,9
Verkehrsberufe	32.603	11,8	28.428	16,5	4.175	4,1
B. d. Geldwesens/Privatversich.	10.526	3,8	7.051	4,1	3.475	3,4
Reinigungsberufe	952	0,3	327	0,2	625	0,6
Körperpflegeberufe	431	0,2	188	0,1	243	0,2
Gesundheits- und Fürsorge- berufe	15.535	5,6	3.880	2,3	11.655	11,3
Lehr-, Bild-, Kunst-, Unterhaltungsberufe	22.546	8,2	10.538	6,1	12.008	11,7
Rechts- und Wirtschaftsberater	2.506	0,9	2.023	1,2	483	0,5
Berufe des öffentlichen Dienstes	34.504	12,5	29.021	16,8	5.483	5,3
Hauswirtschaftliche Berufe	605	0,2	94	0,1	511	0,5
Maschinisten, Heizer	644	0,2	635	0,4	9	0,0
Hilfsberufe allgem. Art	4.418	1,6	3.953	2,3	465	0,5
Ohne Berufsangabe	21	0,0	11	0,0	10	0,0
Alle Berufsklassen ¹⁾	275.155	100,0	172.251	100,0	102.904	100,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch (1953), 280-287.

3.4 Conclusio

Wie für Österreich kann auch für Wien kein Zweifel bestehen, dass das Angestelltengesetz von 1921 den mit Abstand größten Einfluss auf den Anstieg der Angestelltenquote nahm. Temporär waren freilich auch andere Einflussgrößen von Bedeutung. So standen in Wien nach Ende des Ersten Weltkrieges einem starken Anstieg der Beschäftigung im Handel und in den Verkehrsgewerben – beides Bereiche mit einer bereits sehr entwickelten Angestelltentradition – ein etwa gleich hoher Rückgang der „häuslichen Dienste“ gegenüber, für die Angestelltenverhältnisse erst in der Zwischenkriegszeit üblich wurden.⁶⁸ Man kann in diesem Zusammenhang wohl von einem Branchenstruktureffekt ohne sektorale Tertiärisierung sprechen.

Ein anderer nicht unerheblicher Einflussfaktor war jener der Personalpolitik des öffentlichen Sektors. Abgesehen vom Beamtenabbau nach 1918 und dem Beamtenzuwachs nach 1945 besaß er in den Wiederaufbaujahren auch eine nicht durchwegs als institutionell zu bezeichnende politische Note, denn wie sich am Beispiel der städtischen Unternehmungen zeigen lässt, wurde nach 1945 die Angestelltenquote schlagartig durch Hebung von Arbeitsverhältnissen in den Angestellten- bzw. Beamtenrang gesteigert, ohne dass eine inhaltliche Veränderung des Aufgabengebietes bei den Betroffenen anzunehmen ist.⁶⁹

4. Zusammenfassung

Von 1910 bis 1951 verdreifachte sich die Zahl der Angestellten und Beamten in Österreich nahezu, nämlich von 230.000 auf 660.000. Der Anteil der Angestellten und Beamten an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen erhöhte sich währenddessen von 7% auf fast 20%.

In der Dienstleistungsmetropole Wien waren am Ende der Spätgründerzeit bereits 140.000 Erwerbspersonen im Angestellten- oder Beamtenstatus tätig, das waren fast zwei Drittel der Gesamtzahl Österreichs (in den heutigen Grenzen). Bis Anfang der 1950er-Jahre verdoppelte sich die Zahl der Angestellten und Beamten in der Bundeshauptstadt. Die Angestellten- und Beamtenquote im nationalen Dienstleistungszentrum nahm im Beobachtungszeitraum von 14% auf 36% zu.

Ausschlaggebend für den starken Anstieg der Angestellten- und Beamtenquote zwischen 1910 und 1951 waren institutionelle Effekte. Von allen institutionellen Regelungen (Gesetzen, Kollektivverträgen usw.), welche die Zahl der Erwerbspersonen im Angestellten- bzw. Beamtenstatus beeinflussten, war das Angestelltengesetz von 1921 die mit Abstand bedeutendste, bewirkte dieses Gesetz doch eine erhebliche Vergrößerung des Kreises der Berufstätigen mit Angestelltenstatus. Ein zweiter, wenngleich

deutlich weniger wichtiger positiver institutioneller Einflussfaktor war die Verbeamtung in öffentlichen Unternehmen nach 1945.

Branchenstruktureffekte leisteten keinerlei Beitrag zur festgestellten Zunahme der Angestellten- und Beamtenquote. Der Anteil des tertiären Sektors an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen blieb während des Beobachtungszeitraums im Großen und Ganzen unverändert, schwankte in Österreich um die 30%-Marke und in Wien um die 75%-Marke.

Über das Ausmaß etwaiger beruflicher Tertiärisierung in Österreich liegen statistische Daten nur für 1934 und 1951 vor. 1934 belief sich der Anteil der Erwerbspersonen, die in Dienstleistungsberufen tätig waren, auf etwa 37%. 1951 betrug die entsprechende Quote 35%. Damit ist evident, dass der Berufsstruktureffekt in dieser Periode keinen positiven Beitrag zum Anstieg der Angestellten- und Beamtenquote leistete. Die berufliche Tertiärisierung übertraf in beiden Stichjahren die sektorale um etwa 5 Prozentpunkte.

In welchem Maße die innere Tertiärisierung der Sachgüterproduktion im Jahrzehnt vor 1934 voranschritt, bleibt ungewiss. Dass im Bereich der großen Industrieunternehmen der Anteil der Beschäftigten in Dienstleistungsberufen in den 1920er-Jahren zunahm, kann aufgrund von theoretischen Überlegungen, ausländischen Entwicklungen und den wenigen empirischen Belegen begründet vermutet werden.

Während in den anderen Industrieländern in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sektorale und berufliche Tertiärisierung der Beschäftigung wesentliche Merkmale der langfristigen sozio-ökonomischen Entwicklung bildeten, blieben diese ‚normalen‘ Verschiebungen der Wirtschafts- und Sozialstruktur in Österreich aus. Die von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Katastrophen (Weltkriege, Große Depression) geprägte Periode zwischen dem Ende der Spätgründerzeit und der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg war somit nicht nur eine Phase stagnierender Wirtschaftsleistung und stagnierendem Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch eine Phase, in welcher die langfristige Veränderungstendenz der Wirtschafts- und der Berufsstruktur in Richtung auf tertiäre Branchen bzw. Berufe unterbrochen wurde.

Anmerkungen

- ¹ Schimetschek (1984).
- ² Megner (2010) 413-458.
- ³ Vári (1990) 75.
- ⁴ Botz (1981) 216.
- ⁵ Megner (2010) 286-290.
- ⁶ Schulz (2000) 2f.
- ⁷ Matis (1994) 109 f.
- ⁸ Geiger (1932) 103-105.
- ⁹ RGBI. 1/1907.
- ¹⁰ RGBI. 20/1910.
- ¹¹ RGBI. 292/1921.
- ¹² RGBI. 388/1926; Peissl (1994) 135.
- ¹³ Peissl (1994) 17f., für das Deutsche Reich vgl. dazu Bögenhold (1996) 45, Anm. 48.
- ¹⁴ Möller (1974) 30.
- ¹⁵ Bundesamt für Statistik (1923) 3; (1927) 3.
- ¹⁶ RGBI. (1924), I, 563.
- ¹⁷ Baryli (1977) 433 und Anm. 792.
- ¹⁸ Bundesamt für Statistik (1935a) 93.
- ¹⁹ Zur konjunkturellen Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft siehe v. a. Seidel, Kausel, Nemeth (1965), Kernbauer, Weber (1984), Weber (1995); zu den Arbeitsmarktbedingungen Stiefel (1979), Butschek (1992); zur Entwicklung der Sozialstruktur Firnberg (1963), Bodzenta (1980), Bruckmüller (1983, 1985, 2001), Peissl (1994), Haller (2008); zur Wiener Wirtschaftsentwicklung und -struktur Chaloupek, Eigner, Wagner (Hrsg., 1991).
- ²⁰ Kausel, Nemeth, Seidel (1965) 5 und 13.
- ²¹ Im Hinblick auf ihren Erwerbsstatus besteht die Grundgesamtheit der Berufstätigen aus folgenden Personenkategorien: 1.) Erwerbstätige: a) selbstständig Erwerbstätige und Mithelfende: Selbstständige; mithelfende Familienangehörige; b) unselbstständig Erwerbstätige: Angestellte und BeamtInnen; ArbeiterInnen; Lehrlinge 2.) Arbeitslose.
- ²² An dieser Stelle ist es erforderlich, darauf hinzuweisen, dass die Grundgesamtheiten der „Berufstätigen“ (=Erwerbspersonen) der Volkszählungen 1910-51 nicht genau übereinstimmten. Die wichtigsten Unterschiede betrafen die Mithelfenden: Bei der VZ 1910 wurden die meisten erwachsenen Familienangehörigen der selbstständigen Landwirte als berufstätig, d. h. als Mithelfende, gezählt; vgl. Möller (1974) 24. Im Rahmen der VZ 1923 wurden alle Ehefrauen der selbstständigen Landwirte als Mithelfende erfasst. Gleiches galt auch für alle übrigen erwachsenen Familienmitglieder der Landwirte, es sei denn, sie machten ausdrücklich gegenteilige Angaben; vgl. Möller (1974) 25. Bei den übrigen beiden Volkserhebungen wurde der Kreis der mithelfenden Familienmitglieder jeweils enger gezogen: 1934 galten nur nachweislich hauptberuflich mithelfende Familienmitglieder von selbstständigen Landwirten als berufstätig; siehe VZ 1934, Textheft, S. 101. Im Zusammenhang mit der VZ 1951 wurden Familienmitglieder von selbstständigen Landwirten je nach dem Umfang des landwirtschaftlichen Betriebs eingereiht: War der landwirtschaftliche Betrieb von einem derartigen Umfang, dass anzunehmen war, dass die Gattin des Landwirts nicht im Betrieb mitarbeitete, sondern sich auf ihre hausfraulichen Tätigkeiten beschränkte, so wurde sie als nicht berufstätige Hausfrau angesehen; vgl. Möller (1974) 25. Wäre also bei den VZ 1934 und 1951 so verfahren worden wie bei den VZ 1910 und 1923, hätte sich im Rahmen der in dieser Untersuchung vorgenommenen Auswertungen für 1934 und 1951 jeweils ein größerer Anteil des Sektors Landwirtschaft und eine höhere

Quote der Land- und Forstwirtschaftlichen Berufe ergeben. An der Validität der Hauptergebnisse dieser Studie ändern die hier kurz dargelegten Unterschiede zwischen den Grundgesamtheiten freilich nichts, denn der Effekt einer statistischen Bereinigung auf die Tertiärisierungsindikatoren (Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtzahl der Berufstätigen, Anteil der Personen in Dienstleistungsberufen an der Gesamtheit der Berufstätigen) in den Jahren 1934 und 1951 wäre jeweils negativ.

- ²³ Mit der Zuordnung des Bergbaus zum sekundären Sektor wird von der sektoralen Einteilung des „Verzeichnisses der Wirtschaftsarten“ für die VZ 1934 (Textheft S. 87ff), welche den Bergbau („Wirtschaftsgruppe“ II) dem Sektor A „Urproduktion“ zuweist, abgewichen.
- ²⁴ Wegen der Tatsache, dass im Rahmen der VZ 1934 nicht alle Berufstätigen der Öffentlichen Verwaltung und des Verkehrswesens, die den sozialrechtlichen Status eines Angestellten oder Beamten hatten, auch diesen zugezählt wurden, ergibt sich eine gewisse Unterschätzung der Zahl und des Anteils der Angestellten und Beamten im tertiären Sektor für dieses Jahr. Siehe im Einzelnen S. 105.
- ²⁵ Quelle für 1910: Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1928, Tabelle 9, S. 12; 1923: Statistisches Jahrbuch für die Republik Österreich 1928, Tabelle 8, S. 10; 1934: VZ 1934, Tabellenheft, Tabelle 9, S. 28-65; 1951: VZ 1951, Tabellenband II, Tabelle 1, S. 2ff; eigene Berechnungen aufgrund dieser Daten.
- ²⁶ Vgl. VZ 1934, Textheft, S. 87.
- ²⁷ Siehe ebendort 89.
- ²⁸ VZ 1934, Textheft, S. 93.
- ²⁹ Ebendort.
- ³⁰ Die Angestelltenquoten der vier Metallbranchen wurden berechnet aus: VZ 1934, Tabellenheft, Tabelle 9, S. 28ff.
- ³¹ Vgl. VZ 1951, Textband, S. 57.
- ³² Über das Ausmaß der Zunahme des Angestellten- und Beamtenanteils in der Öffentlichen Verwaltung etc. und im Verkehrswesen kann aufgrund der unterschiedlichen Zuordnungskriterien zur Gruppe der Angestellten nichts ausgesagt werden.
- ³³ Berechnet aus: VZ 1934, Tabellenheft, Tabellen 9 (S. 28ff) und 12 (S. 196ff).
- ³⁴ „Anders als in kleinen Betrieben, wo man eine geringe und überschaubare Anzahl von Angestellten informell organisieren und individuell behandeln konnte, bedurfte es in großen Betrieben in zunehmendem Maß förmlicher Kontrollen, um den Unternehmenserfolg zu gewährleisten.“ (Ludescher (1998) 34)
- ³⁵ Vgl. Croner (1954).
- ³⁶ Vgl. Bahrtdt (1958) 43ff.
- ³⁷ Ludescher (1998) 39.
- ³⁸ Vgl. Bahrtdt (1958) 47ff.
- ³⁹ Vgl. Ludescher (1998) 35.
- ⁴⁰ Vgl. Berger, Offe (1981) 41.
- ⁴¹ Siehe dazu Ludescher (1998) 58.
- ⁴² Bei Böhler verdrängte das Lose-Blatt-System nach und nach das gebundene Buch als Speichermedium betrieblicher Informationen; Ludescher (1998) 57.
- ⁴³ Ludescher (1998) 53.
- ⁴⁴ Mathis (1987) 14.
- ⁴⁵ Eigene Berechnungen nach Mathis (1987) 372-379 und 392-397.
- ⁴⁶ Vgl. Bahrtdt (1958) 40; Ludescher (1998) 51.
- ⁴⁷ Die Ausnahme bildet die Berufsart 257 „Nicht besonders ausgezählte Arbeiterberufe; Hilfsarbeiter, soweit nicht zu anderen Berufszweigen gehörig“, also um eine Residualberufsgruppe. Hier wurde folgende Vorgangsweise gewählt: Die gemäß Tabelle 9 des Tabellenhefts der VZ 1934 (S. 28-65) in der Landwirtschaft tätigen Personen

der Berufsart 257 wurden den Land- und forstwirtschaftlichen Berufen zugeordnet (276 Personen), die im sekundären Sektor tätigen Personen den Fertigungsberufen (17.955 Personen) und die im Dienstleistungssektor tätigen Personen der Berufsart 257 den Dienstleistungsberufen (29.182 Personen). Jene Personen der Berufsart 257 schließlich, deren Betriebszugehörigkeit unklar ist (72.243 Personen), blieben außer Betracht.

⁴⁸ Die Ausnahme bildet die Berufsobergruppe 279 „Hilfsarbeiter wechselnder Art“. Beschäftigte in dieser Berufsobergruppe wurden, sofern sie im Dienstleistungssektor beschäftigt waren (1.205 Personen) oder die Branche ihres Betriebs unbekannt war (7.913 Personen), den Dienstleistungsberufen zugeordnet. Jene 3.785 Hilfsarbeiter wechselnder Art, die im sekundären Sektor beschäftigt waren, wurden den Fertigungsberufen zugezählt.

⁴⁹ Vgl. VZ 1934, Textheft, S. 92.

⁵⁰ Ebendort 92ff.

⁵¹ Zitiert aus Bodzenta (1980) 159, Tabelle 3.

⁵² Zitiert aus Seidel (1931) 96.

⁵³ Zur Entwicklung der Interessenverbände der Angestellten von ihrer Entstehung bis 1934 siehe ausführlich Mesch, Weigl (2010).

⁵⁴ Baryli (1977) 384-385.

⁵⁵ Baryli (1984) 341-350.

⁵⁶ RGBl. 138/1914.

⁵⁷ Baryli (1977) 415, 425.

⁵⁸ Otruba (1980) 145.

⁵⁹ BGBl. 292/1921 (1921) 1059f.

⁶⁰ BGBl. 263/1947: Kundmachung des Bundesministeriums für Verkehr vom 14. November 1947, betreffend die Besoldungsordnung für die Beamten der Österreichischen Bundesbahnen; S. 1019ff.

⁶¹ Vgl. dazu auch das Protokoll des Ersten Gewerkschaftstags der Gewerkschaft der Eisenbahner (23.-25. 4. 1947), wo über den Entwurf der Besoldungsordnung, der aus Verhandlungen zwischen der Gewerkschaft und der Verwaltung ab dem Herbst 1946 hervorgegangen war, berichtet wurde (S. 87-107).

⁶² Für Beschäftigte der Nebenbetriebe wie Lebensmittellager, Personalküchen, Bekleidungswerkstätten etc., die zur Erleichterung der Wirtschaftsführung eingerichtet wurden, fand die Besoldungsordnung keine Anwendung.

⁶³ Meißl (2006), 662.

⁶⁴ Wessels (2007).

⁶⁵ Schiff (1928) 19-21, 32f.

⁶⁶ Schiff (1928) 45f, 50f.

⁶⁷ Statistisches Amt der Stadt Wien (1953) 77f.

⁶⁸ Schiff (1928) 19-21, 32f.

⁶⁹ Statistisches Jahrbuch (1949) 285 f.; (1952) 280.

Literatur

Appelt, Erna, Von Ladenmädchen, Schreibfräulein und Gouvernanten. Die weiblichen Angestellten Wiens zwischen 1900 und 1934 (=Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik 22, Wien 1985).

Bahrtdt, Hans Paul, Industriebürokratie. Versuch einer Soziologie des industrialisierten Bürobetriebes und seiner Angestellten (Stuttgart 1958).

- Baryli, Andreas, Die Geschichte des Dienstrechts der Angestellten in Österreich, in: Steindl, Harald (Hrsg.), Wege zur Arbeitsrechtsgeschichte (=Ius commune Sonderheft 20, Frankfurt/M. 1984) 295-368.
- Baryli, Andreas, Die Sonder-Sozialversicherung der Angestellten in Österreich bis 1938 (=ungedr. phil. Diss., Wien 1977).
- Berger, Ulrike; Offe, Claus, Das Rationalisierungsdilemma der Angestelltenarbeit. Arbeitssoziologische Überlegungen zur Erklärung des Status von kaufmännischen Angestellten aus der Eigenschaft ihrer Arbeit als ‚Dienstleistungsarbeit‘, in: Kocka (Hrsg., 1981) 39-58.
- Bodzenta, Erich, Änderungen der österreichischen Sozialstruktur in der Ersten und Zweiten Republik, in: Zöllner (Hrsg., 1980) 155-172.
- Bögenhold, Dieter, Das Dienstleistungsjahrhundert. Kontinuitäten und Diskontinuitäten in Wirtschaft und Gesellschaft (Stuttgart 1996).
- Botz, Gerhard, Angestellte zwischen Sozialdemokratie und Nationalsozialismus, in: Cerny, Josef; Martinek, Oswin; Weidenholzer, Josef (Hrsg.), Arbeitswelt und Sozialstaat. Festschrift für Gerhard Weißenberg (Wien 1980) 45-71.
- Botz, Gerhard, Angestellte zwischen Ständegesellschaft, Revolution und Faschismus. Zur Entwicklung des Begriffs und des Organisationsverhaltens von angestellten Mittelschichten in Österreich (1890-1933), in: Kocka (Hrsg., 1981) 196-239.
- Bruckmüller, Ernst, Sozialstruktur und Sozialpolitik, in: Weinzierl, Erika; Skalnik, Kurt (Hrsg.), Österreich 1918-1938, Bd. 1 (Graz-Wien-Köln 1983) 381-436.
- Bruckmüller, Ernst, Sozialgeschichte Österreichs (Wien 1985).
- Bruckmüller, Ernst, Sozialgeschichte Österreichs (Wien 2001).
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, IX. Jahrgang, 1928 (Wien 1928).
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Vorläufige Ergebnisse der Volkszählung vom 7. März 1923 (=Beiträge zur Statistik der Republik Österreich 12, Wien 1923).
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Statistische Nachrichten 5, Sonderheft: Berufszählung von Wien (Auf Grund der Volkszählung vom 7. März 1923), (Wien 1927).
- Bundesamt für Statistik (Bearb.), Die Ergebnisse der österreichischen Volkszählung vom 22. März 1934. Bundesstaat, Textheft (=Statistik des Bundesstaates Österreich 1, Wien 1935a).
- Bundesamt für Statistik (Bearb.), Die Ergebnisse der österreichischen Volkszählung vom 22. März 1934. Bundesstaat, Tabellenheft (=Statistik des Bundesstaates Österreich 2, Wien 1935b).
- Bundesamt für Statistik (Bearb.), Die Ergebnisse der österreichischen Volkszählung vom 22. März 1934. Wien (=Statistik des Bundesstaates Österreich 3, Wien 1935c).
- Butschek, Felix, Der österreichische Arbeitsmarkt von der Industrialisierung bis zur Gegenwart (Stuttgart 1992).
- Chaloupek, Günther; Eigner, Peter; Wagner, Michael (Hrsg.), Wien. Wirtschaftsgeschichte 1740-1938, 2 Bde. (Wien 1991).
- Chaloupek, Günther; Mesch, Michael, Lohnentwicklung und Lohnpolitik in Österreich in der Zwischenkriegszeit, in: Chaloupek, Günther; Felber, Ulrike; Mesch, Michael; Klausinger, Hansjörg, Lohnpolitik in der Strukturkrise (=Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen, Band 3, Graz 2009) 31-70.
- Croner, Fritz, Die Angestellten in der modernen Gesellschaft. Eine sozialhistorische und soziologische Studie (Wien 1954).
- Firnberg, Hertha, Wesen und Wandel der Sozialschichtung Österreichs, in: Weber (Hrsg., 1961) 839-976.
- Geiger, Theodor, Die soziale Schichtung des deutschen Volkes (Stuttgart 1932).

- Gewerkschaft der Eisenbahner, Protokoll des ersten Gewerkschaftstages vom 23. bis 25. April 1947 (Wien 1947).
- Haller, Max, Die österreichische Gesellschaft. Sozialstruktur und sozialer Wandel, (Frankfurt/M.-New York 2008).
- Hanisch, Ernst, Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert (Wien 1994).
- Januschka, Emanuel, Die soziale Schichtung der Bevölkerung Österreichs (Wien-Leipzig 1938).
- Kausel, Anton; Németh, Nandor; Seidel, Hans, Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963 (=Wifo Monatsberichte, 14. Sonderheft, Wien 1965).
- Kernbauer, Hans; Weber, Fritz, Von der Inflation zur Depression. Österreichs Wirtschaft 1918-1934, in: Tálos, Emmerich; Neugebauer, Wolfgang (Hrsg.), „Austrofaschismus“. Beiträge über Politik, Ökonomie und Kultur 1934-1938 (Wien ²1984) 1-30.
- k.k. Statistische Zentralkommission (Bearb.), Berufsstatistik nach den Ergebnissen der Volkszählung vom 31. Dezember 1910 in den im Reichsrat vertretenen Königreichen und Ländern. Niederösterreich (=Österreichische Statistik NF 3, Heft 2, Wien 1914).
- k.k. Statistische Zentralkommission (Bearb.), Berufsstatistik nach den Ergebnissen der Volkszählung vom 31. Dezember 1910 in Österreich. Hauptübersicht und Besprechung der Ergebnisse (=Österreichische Statistik NF 3, Heft 1, Wien 1916).
- Kocka, Jürgen (Hrsg.), Angestellte im europäischen Vergleich. Die Herausbildung angestellter Mittelschichten seit dem späten 19. Jahrhundert (=Geschichte und Gesellschaft Sonderheft 7, Göttingen 1981).
- Ladstätter, Johannes, Wandel der Erhebungs- und Aufarbeitungsziele der Volkszählungen seit 1869, in: Helczmanovszki, Heimold (Hrsg.), Beiträge zur Bevölkerungs- und Sozialgeschichte Österreichs. Nebst einem Überblick über die Entwicklung der Bevölkerungs- und Sozialstatistik (Wien 1973) 267-294.
- Ludescher, Marcus, Büromenschen. Angestellte und Dienstleistungsarbeit in Österreich. Eine sozialgeschichtliche Untersuchung (München-Wien 1998).
- Matis, Herbert; Stiefel, Dieter, „Mit der vereinigten Kraft des Capitals, des Credits und der Technik ...“. Die Geschichte des österreichischen Bauwesens am Beispiel der Allgemeinen Baugesellschaft – A. Porr Aktiengesellschaft, Bd. 1 (Wien [u. a.] 1994).
- Mathis, Franz, Big Business in Österreich. Österreichische Großunternehmen in Kurzdarstellungen (Wien 1987).
- Megner, Karl, Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k.k. Beamten-tums (=Studien zur Geschichte der österreichisch-ungarischen Monarchie 21, Wien ²1986).
- Megner, Karl, Beamtenmetropole Wien 1500-1938. Bausteine zu einer Sozialgeschichte der Beamten vorwiegend im neuzeitlichen Wien (Wien 2010).
- Meißl, Gerhard, Ökonomie und Urbanität. Zur wirtschafts- und sozialgeschichtlichen Entwicklung Wiens im 20. Jahrhundert und zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Csendes, Peter; Opll, Ferdinand (Hrsg.), Wien. Geschichte einer Stadt, Bd. 3 (Wien-Köln-Weimar 2006) 651-737.
- Mesch, Michael; Weigl, Andreas, Angestellte und ihre Gewerkschaften in der Ersten Republik, in: Mesch et al. (2010) 9-68.
- Mesch, Michael; Weigl, Andreas; Blomert, Reinhard; Bruckmüller, Ernst, Die Angestellten und die Klassengesellschaft (=Die Ökonomie der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen, Band 5, Graz 2010).
- Möller, Jörn Peter Hasso, Wandel der Berufsstruktur in Österreich zwischen 1869 und 1961. Versuch einer Darstellung wirtschaftssektoraler Entwicklungstendenzen anhand berufsstatistischer Aufzeichnungen (=Dissertationen der Johannes-Kepler-Hochschule Linz 2, Wien 1974).

- Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Juni 1951, Textband (Wien 1953).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Juni 1951, Tabellenband I (Demographischer Teil) (Wien 1953).
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), Ergebnisse der Volkszählung vom 1. Juni 1951, Tabellenband II (Berufsstatistischer Teil) (Wien 1953).
- Otruba, Gustav, Entstehung und soziale Entwicklung der Arbeiterschaft und der Angestellten bis zum Ersten Weltkrieg, in: Zöllner (Hrsg., 1980) 123-154.
- Otruba, Gustav, Zur Geschichte der „Angestellten“ und ihrer wachsenden Bedeutung in Österreich bis 1918 (im Vergleich zu Deutschland), in: Österreich in Geschichte und Literatur 21/2 (1977) 74-102.
- Peissl, Walter, Das „bessere“ Proletariat. Angestellte im 20. Jahrhundert (=Studien zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte 4, Wien 1994).
- Schiff, Walter, Die Berufsverhältnisse in Wien und deren Entwicklung (=Mitteilungen aus Statistik und Verwaltung der Stadt Wien, Jg. 1928, 2. Sonderheft).
- Schimitschek, Bruno, Der österreichische Beamte. Geschichte und Tradition (Wien 1984).
- Schulz, Günther, Die Angestellten seit dem 19. Jahrhundert (=Enzyklopädie deutscher Geschichte 54, München 2000).
- Statistische Nachrichten (Wien, versch. Jg.).
- Statistisches Amt der Stadt Wien (Hrsg.), Die Häuser-, Wohnungs- und Volkszählung in Wien vom 1. Juni 1951 (=Mitteilungen aus Statistik und Verwaltung der Stadt Wien, Jg. 1953, Sonderheft 3, Wien 1953).
- Statistisches Jahrbuch der Stadt Wien NF 3 (1930-35), 6 (1939-42), (1952), (Wien o. J.; 1946; 1953).
- Stiefel, Dieter, Arbeitslosigkeit. Soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs 1918-1938 (=Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte 31, Berlin 1979).
- Tálos, Emmerich, Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse (Wien 1981).
- Tálos, Emmerich; u. a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933 (Wien 1995).
- Tálos, Emmerich, Sozialpolitik in der Ersten Republik, in: Tálos u. a. (Hrsg., 1995) 570-586.
- Vári, András, „Privatbeamte“ in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts: Ersatzbürger?, in: Bruckmüller, Ernst (Hrsg.), Bürgertum in der Habsburgermonarchie, Bd. 1 (Wien 1990) 75-92.
- Weber, Fritz, Die wirtschaftliche Entwicklung, in: Tálos u. a. (Hrsg., 1995) 23-44.
- Weber, Fritz, Staatliche Wirtschaftspolitik in der Zwischenkriegszeit, in: Tálos u. a. (Hrsg., 1995) 531-555.
- Weber, Wilhelm (Hrsg.), Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern – heute – morgen, 2 Bde. (Berlin 1961).
- Wessels, Jens-Wilhelm, Economic Policy and Microeconomic Performance in Inter-War Europe. The Case of Austria, 1918-1938 (=Beiträge zur Unternehmensgeschichte 25, Stuttgart 2007).
- Zöllner, Erich (Hrsg.), Österreichs Sozialstrukturen in historischer Sicht (Wien 1980).

Zusammenfassung

Von 1910 bis 1951 verdreifachte sich die Zahl der Angestellten und Beamten in Österreich nahezu, nämlich von 230.000 auf 660.000. Der Anteil der Angestellten und Beamten an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen erhöhte sich währenddessen von 7% auf fast 20%, in der Dienstleistungsmetropole Wien von 14% auf 36%.

Ausschlaggebend für den starken Anstieg der Angestellten- und Beamtenquote zwischen 1910 und 1951 waren institutionelle Effekte. Von allen institutionellen Regelungen (Gesetzen, Kollektivverträgen usw.), welche die Zahl der Erwerbspersonen im Angestellten- bzw. Beamtenstatus beeinflussten, war das Angestelltengesetz von 1921 die mit Abstand bedeutendste, bewirkte dieses Gesetz doch eine erhebliche Vergrößerung des Kreises der Berufstätigen mit Angestelltenstatus. Ein zweiter, wenngleich deutlich weniger wichtiger positiver institutioneller Einflussfaktor war die Verbeamtung in öffentlichen Unternehmen nach 1945.

Branchenstruktureffekte leisteten keinerlei Beitrag zur festgestellten Zunahme der Angestellten- und Beamtenquote. Der Anteil des tertiären Sektors an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen blieb während des Beobachtungszeitraums im Großen und Ganzen unverändert, schwankte in Österreich um die 30%-Marke und in Wien um die 75%-Marke.

Bezüglich des möglichen Einflusses von Berufsstruktureffekten lässt sich feststellen, dass dieser zwischen 1934 und 1951 nicht zum Anstieg der Angestellten- und Beamtenquote beitrug. 1934 belief sich der Anteil der Erwerbspersonen, die in Dienstleistungsberufen tätig waren, auf etwa 37%. 1951 betrug die entsprechende Quote 35%. Die berufliche Tertiärisierung übertraf in beiden Stichjahren die sektorale also um etwa 5 Prozentpunkte. Dass im Bereich der großen Industrieunternehmen der Anteil der Beschäftigten in Dienstleistungsberufen in den 1920er-Jahren zunahm, kann begründet vermutet werden. In welchem Maße die innere Tertiärisierung der Sachgüterproduktion insgesamt im Jahrzehnt vor 1934 voranschritt, bleibt allerdings ungewiss.

BERICHTE UND DOKUMENTE

Haben Mieter oder Eigentümer höhere Wohnkosten?

Karin Wagner¹

Das Gut „Wohnen“ ist nicht in erster Linie Anlageform, sondern Wohnen erfüllt ein Grundbedürfnis der Menschen und ist somit ein notwendiges Gut. Der Einzelne ist in höherem Maße auf den Konsum dieses Gutes Wohnen angewiesen als bei anderen Gütern. Konsumverzicht oder Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt ist nicht wirklich möglich. Zudem ist ein adäquater Wohnsitz auch eine zentrale Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe.² Gerade wegen dieser Sonderstellung ist es nicht möglich, allein die Entwicklungen am Immobilienmarkt getrieben durch Angebot und Nachfrage wirken zu lassen. Die Finanz- und Wirtschaftskrise der vergangenen beiden Jahre machte die engen Verknüpfungen des Immobilienmarktes mit dem Arbeitsmarkt wie auch mit dem Finanzmarkt deutlich.

Politisch brisant sind die Themen Wohnen, die daraus erwachsenden Wohnkosten und deren Steigerung gerade wegen der Sonderstellung dieses Gutes. Die Entwicklung der Wohnkosten ist – besonders auch im Hinblick auf die Entwicklung der Einkommen – immer wieder Thema öffentlicher Diskussionen. Dabei steht auch das Richtwertsystem immer wieder im Zentrum der Debatten.³

Vor diesem Hintergrund wird in vorliegendem Papier auf Mikrodatenbasis untersucht, ob die Wohnkosten für Eigentümer oder für Mieter höher sind. In der Studie geht es nicht um die Frage, ob Mieten oder Kaufen der Immobilien günstiger ist, da diese Frage seriöserweise nur bei einer konkreten Immobilie und nur unter Heranziehung etlicher weiterer Faktoren wie Wertzuwachs, Abschreibung, gewählte Finanzierungsform etc. untersucht werden kann. Basis bildet die OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008 zu Immobilienvermögen und -verschuldung privater Haushalte (HSHW).⁴ Weiters werden Daten von EU-SILC 2004 und 2008 (European Community Statistics on Income and Living Conditions) von Statistik Austria herangezogen.

1. Einleitung

In Österreich werden Immobilien von privaten Haushalten hauptsächlich zu Wohnzwecken gehalten, kaum als Veranlagungsobjekt. Die Tendenz zur Vermietung/Veranlagung ist allerdings steigend (beim Zinshaus- und Wohnungseigentum). Von allen in der OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008⁵ erfassten Wohnimmobilien werden 79% als Hauptwohnsitz genutzt, 7% als Ferienhaus, und 4% werden von Verwandten des Wohnimmobilieneigentümers bewohnt. Doch nur 5% der Wohnimmobilien werden zu Vermietungszwecken genutzt.⁶ Dies dürfte einer der Gründe für die im internationalen Vergleich moderaten Preisentwicklungen am österreichischen Immobilienmarkt sein.

2. Ist die Wohnkostenbelastung bei Eigentümern oder bei Mietern höher?

Vor dem Hintergrund einer Tilgung eines beim Erwerb der Immobilie aufgenommen Darlehens bei Eigentümern ergibt sich die Diskussion, ob sie im Vergleich zu den Mietern mit höheren oder niedrigeren monatlichen Wohnkosten belastet sind. Dies soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

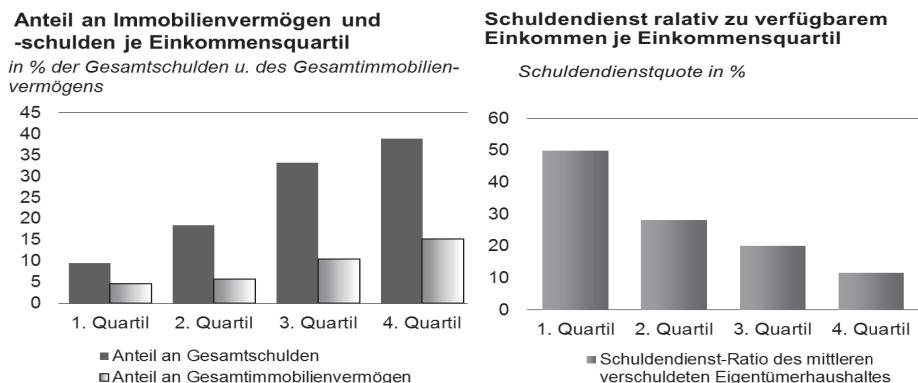
Bei der OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008 wurden auch Fragen zur Verschuldung aus Immobilienbesitz und zur Immobilienfinanzierung (und daher nur Eigentümern) gestellt.⁷ 33% der Hauptwohnsitz-Eigentümer sind verschuldet. Abbildung 1 zeigt, dass bei Eigentümern mit höherem Einkommen und Immobilienvermögen auch die Verschuldung steigt: Verschuldete Haushalte im 4. Einkommensquartil, die 15% des gesamten Immobilienvermögens besitzen, halten 39% der gesamten aushaftenden Wohnbaukredite. Die rechte Abbildung zeigt den Anteil am Einkommen, den der mittlere verschuldete Haushalt (Median) für den Schuldendienst sei-

ner für den Erwerb der Hauptwohnsitzimmobilie aufgenommenen Kredite verwendet. Der Medianhaushalt im 1. Einkommensquartil verwendet 50% seines Einkommens für den Schuldendienst. Dieser Wert sinkt mit höheren Einkommensquartil auf 12% im 4. Einkommensquartil.⁸

Zur Analyse der Wohnkosten wurden zwei Datensätze herangezogen – die OeNB-Immobilienvermögenserhebung der privaten Haushalte im Jahr 2008 und die Daten von EU-SILC 2008 bzw. von EU-SILC 2004.

Die Wohnkosten wurden jeweils sowohl für Eigentümer wie für Mieter in Prozent des verfügbaren Einkommens errechnet. Zur Analyse der Wohnkosten gibt es aus der OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008 für Mieter die Frage nach der Miete inklusive Betriebskosten und für Eigentümer nach dem Schuldendienst und den Betriebskosten.⁹ Aus den Angaben zum Schuldendienst wurde die Schuldendienstquote (Schuldendienst relativ zu verfügbarem Einkommen) berechnet. Die Frage, wie viele Eigentümer schätzen, dass sie für die von ihnen bewohnte Wohnung/Haus bei Vermie-

Abbildung 1: Verschuldete Eigentümerhaushalte im Jahr 2007



Quelle: OeNB-Immobilienvermögenserhebung, Albacete und Wagner (2009).

tung an Miete exklusive Betriebskosten erhalten würden (imputierte Monatsmiete) wurde nicht herangezogen, weil zu bedenken ist, dass die Affinität des Eigentümers zu seiner Wohnung/Haus oftmals zu einer Überschätzung dieses Wertes führen kann¹⁰ und dies ja keine tatsächlich zu bezahlenden Kosten bei den Eigentümern sind. Die Analyse der Wohnkosten wird erschwert, da die Betriebskosten (bzw. was darunter fällt: Heizung, Verwal-

tungshonorar etc.) bei den Befragten sehr unterschiedlich verstanden werden kann. Die Vergleichbarkeit zwischen Mietern und Eigentümern ist zudem eingeschränkt, da beim Eigentum nicht nur Schuldendienst, sondern weitere Kosten einer Immobilie wie Abschreibung, Finanzierungskosten, Zinsentgang etc., andererseits aber Wertzuwachs berücksichtigt werden müssten.

In Tabelle 1 wird deutlich, dass die

Tabelle 1: Wohnkostenbelastung bei Mietern und Eigentümern

Wohnkostenbelastung ¹⁾				Wohnkostenbelastung ²⁾			
Mieter	Anzahl	Mittelwert in %	Median in %	Eigentümer	Anzahl	Mittelwert in %	Median in %
1. Quartil	261	51,7	38,3	1. Quartil	190	40,1	9,7
2. Quartil	248	28,2	25,8	2. Quartil	239	20,0	6,3
3. Quartil	231	20,7	19,2	3. Quartil	328	14,3	6,1
4. Quartil	162	13,0	12,3	4. Quartil	325	8,5	2,6
Gesamt	902	31,2	24,1	Gesamt	1081	18,8	5,9

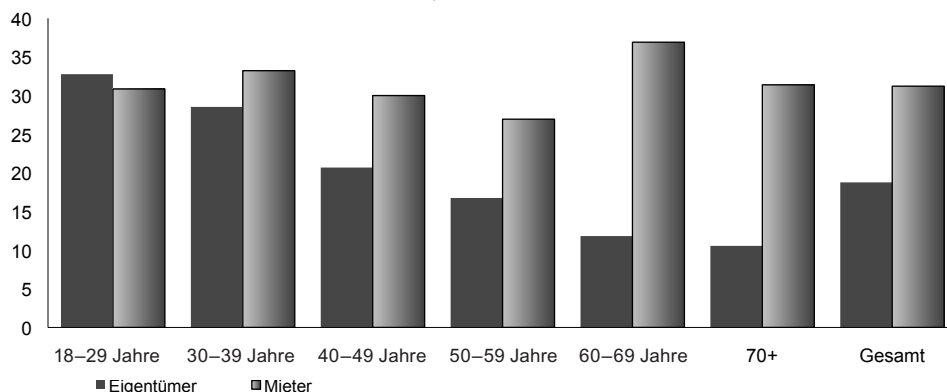
¹⁾ Mieten inklusive Betriebskosten.

²⁾ Der durchschnittlich im vergangenen Jahr pro Monat geleistete Schuldendienst plus die monatlichen Ausgaben für Betriebskosten.

Quelle: OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008.

Abbildung 2: Wohnkostenbelastung von Eigentümern und Mietern nach Alter

Alter des Haushaltsvorstands in Jahren, Medianwerte



Quelle: OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008.

Wohnkostenbelastung für Mieter höher ist – bei allen Quartilen ist der mittlere Anteil am Einkommen¹¹ bei den Mietern mehr als dreimal so hoch wie bei den Eigentümern (wobei 90% der Eigentümer Hauseigentümer sind).¹²

Der Unterschied zwischen Eigentümern und Mietern in der Höhe der Wohnkosten ist bei den jüngeren Altersgruppen weit geringer als bei den älteren (Abbildung 2). Das liegt daran, dass bei älteren Eigentümerhaushalten die Höhe der noch aushaftenden Darlehen schon geringer ist als bei jüngeren bzw. das Darlehen schon zurückgezahlt ist. Andererseits sinken bei Mietern bis zum Ruhestand die Wohnkosten als Anteil am Haushaltseinkommen und steigen dann, da bei älteren Haushalten durch den Pensionseintritt das Einkommen geringer wird.

Bei den Eigentümern lässt sich zwischen der Höhe der Wohnkosten und dem Wert des Hauptwohnsitzes ein positiver Zusammenhang vermuten. Dieser zeigt sich tatsächlich auch in den Daten: Zwischen Wohnkosten und Wert des Hauptwohnsitzes besteht ein sehr geringer, aber doch positiver Zusammenhang, mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,0098, der bei verschuldeten Eigentümern sogar hoch signifikant auf dem 5%-igen Signifikanzniveau ist mit 0,0465.¹³

Zwei Drittel der Hauptwohnsitz-Eigentümer sind ohne Schulden. Davon sind 44% entschuldet (d. h. sie haben einen Kredit aufgenommen gehabt, diesen aber in der Zwischenzeit bereits zurückgezahlt).

Die Daten von EU-SILC 2008 wurden herangezogen, um die aus der OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008 gewonnenen Erkenntnisse zu den Wohnkosten zu überprüfen und zu untermauern. Aus den EU-SILC-Daten

wurde als Indikator für die Wohnkostenbelastung bei den Mietern ebenfalls die Monatsmiete inklusive Betriebskosten herangezogen und für die Eigentümer der durchschnittlich im vergangenen Jahr pro Monat geleistete Schuldendienst für einen für den Erwerb der Wohnung/Haus aufgenommenen Kredit plus die monatlichen Ausgaben für die Betriebskosten.¹⁴ Es zeigt sich auch hier das gleiche Bild (Tabelle 2): Mieter haben eine höhere Wohnkostenbelastung als Eigentümer. Die Wohnkostenwerte sind bei den OeNB-Daten durchwegs etwas höher als die Werte bei den EU-SILC-Daten. Das dürfte daran liegen, dass bei der Frage nach den Betriebskosten die Respondenten Unterschiedliches verstanden haben. In den OeNB-Daten wurden die Betriebskosten nicht separat erfasst (sondern bei der Analyse der Mieter als Differenz bzw. Warm- und Kaltmiete errechnet. Bei den Eigentümern wurden sie hingegen als Differenz der imputierten Warm- und imputierten Kaltmiete errechnet bzw. dazugeschätzt).¹⁵

Interessant scheint ein genauerer Blick auf die Wohnkosten der Mieter, da in Österreich ein ausgeprägter Mietmarkt besteht. Mit 50% der befragten Haushalte als Eigentümer bildet die OeNB-Immobilienvermögenserhebung den Mietmarkt durchaus gut ab:¹⁶ Rund ein Drittel (34%) sind Mieter einer gemeinnützigen Mietwohnung, 26% Mieter einer Gemeindewohnung.¹⁷ D. h. 60% der Mieter in der Umfrage wohnen in von der Gemeinde bzw. vom Land geförderten Wohnungen/Häusern. Ein halb so großer Anteil der befragten Mieter (30%) hat einen privaten Haupt- oder Untermietvertrag. Inhaber eines Fruchtgenussrechtes sind 8% der Mieter.

Eine regionale Aufgliederung nach

Tabelle 2: Wohnkostenbelastung in Wien und den übrigen Bundesländern

Wohnkostenbelastung in Wien ¹⁾				Wohnkostenbelastung in den Bundesländern ¹⁾			
Mieter	Anzahl	Mittelwert in %	Median in %	Mieter	Anzahl	Mittelwert in %	Median in %
1. Quartil	91	45,9	37,5	1. Quartil	170	55,0	39,5
2. Quartil	91	26,8	23,6	2. Quartil	158	29,1	27,5
3. Quartil	98	20,3	19,2	3. Quartil	133	20,9	19,2
4. Quartil	68	12,9	19,2	4. Quartil	94	13,1	12,3
Gesamt	348	28,2	22,1	Gesamt	554	33,2	25,6

¹⁾ Mieten inklusive Betriebskosten.

Quelle: OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008.

den Bundesländern zeigt, dass in Wien die Mietkostenbelastung niedriger ist als in den übrigen Bundesländern.¹⁸ Dieser Unterschied ist in den beiden ersten Quartilen deutlicher, in den beiden oberen Quartilen besteht quasi kein Unterschied. In den Flächenländern ist die mittlere Mietkostenbelastung im 1. Einkommensquartil mit einem Anteil der Warmmiete (inkl. Betriebskosten) von 40% am Einkommen relativ hoch, wobei noch zu bedenken ist, dass Wasser und Gas/Strom für den Haushalt als Wohnkostenausga-

ben hinzukommen (Tabelle 2).

Diese regionalen Unterschiede in den Mietkosten haben u. a. einen strukturellen Grund: Während in Wien 54% der befragten Haushalte in einer geförderten Wohnung leben,¹⁹ sind es in den übrigen Bundesländern nur 23%.

Differenziert man daher bei der Analyse der Mietkostenbelastung nach geförderten Mietwohnungen /-häusern (Gemeindewohnungen, gemeinnützigen Mietwohnungen, Dienstwohnungen und mietfreie Immobilien) und

Tabelle 3: Wohnkostenbelastung von geförderten und nicht geförderten Mietern

Wohnkostenbelastung							
Nicht geförderte Mieter	Anzahl	Mittelwert in %	Median in %	Geförderte Mieter ²⁾	Anzahl	Mittelwert in %	Median in %
1. Quartil	80	57,0	43,3	1. Quartil	181	49,4	36,4
2. Quartil	87	32,5	29,8	2. Quartil	162	26,0	23,7
3. Quartil	76	22,9	21,7	3. Quartil	155	19,6	18,0
4. Quartil	45	14,2	14,4	4. Quartil	117	12,6	11,9
Gesamt	287	34,9	28,4	Gesamt	615	29,5	22,9

¹⁾ Mieten inklusive Betriebskosten.

²⁾ Gemeindewohnung, gemeinnützige Mietwohnung (Genossenschaftswohnung), Dienstwohnung, mietfreie Immobilien.

Quelle: OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008.

Mieten am freien Markt (Haupt- und Untermieten), so wird der Förderungseffekt deutlich.²⁰ Der Unterschied ist durchaus beachtlich: Während laut OeNB-Daten nicht geförderte mittlere Mieter des ersten Quartils 43% ihres Einkommens für die Warmmiete aufwenden müssen, sind es bei geförderten Mietverhältnissen der Haushalte des ersten Quartils 36% des Einkommens. Der Unterschied besteht auch in den oberen Quartilen, wenngleich weniger deutlich.

3. Welche Haushalte werden gefördert?

Institutionelle Regelungen und verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen können Fluktuationen der Immobilienpreise auf dem Häusermarkt dämpfen. Es gibt viele verschiedene Formen der Regulierung in Form von z. B. steuerlicher Absetzbarkeit von Zinszahlungen bei der Einkommensteuer oder Zuschüssen und Förderung von Hypothekendarlehen, Mietkostenzuschüssen etc.

Laut Daten der OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008 erhielten im Jahr 2007 12% der befragten Mieter einen Mietkostenzuschuss. Weitere Maßnahmen der staatlichen Wohnbauförderung sind der Bau von Wohnungen/Häusern und der gemeinnützige Wohnungsbau. Vor Kurzem wurde in Wien eine Novelle²¹ des Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetzes (WWFSG) beschlossen, laut der die Einkommensgrenzen für geförderte Miet- und Gemeindewohnungen angehoben werden. Bisher lag sie für einen Zweipersonenhaushalt bei einem jährlichen Nettoeinkommen von 41.770 EUR (Gemeindewohnungen) bzw. 50.120 EUR (gemeinnützige Mietwohnung), künftig soll dieser Be-

trag auf 58.480 EUR erhöht werden. Bei Gemeindewohnungen sollen die Einkommensgrenzen um 40% hinaufgesetzt werden. Die Öffnung des Gemeindebaus für den gehobenen Mittelstand soll zu einer besseren sozialen Durchmischung führen. Zudem soll die Zahl der Wohnungen mit der sogenannten Superförderung²² erhöht werden, und ein leichter Zugang zu Eigenmitteldarlehen und lockerere Rückzahlungsbestimmungen dieser Darlehen sind geplant.

Laut den Daten der OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008 erhielten immerhin 42% der Eigentümer einer Hauptwohnsitzimmobilie beim Kauf bzw. bei der Errichtung der Wohnung/des Hauses Mittel der Wohnbauförderung.²³ Wohnbauförderungsmittel spielen also bei der Finanzierung der Immobilie eine wesentliche Rolle: Der Anteil der Wohnbauförderung am Kaufpreis der Hauptwohnsitzimmobilie beträgt beim durchschnittlichen Kreditnehmer 72%, der Medianwert ist 29%. Interessant ist auch, dass mit steigendem Einkommen die Anzahl der Haushalte, die Wohnbauförderungsmittel erhalten haben, steigt. Die Förderung bestand größtenteils (64%) aus Darlehen. 33% waren rückzahlbare oder nicht rückzahlbare Zins- oder Annuitätenzuschüsse.

4. Wer wohnt in Gemeinde- oder gemeinnützigen Mietwohnungen?

Zu den Gemeindewohnungsmietern enthält die OeNB-Immobilienvermögenserhebung 2008 einige soziodemografische Angaben. 61,3% der befragten Gemeindewohnungsmieter sind aus Wien. Dies ist durchaus plausibel: Laut Gebäude- und Wohnungszählung 2001 von Statistik Austria sind 67% al-

Tabelle 4: Sozio-ökonomische Merkmale von Mietern

Tabelle 4: Sozio-ökonomische Merkmale von Mietern									
Gemeindewohnung					Gemeinnützige Mietwohnung				
	Anzahl	Anteil der Haushalte		Abweich. ¹⁾ in %-Pkt.	Anzahl	Anteil der Haushalte		Ab- weich. ¹⁾ in %-Pkt.	
		in % der Gem.wohn. mieter	in % aller Haushalte			in % der Gem.wohn. mieter	in % aller Haushalte		
Alter	18 bis 29 Jahre	57	22,5	14,1	8,5	84	24,5	14,1	10,4
	30 bis 39 Jahre	62	25,4	18,6	6,7	71	19,1	18,6	0,4
	40 bis 49 Jahre	45	17,0	23,4	-6,4	74	21,1	23,4	-2,3
	50 bis 59 Jahre	43	16,9	18,6	-1,7	50	17,4	18,6	-1,2
	60 bis 69 Jahre	25	10,0	14,3	-4,4	27	7,5	14,3	-6,9
	70 und mehr Jahre	21	8,3	11,0	-2,7	31	10,5	11,0	-0,5
Bildung	max. Pflichtschule	65	26,2	17,2	9,0	49	14,8	17,2	-2,4
	Lehre, Berufsschule, BMS, Fachschule	151	59,1	56,3	2,8	216	62,1	56,3	5,8
	AHS, BHS	30	11,7	15,8	-4,1	44	13,9	15,8	-2,0
	Fachhochschule, Universität, Akademie	7	3,0	10,6	-7,7	28	9,3	10,6	-1,4
	Freie Berufe, Unternehmer	9	3,2	5,1	-2,0	8	2,6	5,1	-2,6
Berufliche Stellung	Angestellte	93	36,9	29,8	7,2	111	32,2	29,8	2,4
	Beamte	13	5,1	5,6	-0,6	19	5,9	5,6	0,3
	Landwirte	x	x	2,6	x	x	x	2,6	x
	Arbeiter	55	20,3	15,9	4,4	76	22,5	15,9	6,6
	Andere Erwerbstätige	11	5,2	4,2	1,0	10	2,9	4,2	-1,2
	Pensionisten	49	20,0	26,4	-6,3	65	20,4	26,4	-6,0
	Nicht-Erwerbstätige	23	9,3	10,5	-1,2	48	13,6	10,5	3,1
	bis 795 EUR	21	9,3	9,0	0,3	32	9,3	9,0	0,4
Haushalts- nettoein- kommen	796 bis 1.432 EUR	87	36,8	24,7	12,1	82	27,2	24,7	2,5
	1.433 bis 2.388 EUR	65	25,8	28,3	-2,5	103	30,7	28,3	2,4
	2.389 bis 3.185 EUR	34	13,2	17,1	-3,9	62	16,4	17,1	-0,7
	3.186 bis 4.999 EUR	33	10,6	13,6	-3,1	40	11,3	13,6	-2,3
	5.000 EUR und mehr	13	4,4	7,4	-3,0	19	5,2	7,4	-2,2
	Gesamt	253		13,2		337		16,9	

1) Abweichung vom Anteil der Haushalte mit entsprechender Soziodemographie (in der Gesamtbevölkerung) in Prozentpunkten.
Quelle: OeNB-Immobilienvermögenserhebung (2008).

ler Wohnungen in Wien im Eigentum von Bund, Land oder Gemeinde.

Welche Haushalte wohnen nun in den Gemeindewohnungen in Österreich? Es sind v. a. jüngere Haushalte (48% der Haushalte sind unter 40 Jahre alt). 85% haben höchstens Fach- oder Berufsschulausbildung. Vom Beruf her sind es verstärkt Angestellte, Arbeiter und Pensionisten, die in einer Gemeindewohnung wohnen. Fast die Hälfte der Haushalte (46%) sind einkommensschwache Haushalte (mit einem monatlichen Nettoeinkommen unter 1.432 EUR). Die Auswertung zeigt, dass in Gemeindewohnungen einkommensschwächere Mieter mit geringerem Bildungsstand verhältnismäßig stärker vertreten sind als einkommensstärkere und höher gebildete.

Bei den befragten Mietern gemeinnütziger Mietwohnungen/Genossenschaftsmietern wohnen 27% in Wien, die restlichen 73% in den übrigen Bundesländern. Die Haushalte, die eine gemeinnützige Mietwohnung mieten, sind etwas höher gebildet (während bei den Gemeindewohnungen 26% maximal eine Pflichtschuldausbildung haben, sind es in den gemeinnützigen Mietwohnungen „nur“ 15%). Der Prozentsatz der AHS/BHS-Absolventen und der Universitätsabsolventen ist 23%, verglichen mit 14% bei den Gemeindewohnungen. Mieter gemeinnütziger Mietwohnungen haben zudem vergleichsweise ein etwas höheres Einkommen als die Gemeindewohnungsmieter.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Im vorliegenden Beitrag wurden die Wohnkosten der Eigentümer jenen der Mieter gegenübergestellt. Dabei zeigt

sich, dass der mittlere Eigentümer mit einem Einkommensanteil von 6% weit niedrigere Wohnkosten hat als der mittlere Mieter mit 24%. Zudem wurde deutlich, dass die Mietkostenbelastung in Wien mit einem mittleren Einkommensanteil von 22% niedriger ist als in den übrigen Bundesländern mit 26%. Im untersten Einkommensquartil ist dieser Unterschied noch ausgeprägter: Wien 38% im Median verglichen mit 40% in den übrigen Bundesländern. Die Mieter einer geförderten Wohnung (Gemeindewohnung, gemeinnützige Mietwohnung, Dienstwohnung, mietfreie Immobilien) verzeichneten einen geringeren Wohnkostenanteil am Einkommen: 36% im ersten Einkommensquartil verglichen mit 43% für Mieter nicht geförderter Wohnungen. Der Unterschied verringert sich in höheren Quartilen.

Die Daten der Immobilienvermögenserhebung unterstreichen bzw. bilden die Situation des österreichischen Mietermarktes gut ab. Eine Analyse der soziodemografischen Angaben zu Mietern der Gemeindewohnungen und gemeinnütziger Mietwohnungen zeigt, dass Mieter gemeinnütziger Mietwohnungen etwas höher gebildet sind als Mieter einer Gemeindewohnung. Mieter gemeinnütziger Wohnungen haben ein etwas höheres Einkommen als die Gemeindewohnungsmieter. Die Mikrodaten zeigen, dass in den sozial geförderten Wohnungen verstärkt einkommensschwächere Haushalte mit niedrigerer Bildung wohnen, es aber durchaus auch einkommensstärkere Haushalte mit höherer Bildung und eine gewisse soziale Durchmischung gibt. Das liegt daran, dass die soziale Bedürftigkeit vor dem Wohnungseinzug in eine gemeinnützige Miet- oder Gemeindewohnung überprüft wird, die Kontrollen der Bedürftigkeit in weiterer

Folge bzw. bei Weitergabe von z. B. Gemeindewohnungen an die nächste Generation weniger streng sind.

Es bleibt abzuwarten, ob allein die kürzlich beschlossenen Erhöhungen der Einkommensgrenzen für geförderte Wohnungen zu einer besseren sozialen Durchmischung führen werden.

Bei einer Diskussion über Wohnkosten ist zudem auch zu bedenken, dass Gebühren für Abwasser, Strom, Gas und Müll in der Vergangenheit ein wesentlicher Faktor bei der Teuerung der Betriebskosten und damit der Wohnkosten der Haushalte waren.

Anmerkungen

- ¹ Die Autorin dankt Siegfried Zottel für wertvolle statistische Unterstützung. Die von der Autorin in der Studie zum Ausdruck gebrachte Meinung gibt nicht notwendigerweise die Meinung der Oesterreichischen Nationalbank oder des Eurosystems wieder.
- ² Schoibl (2008).
- ³ Zuletzt sind die Mieten für rund 300.000 Wohnungen, die unter dieses System fallen, im April 2010 um 3,75% gestiegen. Die Richtwertmieten gelten für nach dem 1. März 1994 abgeschlossene Mietverträge in Altbauten, die vor 1945 errichtet wurden. Das Richtwertsystem macht Zuschläge auf die Richtwerte auf Basis von Lage oder Ausstattung möglich. Kritisiert wird oft, dass die Mietzinsregelungen durch diese Zuschläge unübersichtlich sind.
- ⁴ Fessler et al. (2009); Albacete und Wagner (2009).
- ⁵ Fessler et al. (2009).
- ⁶ Albacete und Wagner (2009).
- ⁷ Innerhalb des Haushalts wurden die Fragen der Erhebung jener Person gestellt, die über die finanziellen Belange des Haushalts am besten Auskunft geben kann. Die Begriffe Besitz und Eigentum werden in Folgenden synonym verwendet.

⁸ Ebd. 74f.

⁹ Es wurde die Verteilung der Betriebskosten der Haushalte aus EU-SILC übernommen und bei den Eigentümern für die Haushalte der OeNB-Erhebung unterstellt und damit für jene Eigentümer herangezogen, für die es keine Angaben zu den Betriebskosten gibt (weil eine Differenz der von ihnen geschätzten imputierten Miete ihrer Immobilie inklusive und exklusive Betriebskosten nicht berechenbar ist).

¹⁰ Brandolini und Cannari (1994); Frick und Grabka (2002).

¹¹ Die Betrachtung der Medianwerte ist sinnvoller, da bei den Eigentümern die Situation der Haushalte im 1. Quartil sehr heterogen ist (einige Haushalte mit geringem Einkommen wohnen in Wohnungen mit hohem Wohnstandards, die sie durch Erbschaft oder Schenkung erhalten haben und führen so zu einer Verzerrung des Mittelwerts).

¹² Haushalte, die ein HH-Nettoeinkommen von 0 angaben, wurden in der Analyse weggelassen, da das Verhältnis aus Miete und Einkommen bei einem Einkommen von 0 nicht definiert ist.

¹³ Wobei hier zu bedenken ist, dass der Anteil der Eigentümer, der verschuldet ist, gering ist. Dies sind zudem eher Haushalte mit älteren Personen, bei denen die Höhe der noch aushaftenden Darlehen schon geringer ist.

¹⁴ Beim EU-SILC-Datensatz steht nur das Jahreseinkommen eines Haushalts zur Verfügung. Dies wurde auf Monatsbasis umgerechnet (14 Monatsgehälter). Weiters wurden Kategorienantworten bei der Variablen zum geleisteten Schuldendienst mit der jeweiligen Klassenmitte imputiert.

¹⁵ Siehe Anmerkung 8.

¹⁶ Der Wert von 50% bezieht sich auf den Hauptwohnsitz.

¹⁷ Genossenschaftswohnungen wurden bei der Gruppe der gemeinnützigen Mietwohnungen miterfasst.

¹⁸ Wobei in Wien laut Immobilienvermögenserhebung das Medianeinkommen bei Mietern höher ist als bei Eigentümern in

den übrigen Bundesländern.

- ¹⁹ Es sind hier alle geförderten Wohnungen gemeint – auch jene, bei denen das Förderdarlehen bereits getilgt ist. Laut Daten von Statistik Austria aus der Gebäude- und Wohnungszählung 2001 sind in Wien 25% der Wohnungen im Eigentum von Bund, Land oder Gemeinde, in den restlichen Bundesländern beträgt dieser Anteil zwischen 1% und 6% der Wohnungen.
- ²⁰ Ein bedeutender „Kostentreiber“ könnte dabei auch sein, dass bei Wiedervermietung im privaten Altbau ein Umstieg vom günstigeren Kategoriemietzins auf den Richtwertmietzins erlaubt ist; vgl GBV (2010).
- ²¹ Die neuen gesetzlichen Regelungen sind somit seit 18. September 2010 in Kraft.
- ²² Dabei gewährt die Stadt Wien Darlehen an den Bauträger, der sich im Gegenzug verpflichtet, Wohnungen mit deutlich geringerem Finanzierungsbeitrag zu vergeben.
- ²³ Wobei der Prozentsatz höher sein dürfte. Hier sind die Haushalte erfasst, die beim Kauf bzw. der Errichtung der Immobilie eine Wohnbauförderung erhalten haben. Es ist nicht erfasst, wenn im Falle einer ererbten Immobilie die Eltern/Erblasser eine Förderung erhalten haben.

Literatur

- AK Wien, Studie Mietenbelastung Wien 2009 (Wien 2010).
- Albacete, Nicolás; Wagner, Karin, Wie finanzieren private Haushalte in Österreich ihr Immobilienvermögen?, in: Geldpolitik & Wirtschaft 3 (2009) 68-102.
- Arai, Haruhito, Estimating Imputed Rent for Owner-occupied Dwellings in the Japanese System of National Accounts (=ESRI Discussion Paper Series 141, 2005).
- Brandolini Andrea; Cannari, Luigi, Methodological Appendix: The Bank of Italy's Survey of Household Income and Wealth, in: Ando, A.; Guiso, L.; Visco, I. (Hrsg.), Saving and the Accumulation of Wealth: Essays on Italian Household and Government Saving Behaviour (Cambridge 1994).
- Czasny, Karl, Die Bedeutung des Wohnungswesens für den sozialen Zusammenhalt in Europa, in: SRZ Stadt und Regionalforschung (Hrsg.), Hauptergebnisse des SOCOHO Projekts aus österreichischer Sicht (Wien 2004).
- EU-SILC, Standard-Dokumentation, Meta-informationen (Definitionen, Erläuterungen, Methoden, Qualität) zu EU-SILC 2004 (Statistik Austria, Wien 2004).
- EU-SILC, Methoden und Vergleiche zu EU-SILC 2008 (Statistik Austria, Wien 2008).
- Fessler, Pirmin; Mooslechner, Peter; Schürz, Martin; Wagner, Karin, Das Immobilienvermögen privater Haushalte in Österreich. in: Geldpolitik & Wirtschaft 2 (2009) 113-134.
- Frick, Joachim R.; Grabka, Markus M., The Personal Distribution of Income and Imputed Rent. A Cross-National Comparison for the UK, West Germany, and the USA (=Discussion Papers 271, DIW, Berlin 2002).
- GBV, GBV-Mietenspiegel. Gemeinnützige Mietwohnungen sind billiger, Pressekonferenz Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (Wien 2010).
- Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH, Sanierungsförderung der Länder (2009).
- Schoibl, Heinz, Armutsfalle Wohnen, in: Dimmel, Nikolaus; u. a. (Hrsg.), Handbuch Armutsforschung in Österreich (Wien 2007).

Der Bericht der US-amerikanischen „Untersuchungskommission über die Finanzkrise“

Thomas Zotter

Die „Untersuchungskommission über die Finanzkrise“ (Financial Crisis Inquiry Commission, FCIC) wurde gegründet, „um die nationalen und weltweiten Ursachen der gegenwärtigen finanziellen und wirtschaftlichen Krise in den USA zu untersuchen“. Die Einrichtung der Kommission erfolgte auf der Grundlage des „Fraud Enforcement Recovery Act“ (Public Law 111-21). Dieses Gesetz wurde im Mai 2009 vom Kongress beschlossen und vom Präsidenten unterzeichnet. Die unabhängige Kommission bestand aus zehn Personen mit beruflichen Erfahrungen auf Gebieten wie Realitätenwesen, Wirtschaftswissenschaft, Bankwesen, Marktregulierung und Konsumentenschutz. Sechs Mitglieder wurden von den Demokraten ernannt, vier von den Republikanern. Die Kommission hatte 83 MitarbeiterInnen. Diese führten unzählige Interviews und arbeiteten in großem Umfang Unterlagen auf. Am 27.1.2011 übergab die Kommission ihren Bericht dem Präsidenten, dem Kongress und dem amerikanischen Volk. Die Mitglieder hatten 6:4 für die Annahme des Berichts gestimmt. Die Kommission löste sich am 13.2.2011 auf.

Der Bericht kommt zu neun Schlussfolgerungen bezüglich der Hauptursachen der Krise und stellt Erwägungen zu anderen Ursachen an, die laut Mehrheitsvotum keinen entscheidenden Beitrag zur Finanzkrise geleistet haben.

Im Folgenden werden die Hauptergebnisse des Untersuchungsberichts der FCIC kurz zusammengefasst.

Dimensionen der Krise

Diese Krise war nicht ein „Schlagloch“ in der Konjunktur, wie es in einer Marktökonomie zu erwarten ist.

26 Mio. Amerikaner haben keine Arbeit, 4 Mio. Familien haben ihr Eigenheim verloren, weitere 4,5 Mio. Familien sehen sich einem Liegenschaftsverpfändungsverfahren gegenüber oder haben ernste Schwierigkeiten, ihre Hypotheken zu bedienen. 11 Billionen USD an Haushaltsvermögen, darunter Pensionsvorsorgen und Lebensersparnisse, haben sich in Luft aufgelöst.

Viele, die sich an alle Regeln gehalten hatten, sehen sich nun ohne Arbeit und ohne Perspektive; die Krise hat verheerende Schäden für die Menschen und für die Gesellschaft angerichtet.

Panik brach ab September 2008 insbesondere wegen fehlender Transparenz der Bilanzen der größten Finanzinstitutionen aus, wegen eines Gewirrs von Verbindungen unter den Instituten, die als zu groß für den Untergang erachtet wurden. Das alles vor dem Hintergrund eines Finanzmarktes, der an Größe, Komplexität und Konzentration enorm zugenommen hatte. 2005 hielten die 10 größten Banken Amerikas 55% der Vermögen des Sektors (mehr als doppelt so viel wie 1990), die Profite machten 27% der Unternehmensprofite in den USA aus – verglichen mit 15% 1980.

Neun Hauptergebnisse der Untersuchung

1. Die Krise war vermeidbar.
Die Krise war eine Folge von mensch-

lichen Handlungen und Unterlassungen. Finanzkapitäne, Regulatoren und Aufsicht ignorierten Warnungen und verabsäumten es, entstehende Risiken in einem System, das zentral für die (amerikanische) Gesellschaft ist, zu hinterfragen, zu verstehen und zu managen.

Trotz gegenteiliger Beteuerungen der Wall Street und der Behörden war die Krise vorhersehbar: explosionsartiges Wachstum von risikoreichen *sub-prime*-Ausleihungen, ein nicht nachhaltiger Anstieg der Hauspreise, unerhörte und räuberische Vergabep Praxis, exponentielles Wachstum der Handelsaktivitäten der Finanzinstitutionen, unregulierte Derivative, exzessive Verschuldungsraten der Haushalte, kurzfristige ‚repo‘-Refinanzierung waren unter anderem Warnsignale, die ignoriert wurden.

Der entscheidende Fehler der Federal Reserve Bank lag darin, dass sie es unterließ, Standards für einen umsichtigen Hypothekargläubiger festzulegen, um damit das Wachstum toxischer Papiere einzudämmen.

Finanzinstitute machten, kauften und verkauften Hypothekarwertpapiere, deren Bonität sie nie prüften, oder von denen sie wussten, dass sie mangelhaft waren. Bedeutende Unternehmen und Investoren vertrauten blind auf das Urteil von Ratingagenturen.

2. Umfassendes Scheitern bei der Finanzmarktregulierung und -aufsicht stellte sich als verheerend für die Finanzmarktstabilität heraus.

Die Wachen waren aufgrund des weitverbreiteten Glaubens in die selbstkorrigierende Funktion des Marktes und die Fähigkeit von Finanzinstitutionen, sich selbst zu überwachen, nicht auf dem Posten.

Mehr als 30 Jahre Deregulierung und Vertrauen auf Selbstregulierung

von Finanzinstitutionen, am stärksten vorangetrieben unter Alan Greenspan, unterstützt durch mehrere Administrationen und Kongresse und aktiv forciert durch eine mächtige Finanzbranche, sorgten dafür, dass in jeder Legislaturperiode stückweise jene Sicherheitsmaßnahmen entfernt wurden, welche die Katastrophe verhindern hätten können. Zusätzlich führte die durch die Regierung ermöglichte ‚freie Wahl‘ des präferierten Regulators zu einem Wettlauf hin zum schwächsten Aufseher.

Die Finanzbranche selbst war maßgeblich daran beteiligt, regulatorische Beschränkungen für Institutionen, Märkte und Produkte zu schwächen. Es überrascht nicht, dass eine Branche mit so viel Macht und Vermögen Druck auf Politik und Regulatoren ausübt. Von 1999 bis 2008 gab die Branche 2,7 Mrd. USD für registrierte Lobbyingaktivitäten aus und steckte über individuelle Personen und Unterstützungskomitees offiziell 1 Mrd. USD in Wahlkämpfe.

3. Dramatisches Versagen in der *Corporate Governance* und beim Risikomanagement bei vielen systemisch wichtigen Finanzinstituten war ein Hauptgrund der Krise.

Es bestand die Ansicht, dass Selbsterhaltungsinstinkte in den bedeutenden Finanzinstituten auch ohne strikte regulatorische Vorgaben, die nach Ansicht der Unternehmen Innovationen behindern würden, davon abhalten würden, fatale Risikopositionen einzugehen. Zu viele verhielten sich verantwortungslos, gingen mit zu wenig Kapital zu viel Risiko ein und refinanzierten sich zu kurzfristig über einen scheinbar immer liquiden Markt.

Die massiven Probleme im *Corporate Governance*-Bereich und im Risikomanagement (z. B. AIG, Fannie

Mae und Merrill Lynch) zeigten, dass *„too big to fail“* in vielen Fällen auch *„too big to manage“* hieß. Finanzinstitute und Rating-Agenturen nahmen bereitwillig mathematische Modelle als verlässliche Risikovorhersagen an, die zu oft eine abwägende Beurteilung ersetzen.

Bonussysteme, die auf kurzfristigen Gewinn ohne Rücksicht auf langfristige Auswirkungen abstellten, verschärften die Situation.

4. Eine Kombination aus exzessiver Verschuldung, risikoreichen Investitionen und fehlender Transparenz führten die Finanzbranche in die Krise.

Hier gibt es Zusammenhänge zu den Versagen von *Corporate Governance* und Regulierung, aber der Umstand ist bedeutend genug für gesonderte Aufmerksamkeit.

Zu viele Finanzinstitute, aber auch private Haushalte verschuldeten sich sehr hoch und wurden so verwundbar für finanzielle Notlagen oder Ruin auch bei geringfügigen Markteinbrüchen. So operierten z. B. die fünf größten Investmentbanken Bear Stearns, Goldman Sachs, Lehman Brothers, Merrill Lynch und Morgan Stanley mit einer außergewöhnlichen dünnen Eigenkapitaldecke. Das Hebelverhältnis (*leverage ratio*) belief sich auf etwa 1:40, was schon bei einem Rückgang im Wert der Aktiva um 3% zum Bankrott führt.

Und diese Hebelwirkung war oft in Derivatpositionen, außerbilanziellen Geschäften und Firmen und durch verschleierte Finanzberichte für das anlagesuchende Publikum versteckt.

Verschärft wurde das Problem durch das hohe Risiko, das in den Aktiva steckt, vor allem bei Investmentfirmen, aber auch bei privaten Haushalten mit speziellen endfälligen Kreditkonstruktionen,¹ oder *„ARM“*-Konstruktionen

(*adjustable-rate mortgages*), bei denen die Zahlungen sogar unter dem Zinsdienst liegen können (mit einem Anstieg der ausstehenden Hypothekerverbindlichkeit verbunden).

Innerhalb des Finanzsystems wurden die Gefahren durch massive kurzfristige Refinanzierung und für andere nicht einsehbare Risiken vergrößert.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts waren zahlreiche Schutzwälle (Fed, Einlagensicherung, Aufsichtsstrukturen etc.) errichtet worden, um ein Bollwerk gegen die das Bankensystem im 19. Jahrhundert regelmäßig heimsuchenden Paniken zu schaffen. In den letzten dreißig Jahren wurde ein Schattenbankensystem (außerhalb der Bilanzen, OTC usw.) in Konkurrenz zum traditionellen Bankensystem zugelassen. So erhielt man ein Finanzsystem des 21. Jahrhunderts mit den Sicherheitsvorkehrungen des 19. Jahrhunderts. Nun hat man geerntet, was man gesät hatte.

5. Die Regierung war schlecht auf die Krise vorbereitet, und die inkonsistenten Reaktionen haben die Unsicherheit und die Panik auf den Finanzmärkten verstärkt.

In nicht unbeträchtlichem Ausmaß aufgrund der fehlenden Transparenz auf Schlüsselmärkten fehlte der Aufsicht und der Regierung Einblick in das tatsächliche Ausmaß des Risikos. So dachte man, dass das Risiko durch die neuen, handelbaren Instrumente stärker diversifiziert worden wäre, während es in Wirklichkeit zu einer stärkeren Risikokonzentration gekommen war. Die Hedgefonds von Bear Stearns wurden als in ihrer Konstruktion einzigartig angesehen – in Wahrheit waren viele Hedgefonds der anderen Investmentbanken gleichartig konstruiert.

Entsprechend der mangelnden Einsicht fehlte auch eine konsistente Stra-

ategie, und die unterschiedliche Behandlung von Bear Stearns, Fannie Mae und Freddie Mac, Lehman Brothers und AIG erhöhte die Unsicherheit und Panik auf den Märkten.²

6. Es gab einen systemischen Zusammenbruch von Verantwortung und Ethik.

Die Integrität der Finanzmärkte und das Vertrauen der Öffentlichkeit sind essenziell für das Wohlergehen der Nation. Die Seriosität und die nachhaltige Profitabilität des Finanzsystems hängen vom Bekenntnis zu fairem Handeln, Verantwortlichkeit und Transparenz ab.

Die Erosion von Verantwortungsbewusstsein und ethischen Standards verschlimmerten die Krise. Das war zwar nicht durchgehend der Fall, zog sich aber wie ein roter Faden durch das System, vom ‚Erdgeschoß‘ bis zu den Vorstandsetagen.

Prämien und Provisionssysteme, die den Kunden nicht offengelegt wurden, trieben den Abschluss von Hypothekendarlehen in räuberischer und betrügerischer Absicht voran. Es war Managern von „Countrywide“ bereits im September 2004 bewusst, dass viele der vergebenen Kredite ‚katastrophale Konsequenzen‘ haben könnten. Ein Jahr später merkten sie, dass einige Kredite mit hohem Risiko nicht zur Pfändungen und Zwangsräumungen führen könnten, sondern auch zu einer finanziellen und den Ruf gefährdenden Katastrophe für die Firma führen könnten. Sie machten weiter.

Bedeutende Investmentbanken kauften, stückelten, verpackten und verkauften die Kredite im Bewusstsein, dass die Vergabekriterien weder ihren noch den Standards der vergebenden Bank entsprachen. Trotzdem verkauften sie die so kreierte Wertpapiere an Investoren. Die Kommission unter-

suchte eine Vielzahl von Prospekten und fand heraus, dass diese Information den Investoren nicht offengelegt wurde.

Es wäre freilich zu simplifizierend, die Krise auf menschliche Unzulänglichkeit wie Gier und Überheblichkeit zurückzuführen. Für die Krise relevant ist, dass diese menschlichen Schwächen nicht berücksichtigt wurden.

Die Kommission gelangte zu der Überzeugung, dass die Krise ein Resultat menschlicher Fehler, Fehleinschätzungen und Vergehen war, die zu einem Versagen des Systems führten, für das die gesamte Nation teuer bezahlt. Der Bericht zeigt, wie unverantwortlich einzelne Unternehmen und Individuen handelten. Eine Krise dieser Größenordnung kann aber nicht auf die Aktionen einiger Bösewichte zurückgeführt werden. Gleichwohl bedeuten Ausmaß und Breite der Krise nicht, dass niemand schuld sei.

Die Hauptverantwortung liegt bei Verantwortungsträgern, die mit der Aufgabe betraut wurden, das Finanzsystem zu schützen, bei der Führung der Regulierungsbehörden und den Managern der Firmen, deren Scheitern in die Krise führte. Diese Individuen hatten Positionen mit bedeutender Verantwortung und Verpflichtung gesucht und angenommen. Keiner sagte „Nein“.

Nation und Gesellschaft ließen es zu, dass diese Dinge passierten. Kollektiv, wenn auch nicht einstimmig, wurden ein System, eine Politik und Maßnahmen zugelassen oder gutgeheißen, die in die gegenwärtige missliche Lage führten.

7. Eine völlige Aufgabe von Vergabestandards bei Hypothekendarlehen und die Hypothekarverbriefung entfachten die Krise und führten zum Flächenbrand.

25% der 2005 vergebenen Hypothekarkredite waren endfällige Kredite, 68% der durch „Countrywide“ und „Washington Mutual“ nach „ARM“-Konstruktion vergebenen Kredite hatten keine oder niedrige Dokumentationsanfordernisse. Als verantwortungslose Vergabe inklusive betrügerischer Praktiken immer verbreiteter wurden, reagierte die Federal Reserve, die den Auftrag hat, die Sicherheit und Seriosität des Banken- und Finanzsystems zu gewährleisten und die Konsumentenrechte der Kreditnehmer zu schützen, auf die Warnsignale nicht. Und das „Office of the Comptroller of the Currency“ und die Sparkassenaufsicht waren zu sehr mit Kompetenzstreitigkeiten beschäftigt, als dass sie den Missständen Einhalt gebieten hätten können.

Durch die Verbriefung und den Verkauf an internationale Investoren, die versessen darauf waren, in die neu geschaffenen Hypotheken-gebundenen Wertpapiere zu investieren, schien es Finanzinstituten, Investoren und der Aufsicht, das Risiko wäre bezwungen: Investoren dachten, sie hätten hoch bewertete Wertpapiere mit sicheren Ertragsaussichten; die Banken dachten, dass sie die höchsten Risiken aus ihren Büchern entfernt hätten, und die Regulierungsbehörden sahen nur, dass Firmen Profite machten und die Ausleihungskosten gesunken waren. Als die ersten Kredite nicht bedient werden konnten, schossen die Verluste, verstärkt durch Hebel bei den Derivaten und geringes Eigenkapital, überall in die Höhe, und es stellte sich heraus, dass das Risiko nicht diversifiziert, sondern in der Hand weniger systemisch bedeutender Finanzinstitute lag.

Die gestiegene Komplexität verhinderte Anpassungsmöglichkeiten bei

den Hypothekarverträgen, einen Verbleib der Familien in ihren Häusern möglich zu machen, und sie sorgte für weitere Unsicherheit über den Zustand des Immobilienmarktes und des Finanzsystems.

8. Derivathandel abseits regulierter Börsen trug signifikant zur Krise bei.

Die Abschaffung der Regulierung von *over-the-counter* (OTC)-Handel von Derivaten, also der Derivathandel abseits regulierter Börsen, war ein entscheidender Schritt auf dem Weg zur Finanzkrise.

Die Abschaffung der Regulierung führte dazu, dass der Derivatemarkt außer Kontrolle geriet (mit einem Nennwert von rund 673 Billionen Dollar). Der Markt war geprägt von unkontrollierter Hebelung, fehlender Transparenz, zu geringer Kapitalunterlegung, zu geringen Sicherheiten, Spekulation, gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Firmen und hoher Konzentration.

Der Derivathandel abseits regulierter Börsen trug auf drei Wegen zur Krise bei:

- i. CDS (*credit default swaps*, also Kreditausfall-Swaps) trieben den Markt entscheidend voran und die Blase weiter auf.
- ii. CDS waren essenziell für die Schaffung von synthetischen CDOs (*collateralized debt obligation* – ein Kreditderivat, das sich aus einem Portfolio von Anleihen zusammensetzt). Diese stellen eine Wette auf die Wertentwicklung von hypothekarisch besicherten Wertpapieren dar. Das Problem wurde dadurch verschärft, dass auf ein und denselben Kredit mehrfach Bezug genommen wurde. (Zum Beispiel war in einem Goldman-Portfolio von 3.400 Hypothekarverbriefun-

gen auf 610 mindestens zwei Mal Bezug genommen worden.)

- iii. Derivate waren für das Platzen der Blase wesentlich. Im Falle AIGs musste die Regierung letztlich für 180 Mrd. USD an Verbindlichkeiten aus Derivaten bürden, um Ansteckungseffekte, die das ganze Finanzsystem zum Einsturz gebracht hätten, zu vermeiden. Die völlige Undurchsichtigkeit auf diesem unregulierten Markt verschlimmerte die Panik, welche die staatlichen Rettungsmaßnahmen für diese Finanzinstitute erforderlich machte.

9. Rating-Agenturen waren ein essenzielles Zahnrad im Mechanismus der finanziellen Zerstörung.

Die Krise hätte ohne das Zutun der Rating-Agenturen nicht passieren können. Ihre Bewertungen bliesen den Markt für Hypothekenderivate auf, und die nachfolgenden Herabstufungen richteten verheerenden Schaden an.

Zwischen 2000 und 2007 verlieh Moody's fast 45.000 Mal die Höchstbewertung AAA auf hypothekenbasierte Wertpapiere. 2006 stempelte Moody's pro Arbeitstag 30 hypothekenbasierte Wertpapiere ab. 83% der AAA-bewerteten hypothekenbasierten Wertpapiere wurden letztlich herabgestuft.

Unzureichende Computermodelle, Druck der zahlenden Finanzinstitute, erbitterter Kampf um Marktanteile, Ressourcenmangel trotz Rekordgewinnen und das Fehlen einer nennenswerten Aufsicht waren die treibenden Faktoren für dieses Versagen.

Andere Faktoren, die zum Desaster beigetragen haben

Zu diesen Punkten gibt es in der Langversion des Berichts abweichenden

de Stellungnahmen.

i. Überschussliquidität und die leichte Verfügbarkeit von Kapital: Niedrige Zinsen und daraus folgende Überschussliquidität und leichte Verfügbarkeit sowie internationale Investoren auf der Suche nach Anlagemöglichkeiten in den USA waren nicht die Ursachen der Krise. Hauptursachen waren vielmehr die oben angeführten Faktoren inklusive der Versäumnisse, Exzesse auf den Hypothekar- und Finanzmärkte zu verhindern. Vielmehr ist die Verfügbarkeit von Kapital zu vernünftigen Preisen eine günstige Voraussetzung für Expansion und Wachstum, wenn das Kapital in produktive Kanäle fließt.

ii. Die Rolle der staatlich geförderten Unternehmen Fannie Mae und Freddie Mac: Auch hier gab es Unzulänglichkeiten in der *Corporate Governance*, in der Regulierung und in der Aufsicht. Auch diese Unternehmen verwendeten ihre politische und wirtschaftliche Macht dazu, gegen eine effektive Regulierung und Aufsicht zu lobbyieren, und auch sie leisteten mit ihrem Marktanteilsstreben in den früheren Phasen einen Beitrag zur Blasenbildung, wenn auch keinen entscheidenden. Die Ausfallsrate von Hypothekendarlehen mit einer schlechten Bewertung lag bei den staatlich geförderten Unternehmen bei 6,2%, bei den anderen Finanzinstituten aber bei 28,3%.

Die „Housing and urban development's affordable housing goals“ hatten nur eine geringe Auswirkung auf die Beteiligung von Fannie Mae und Freddie Mac an risikoreichen Hypotheken.

iii. „Housing and urban development“ und der „Community Reinvestment Act“³ (CRA): Unter den Präsidenten Bill Clinton und George W. Bush wurden ‚aggressive‘ Ziele bezüglich der Eigentumbildung bei Eigenheimen

verfolgt. Die Kommission diskutierte vor allem auch die Rolle der CRA intensiv. Es zeigte sich, dass die Ausfallsrate hoch verzinsten Kredite⁴ von Finanzinstituten, die dem CRA unterlagen, nur halb so hoch war wie jene von Finanzinstituten, die nicht dem CRA unterlagen.

Trotzdem versagten Regierung, Regulierung und Aufsicht insofern, als sie es verabsäumten, sicherzustellen, dass die Philosophie der Schaffung von Möglichkeiten auch in der praktischen Realität vor Ort ihre Entsprechung fand. Und die Federal Reserve verabsäumte es, gegen verantwortungslose Kreditvergabe vorzugehen.

Schlussbemerkungen

Als die Kommission antrat, bestanden die Befürchtungen, dass die Ergebnisse des Berichts von der Realität überholt würden. Aber das Finanzsystem der USA ist im Wesentlichen in vielerlei Hinsicht noch immer unverändert. Es ist sogar stärker als je zuvor in der Hand einiger weniger Finanzinstitute konzentriert.

Die Kommission stellte dramatisches Versagen der *Corporate Governance*, Regulierungsversagen und fast fatale Mängel im Finanzsystem fest, ebenso wie Serien von Entscheidungen und Maßnahmen, die in eine Katastrophe führten, auf die alle schlecht vorbereitet waren.

Die größte Tragödie wäre es, den immer gleichen Satz zu akzeptieren, dass niemand die Krise hätte kommen sehen können und daher nichts getan hätte werden können. Wird diese Meinung akzeptiert, wird sich die Krise wiederholen. Andere Ergebnisse erfordern andere Entscheidungen. („*This is our collective responsibility. It falls to us to make different choices if we want different results.*“)

Kurzzusammenfassung

Versagen der *Corporate Governance*, des Risikomanagements, Aufsichtsversäumnisse, Deregulierung, unregulierte OTC-Märkte, Verbriefung und Rating-Agenturen waren die Hauptursachen der Krise.

Die Geldpolitik (niedrige Zinsen) war nicht für die Krise verantwortlich, vielmehr waren es die Deregulierung und das Nichtwahrnehmen von Aufsichtsfunktionen – vor allem der Fed unter Greenspan.

Die Institutionen Fannie Mae und Freddie Mac (öffentlich unterstützte Hypothekenfinanzierer), und Kreditinstitute, die unter den Community Reinvestment Act fallen, trugen zwar auch zur Entstehung der Blase bei, aber nicht signifikant, und vor allem lagen ihre Ausfallsraten bei den risikoreicheren Krediten deutlich unter jenen der anderen Finanzinstitute.

Der Bericht ist zu finden unter: <http://www.fcic.gov/report>.

Anmerkungen

¹ Der österreichischen Fremdwährungskreditproblematik nicht unähnlich.

² Die Autoren schließen das Kapitel aber dennoch mit: ..., dass die Bemühungen von Staatssekretär Paulson, Vorsitzenden Bernanke und Timothy Geithner als ehemaliger Präsident der Federal Reserve Bank von New York und jetziger Staatssekretär und so vielen andern, die daran hart arbeiteten, unser Finanzsystem und unsere Wirtschaft unter

diesen höchst chaotischen und herausfordernden Umständen zu stabilisieren, ausdrücklich anerkannt und gewürdigt (*deeply respected and appreciated*) werden.

³ Lokale und regionale Kreditinstitute, die unter diese Regulierung fallen, müssen einen Teil der Mittel (Einlagen) wieder dorthin vergeben, wo sie lukriert wurden. Dies dient vor allem der Förderung ethnischer Minderheiten und unterprivilegierter Schichten.

⁴ Als Proxy für risikoreiche Kredite.

BÜCHER

Dieses Mal ist alles anders?

Rezension von: John Kenneth Galbraith, Eine kurze Geschichte der Spekulation, 2. Aufl. (engl. Orig.: A short history of financial euphoria, 1990), Eichborn, Frankfurt am Main 2010, 123 Seiten, ISBN 978-3-821-86511-9, € 14,95;

Norbert Häring, Markt und Macht, Schäffer-Poeschel, Stuttgart 2010, 286 Seiten, ISBN 978-3-791-02986-3, € 19,95;

Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff, Dieses Mal ist alles anders: Acht Jahrhunderte Finanzkrisen, 3. Aufl. (engl. Orig.: This time is different, 2009), FinanzBuch Verlag, München 2010, 555 Seiten, ISBN 978-3-898-79564-7, € 34,90;

Nouriel Roubini, Stephan Mihm, Das Ende der Weltwirtschaft und ihre Zukunft (engl. Orig.: Crisis economics, 2010), Campus, Frankfurt am Main 2010, 449 Seiten, ISBN 978-3-593-39102-1, € 24,90;

Stephan Schulmeister, Mitten in der großen Krise: Ein „New Deal“ für Europa, Picus Verlag, Wien 2010, 159 Seiten, ISBN 978-3-854-52586-8, € 9,90;

Andrew Ross Sorkin, Die Unfehlbaren, 4., erg. Aufl. (engl. Orig.: Too big to fail, 2009), 608 Seiten, DVA, München 2010, ISBN 978-3-421-04488-4, € 24,99.

Entfesselte Finanzmärkte haben den unbestreitbaren Vorteil, dass es nie langweilig wird, zumindest für Sozialwissenschaftler nicht, insbesondere Ökonomen, die Hypothesen, Vermutungen, Interpretationen und Gestaltungsvorschläge vortragen und anhand einer sich ständig überraschend wandelnden Realität abgleichen können. Leider stehen dem hohe Kosten für die Allgemeinheit, Risiken bis hin zum Untergang des Euro usw. entgegen. So folgt nun dank der Lastenumschichtung auf die Steuerzahler und einer wenig durchdachten Architektur des Eurosystems auf die große Finanzmarktkrise unmittelbar die Staatsschuldenkrise.

Ein wirklicher Krisengewinnler ist Stephan Schulmeister, der seit 1972 neben zahlreichen Lehrtätigkeiten am österreichischen WIFO u. a. einen Schwerpunkt auf Spekulation auf den Finanzmärkten legt. In Zeiten der Deregulation waren seine Analysen in der Öffentlichkeit weniger gefragt, heute ist es umgekehrt. Er bemerkt in seinem gut verständlichen und niveauvollen Buch zutreffend, dass in Europa die entscheidungsrelevanten Akteure selbst nicht mein(t)en, ein neoliberales Programm zu verfolgen und es z. B. in schöne Titel wie dem der sozialen Kohärenz verpackten. Doch die Wahrheit sei nach Hegel konkret, von „den Maastricht-Kriterien, über die Arbeitsmarktreformen, die Umstellung der

Pensionssysteme, die Privatisierungen bis hin zur Senkung von Sozialleistungen zwecks Minderung der Anreize zur Arbeitslosigkeit, das alles folgt neoliberalen Leitlinien“ (S. 72).

Der Verlauf der Diskussion über die Ursachen der Finanzmarktkrise folgte überhaupt dem paradoxen Verhaltensmuster der Lernhemmung: „Ist der erste Schock am Beginn einer Krise vorbei, so reagieren die Eliten mit dem Versuch, das Unangenehme zu verleugnen oder zu verdrängen. Gleichzeitig steigt das Bedürfnis nach Sicherheit. Beides stärkt die Tendenz, zum Status quo ante zurückzukehren, also jene Bedingungen wiederherzustellen, die vor der Krise herrschten.“ (S. 23) So habe sich an den gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Veränderungen vom Real- zum Finanzkapitalismus, deren Unterschiede er idealtypisch und im Einzelnen (Aufgabe fester Wechselkurse, kurzfristige Spekulation mit Finanzderivaten usw.) auch hinsichtlich der bedenklichen Verteilungswirkungen beschreibt, wenig geändert.

Doch der Autor belässt es nicht bei der Kritik. Sein Buch enthält viele die Finanzmärkte betreffende Reformvorschläge. So könnte sich eine gewisse Preisstabilisierung wichtiger Güter wie einiger Rohstoffe über die Notierung in einem Währungskorb z. B. der vier wichtigsten Währungen, und nicht nur in Dollar, als sinnvoll erweisen (S. 85). Die Einführung einer generellen Finanztransaktionssteuer, langfristige Abkommen über den Erdölpreis, eine schrittweise Harmonisierung der sozialen und ökologischen Standards in Europa usw. werden angebracht oder gefordert und in Umsetzungsschritte für Österreich konkretisiert. Doch im Unterschied zum politischen *Establishment* entwirft er das Gesamtprogramm eines europäischen *New Deal* mit den Schwerpunkten Umweltschutz, Verbesserung der Infrastruktur, des Bildungssystems, Verbilligung der Wohnmöglichkeiten v. a. für Jüngere, Milderung der Ungleichheit usw., d. h. eine gezielte Umlenkung von Spekulations- auf Realkapitalinvestitionen, bei denen dem Staat eine stärkere lenkende und finanzierende Rolle zukommt.

Natürlich kann man Schulmeister vorwerfen, die guten alten Rezepte der Sozialdemokratie zu beschwören, aber es fällt dem Rezensenten angesichts der Folgeerscheinungen des Finanzkapitalismus schwer, hierin einen Fehler zu erkennen, zumal er hinsichtlich des Umweltaspekts und der Reformulierung auf der EU-Ebene neue Elemente hinzufügt (die Frage, ob eine wie auch immer ausgerichtete Wachstumswirtschaft die Klimakatastrophe verhindern kann, sei hier ausgeklammert).

Die Frage stellt sich allerdings, ob Schulmeister hinsichtlich Inflation, Gesamtverschuldungsgrad, Dummheit und Egoismen nationalstaatlich orientierter Politiker und Zinspolitik nicht keynesianisch etwas zu großzügig ist. Seine teilweise Begeisterung für die amerikanische Notenbankpolitik des billigen Geldes und der (in den USA: begrenzten!) Direktalimentierung an den Staatshaushalt (die von kritischen US-Ökonomen nicht als der Weisen Schluss, sondern als Ausdruck der Direktbedienung durch die Finanzoligarchie gedeutet wird, siehe Simon Johnson), sein 1%-Vorschlag für die Leitzinsen (bei 2% tolerierter Inflation und Wachstumsrate) und der Vorschlag von gemeinschaftlich garantierten Eurobonds sind doch fraglich angesichts der jüngeren Querelen.

Sein Vorschlag der Direktfinanzierung der Staaten durch die EZB im Euroraum, d. h. die Zuführung frischen Geldes direkt an den Staat ohne erhebliche Zinszah-

lungen und Abhängigkeit von den Finanzalchimisten, verdient Beachtung, könnte aber, wenn schon, radikalisiert werden: Die EZB gibt den einzelnen Ländern jedes Jahr ein kostenloses Geschenk (weder Tilgung noch Zinszahlungen) an frischem Geld. Die Zuführung müsste sich allerdings nach Ansicht des Rezensenten am Potenzialwachstum der Länder orientieren, und als Gegengeschenk sollten die einzelnen Staaten eine Schuldenbremse einführen (keine Neuverschuldung mehr). Ein solcher Ansatz würde im Falle Deutschlands für 2010 ein Geschenk von ungefähr 50 Mrd. Euro ausmachen, d. h. fast genau in Höhe der deutschen Neuverschuldung (die ohne Finanzkrise realistische 5 Mrd. Euro betragen hätte, d. h. für „Schulmeister-Investitionen“ eine Menge übrig wäre). Auf jeden Fall hat Schulmeister einen wichtigen Kontrapunkt gesetzt, der vom vorherrschenden Reform-Minimalismus erfreulich abweicht und zum Weiterdenken anstiftet.

Als historische Weitung des Blicks und in gewisser Entsprechung zu Schulmeister, kann hier im Vorübergehen nur auf die elegante, mit einem treffenden Vorwort von U. J. Heuser versehene, Übersetzung einer kurzen, eher entlegenen, aber inhaltsreichen Schrift von Galbraith Senior hingewiesen werden, der mehr auf den psychologischen Faktor (übersteigerte Wellen des Optimismus und Pessimismus) abhebt, aber auch den realen Zyklus spekulativ aufgeblähter Vermögenswerte, soziostrukturelle Ursachen wie Umverteilung durch Steuererleichterungen, immer neue *Leverage*-Produkte, unausgeglichene Zahlungsbilanzen, im Nachhinein die Suche nach Sündenböcken zur Vermeidung drastischer Reformen und der meist niedrige Zustand der ökonomischen Intelligenz (Beharren auf Effizienzmarktmodellen gestern und heute) analysieren.

Auch in diesem Bereich hat Schulmeister durch die Entwicklung eines alternativen Forschungsprogramms gearbeitet und an anderer Stelle drei Idealtypen unterschieden: Die Welt des neoklassischen Nirwana (Welt 0), die vorherrschende fundamentalistische Sicht mehr oder weniger effizienter Märkte (Welt I) und das Bullen-Bären-Paradigma (Welt II), das auch Veblen, Keynes, Galbraith u. a. teilen und in dem Herdenverhalten, Unsicherheit, heterogene Erwartungen und überschießende Preise eine zentrale Rolle spielen. Seine Unterscheidung wird ausdrücklich in mehreren heterodoxen Arbeiten zur Finanzkrise aufgegriffen.¹

Andrew Ross Sorkin beschreibt auf der Ebene der unmittelbaren Ereignisse unter dem treffenden deutschen Titel „Die Unfehlbaren“, wie Banker und Politiker nach der Lehman-Pleite darum kämpften, das Finanzsystem und sich selbst zu retten. Wie Gabor Steingart in seinem Vorwort zu Recht hervorhebt, handelt es sich um ein Geschichtsbuch, eine Chronik des katastrophalen Versagens in einer anarchischen Welt des Wahnsinns, aufbauend auf einer Ideologie der Selbstregulierung der Märkte und Menschen, die dann durch rücksichtsloses Verhalten und unkontrollierbare Exzesse hervorstachen, was schließlich in einer Verstaatlichung der Unvernunft endete. Sorkin zeigt, dass auf die 30 bis 40 Menschen, die im Zentrum der Entscheidungsmacht an den Finanzmärkten (v. a. in den USA) standen und stehen, man hinsichtlich einer Reform der Finanzmärkte nicht zählen kann. Sorkin, dem von einigen eine zu verständnisvolle Haltung gegenüber den Finanzakteuren vorgeworfen wird, resümiert nach mehreren hundert Interviews, dass die Meister des Universums jede Schuld von sich weisen, sich für unfehlbar halten, es für ihre riesigen Egos immer einen nächsten *Deal* gibt

und das Ethos gilt, dass Gier immer gut ist, dass also derjenige, der andere in die Pfanne haut oder austrickst, bewundert werden muss. Bedürfte es eines lebensweltlich-hermeneutischen Beispiels, das die reale Existenz der Finanzmarkt-Welt II belegt, so muss man nicht mehr lange suchen.

Implizit teilt auch Roubini (und der Journalist und Mitautor Stephen Mihm), Professor an der Stern School of Business der New York University und u. a. umtriebiger Vorsitzender eines Beratungsunternehmens, die Sicht der Welt II mit manisch-depressiven Erscheinungen, ohne sie aber, wie z. B. Schulmeister, in einer methodisch und substanziell elaborierteren Form paradigmatisch entfaltet zu haben. Aber immerhin: „Die Krise, die im Jahr 2007 begann, war keine Ausnahme, Jahrzehnte des Marktfundamentalismus legten den Grundstein für den Zusammenbruch, da vermeintliche „Reformer“ die während der Weltwirtschaftskrise geschaffenen Regeln für das Bankwesen aushöhlten und die Wall Street Wege fand, die verbleibenden Wege zu umgehen ... Die Krise hat diesem Glauben [an die Wunder deregulierter Märkte] einen schweren Schlag versetzt. Bislang hat sich aber noch kein Ersatz dafür gefunden.“ (S. 358 und 363)

Die Autoren sehen die staatlichen Rettungsaktionen nach der Finanzkrise sehr kritisch, da sie die Akteure in Zukunft zu riskanterem Verhalten herausfordern und die Aufblähung der Geldmenge und indirekt hohe Staatsdefizite zu noch größeren und gefährlicheren Spekulationsblasen führen dürften. Hier deutet sich die undogmatische Position Roubinis an, der keynesianische, aber auch monetaristische (Milton Friedman) und bestimmte österreichische Theorieelemente (Ludwig von Mises) als sich ergänzend ansieht.

So stehen sie auch den großzügigen Aktionen der FED, die in Teilen zu einer gigantischen *Bad Bank* mutiert, sehr kritisch gegenüber: Bestanden ihre Verbindlichkeiten früher fast ausschließlich aus solchen der amerikanischen Regierung, so füllte sich der Tresor zwischenzeitlich mit Vermögenswerten aus der Konkursmasse der Finanzkrise: Neben Schuldtiteln von Fannie Mae und Freddy Mac fanden sich Neuerwerbungen mit Eigenheimhypotheken, Autokrediten und mit durch Kreditkartenforderungen besicherte Wertpapiere. „Die zwielichtigsten Papiere waren jedoch die CDOs und andere explosive Anlagen, wie sie die Notenbank im Zuge der Rettung von Bear Stearns und AIG übernommen hatte ... Anders als im Fall der meisten anderen Aktiva „besitzt“ die amerikanische Notenbank diese Papiere über drei Gesellschaften mit beschränkter Haftung namens Maiden Lane I, II und III. Diese werden von BlackRock Financial Management privatwirtschaftlich geführt ... In der Summe waren diese konventionellen und unkonventionellen Maßnahmen ein massiver und beispielloser Eingriff der Notenbank in das Finanzsystem.“ (S. 209) Die Autoren diskutieren auch denkbare Maßnahmen, die die Notenbank *nicht* unternahm, wie den Direktankauf von Aktien, wobei Hongkong 1998 als Vorbild dient, wo die Regierung einen ordentlichen Gewinn einfuhr.

Es bedarf auf jeden Fall zunächst einer gewandelten Einstellung gegenüber den Aufsichtsbehörden und dem Erfordernis von Regulierung überhaupt. „Bis vor Kurzem mussten sich die Mitarbeiter der Finanzbehörden noch erzählen lassen, wie dumm sie doch seien, weil sie nicht in die Privatwirtschaft wechselten. Dass sie Pappnasen seien, die mit den Finanzgenies der Wall Street nicht mithalten könnten. Schlimmer noch: Man sagte ihnen, dass sie für die schöne neue

Welt der Finanzinnovationen hinderlich und lästig seien.“ (S. 293)

Trotz einer Fast-Kernschmelze „verhallen die dringenden Rufe nach Reformen im Laufe des Jahres 2010, und die Neuordnung der Finanzaufsicht steht noch aus. So schnell, wie der Soldat im Schützengraben seinen Schwur vergisst, ein besseres Leben zu führen, sobald das Feuer eingestellt wird, so schnell arrangiert sich offenbar die Politik mit dem Status quo“. (S. 247) Ohne eine Anpassungsdeflation und z. B. eine 25%ige Arbeitslosigkeit scheint schnell wieder Reformmüdigkeit eingetreten zu sein, und wie nach dem Ende des IT-Booms wird den Folgen einer geplatzten Blase mit dem Aufbau einer neuen Blase noch größeren Ausmaßes begegnet. Dem sollen ihre Vorschläge entgegenwirken.

Eine einfache erste Entspannung „ließe sich zum Beispiel über Auflagen erreichen, die kurzfristige Kreditaufnahme zu verringern. Das heißt, Banken sollten die Laufzeiten ihrer Verbindlichkeiten deutlich verlängern. Eine Bank, die ihre Kredite einmal im Jahr verlängern muss, bekommt nicht so schnell Liquiditätsprobleme wie ein Institut mit täglicher Prolongation“. (S. 279)

Roubinis Glaube an die überragende Intelligenz, den Erfindungsreichtum und die Innovationsfähigkeit der Finanzbranche im Auffinden von Schlupflöchern und Umgehungsstrategien bei der Suche nach neuen Spekulationsfeldern bei raffinierter Regulation ist fast grenzenlos, sodass selbst eine angemessene und komplizierte Regulation (z. B. Basel II oder die Reformen in den USA im Juli 2010) eine Illusion sei, die zudem bei den Akteuren zu einem Risikominderungsglauben führe. „Banker und Händler haben ein außergewöhnliches Talent dafür, auch die ausgefeiltesten Regelungen zu unterlaufen. Dieses Problem, das auch als „Regulierungsarbitrage“ bezeichnet wird, muss die Politik in den Griff bekommen, wenn Reformen Wirkung zeigen sollen ... Heute besteht Einigkeit darüber, dass diese Schattenbanken derselben Regulierung unterworfen werden müssen wie normale Banken.“ (S. 285)

Roubini fordert daher eine Zerschlagung der Großbanken inklusive Schattenbanken, da sie nicht nur zu groß für einen Bankrott, sondern auch zu komplex seien, um vernünftig geführt zu werden. Aber der Text bleibt nicht nur bei dieser Frage auch im Ungefähren. Die konkrete Größenbeschränkung wird nicht durch eine Zahl kondensiert, nur eine Liste der mit Sicherheit „zu großen Banken“ wird geboten (S. 306), unter ihnen die Bank of America, Wells Fargo, BNP Paribas, Goldman Sachs, d. h. Finanzkonglomerate, die weit über der 100-Milliarden-Grenze liegen. Auch spielen die Autoren mit dem Gedanken, die Eigenkapitalvorschriften differenziell, in Abhängigkeit von der Größe, so auszugestalten, dass es zur „Selbstzerschlagung“ kommt. 20% Eigenkapitalanteil (an den gewichteten Assets?) wird als Vermutungszahl in den Raum geworfen, aber darauf hingewiesen, dass die Pflicht zur Verdoppelung in der Schweiz auf 10,5% und zusätzlichen 9% bedingten Pflichtwandelanleihen für UBS und Credit Suisse ganz und gar nicht diese selbstauflösende Wirkung entfaltete.

Daneben wird auch die Überlegung angeführt, einer Regulierungsbehörde eine bestimmte Autorität zu verleihen, um im Bedarfsfall eine Zerschlagung vorzunehmen und sich dabei nicht an der Monopolstellung, sondern daran zu orientieren, „ob die betreffende Bank zu groß für einen Konkurs ist“ (S. 307). Diese Option wird nicht näher operationalisiert und gleich wieder in Frage gestellt, da einige der potenziell Betroffenen den Versuch wohl abwehren könnten. Dann

wird vermerkt, dass „dieser Ansatz vielleicht am besten in Kombination mit einer anderen, ebenso radikalen Strategie: der Zerschlagung der Großbanken“ wirke. Sind diese Strategien eher komplementär oder substitutiv zu verstehen? Letztlich bleibt ein wenig offen, wo es nun genau hingehen soll. Unter dem Gesichtspunkt des Opportunismus der Selbstvermarktung hat diese leichte Fuzzyness den Vorteil, dass Roubini als sehr auf die öffentliche Meinung achtender Teilzeitunternehmer und Wissenschaftler später melden kann, seine Vorschläge wären in etwa übernommen worden. Falls sie dann nicht helfen sollten, kann er darauf verweisen, er habe ja im Grunde mehr gefordert.

Eindeutig fällt zumindest die dank der Zerschlagung realistische Regel aus: Es gibt für Investmentbanken keine Einlagensicherung und keine anderen *bail-outs*, ohne wenn und aber. „Zur Einlagensicherung und zum staatlichen Sicherheitsnetz dürften ausschließlich Geschäftsbanken Zugang haben. Alle anderen Institute – Investmentbanken, Hedge-Fonds, Versicherungen und Kapitalbeteiligungsgesellschaften – wären auf sich gestellt.“ (S. 310) In diesem Zusammenhang wird von ihnen auch über die Trennung und Abschirmung der Geldkreisläufe der Geschäfts- und Investmentbanken nachgedacht (*ring fencing*) und folgende Forderung formuliert: „Um jegliche Verquickung zwischen diesen beiden Gattungen zu vermeiden, dürften Investmentbanken bei versicherten Geschäftsbanken keine [Übernacht]Kredite mehr aufnehmen.“ (S. 309) Man könnte diese Forderung der Autoren natürlich ausweiten: Geschäftsbanken sollen generell keine Kredite an Investmentbanken vergeben.

Die Autoren weisen völlig zu Recht auf die nicht immer angemessen gewürdigte Krisenursache der Aufnahme kurzfristiger, liquider und günstiger Mittel hin, die in langfristige, illiquide Anlagen wandern, was dann bei einer auch nur kurzfristigen Unterbrechung beim Zwang ständiger, revolvingierenden Neuaufnahme der kurzfristigen Mittel schnell zu Illiquidität führt. Hieraus folgt, „dass Investmentbanken von jeder kurzfristigen Kreditaufnahme ausgeschlossen werden sollten. Wenn sie sich langfristig in nicht liquiden Anlagen engagieren wollen, müssen sie sich das Geld dafür durch die Ausgabe von Aktien oder langfristigen Anleihen beschaffen. Diese Reform würde das Finanzsystem entflechten und die Gefahr der systemübergreifenden Dominoeffekte verringern ... Wie die Investmentbanken sollten aber auch die Hedge-Fonds keine kurzfristigen Kredite bei Banken und anderen Finanzunternehmen aufnehmen dürfen. Stattdessen müssten sie sich alternative langfristige Finanzierungsquellen suchen“. (S. 309-310)

Bei Verbriefungen erweisen sie sich großzügiger. Sie wollen diese nicht generell untersagen, sondern sprechen sich für eine größere Standardisierung aus, ohne hierbei in die Details zu gehen. Es wird in diesem Kontext das von den Autoren nicht direkt angesprochene Problem zu berücksichtigen sein, dass Investmentbanken und das Schattenbanksystem nicht die traditionellen Banken über den ‚Wettbewerb‘ (laxere Regulationsvorschriften) aus dem Markt drängen, wie dies vor 1999 in den USA zu beobachten war. Hieraus könnte folgen, dass Girokonten nur von den Geschäftsbanken verwaltet werden dürfen.

Zur Vermeidung von Interessenwidersprüchen fordern die Autoren des Weiteren, dass Beratung und Eigenhandel der Investmentbanken zu trennen sind. Das Gegenargument, *Market Maker*-Funktionen seien wichtig, ist an sich richtig, sie sollten aber von nur hierfür zuständigen Institutionen ausgeübt werden, um

Interessenkonflikte auszuschließen. Ferner sollen Investmentbanken Erstemissionen vornehmen und Fremdkapital platzieren, nicht aber gleichzeitig den Verkauf der neuen Aktien oder von Anleihen übernehmen dürfen, da hiermit ungerechtfertigte Gewinnmitnahmen verbunden sind. Unabhängige *Broker* sollten als Verkäufer auftreten. Ihnen und den Investmentbanken ist der Eigenhandel nicht erlaubt. So „sollte den Investmentbanken jede Art des riskanten Eigenhandels untersagt werden, und sie sollten sich nicht mehr als Hedge-Fonds und Kapitalbeteiligungsgesellschaften beteiligen dürfen. Stattdessen sollten sie sich auf ihr früheres Kerngeschäft beschränken, also auf die Kapitalbeschaffung und die Platzierung von Wertpapieren. Eigenhandel und Hedge-Fonds-Geschäfte, wie sie derzeit von vielen Investmentbanken betrieben werden, sollten stattdessen auf Hedge-Fonds beschränkt werden“. (S. 309-310) Mit diesen Maßnahmen würden die exorbitanten Gewinne der Investmentbanken auf ein moderates Niveau sinken, da ihre legale Ausbeutung einer privilegierten Marktstellung und von Informationsvorteilen wohl stark begrenzt würde.

Die Verfasser fordern darüber hinaus weitergehende Funktionsdifferenzierungen zwischen den einzelnen Finanzmarktinstitutionen. „Weitere Kategorien wären Versicherungen und Kapitalbeteiligungsgesellschaften. Keinem dieser Unternehmen sollte es gestattet sein, sich auf Aktivitäten jenseits ihres Kerngeschäfts auszudehnen. Versicherungen dürften keinen Eigenhandel betreiben, Geschäftsbanken, Investmentbanken oder Hedge-Fonds keine Versicherungsgeschäfte. Kapitalbeteiligung beschränkt sich auf Kapitalbeteiligungsgesellschaften. Ein Unternehmen, das einer Kategorie angehört, darf sich nicht in Sparten betätigen, die in eine andere Unternehmenskategorie fallen.“ (S. 310).

Man sollte – über die Autoren hinausgehend – Fonds hinzufügen, die heute oft mit Banken verbunden sind (wie der DWS der Deutschen Bank), was zu vielfältigen Interessenkonflikten führen kann. Auch Fonds stellen eine eigene Kategorie dar und sind auf ihr Kerngeschäft zu beschränken. Allen Akteuren der genannten Kategorien wäre nach Ansicht des Rezensenten zu untersagen, Geschäftsbeziehungen zum grauen Sektor der Finanzmärkte mit nicht registrierten und nicht regulierten, oft in Steueroasen ansässigen Akteuren und Institutionen zu unterhalten.

Auch die automatische Umwandlung von Schuldtiteln in Eigenkapital (Aktien) als neuartige Wandelanleihen (*contingent convertible bonds*, kurz *cocos*) wird von ihnen vorgeschlagen, so dass den Kreditoren unmissverständlich klar wird, dass sie einen Teil des Risikos zu tragen haben. Man kann aber zu bedenken geben, dass die Spezifizierung des Konversionsereignisses schwierig sein dürfte und eventuell Investoren (z. B. Pensionskassen) durch den Umwandlungszwang in einen Strudel gerissen werden und so letztlich die Verluste wieder beim Staat landen.

Es erstaunt, dass Roubini und Mihm, die ansonsten zu den radikaleren Reformern gehören, Derivaten gegenüber eine milde bis ambivalente Haltung einnehmen. „Die meisten Derivate funktionieren nämlich ohne schädliche Nebenwirkungen. Einzig die Auswüchse, die bestimmte Derivate verursachen können, müssen unter Kontrolle gebracht werden.“ (S. 270) Ohne weitere Begründung meinen sie, Zins- und Währungsderivate könnten weiterhin auch im Freiverkehr gehandelt werden, nur Kreditderivate nicht, auch der OTC-Handel (*Over-the-*

Counter) sei unverzichtbar. Erfreulich wäre ihre Abwicklung über eine *Clearing*-Stelle, die auch nicht alle Probleme löse, weshalb sich eine Anhebung der Einschusserfordernisse empfehle, ohne dass die Autoren verraten, um wie viel genau oder ungefähr.

Im Unterschied zu ihrer sonstigen generösen Haltung gegenüber Derivaten sollten Ausfallversicherungen (CDS: *Credit Default Swaps*) am besten ganz verboten werden. Sie wenden sich nur dagegen, dass man sich versichern könne, ohne das Versicherte zu besitzen (so dass man z. B. allen Grund hätte, ein versichertes Haus anzuzünden). Warum man dann nicht nur CDS ohne *Underlying* verbieten sollte, wird nicht erläutert. Könnte man CDS-Verträge nicht verbieten, so sollten sie nach Roubini auf Hedgefonds und andere Risikoinstitutionen als (Ver)Käufer begrenzt werden.

Das wichtige Thema der Derivate im Allgemeinen spielt bei Roubini und Mihm insgesamt kaum eine Rolle, und die Reformvorschläge sind trotz ihrer teilweisen Brisanz generell sehr kurz gehalten und machen insgesamt keinen wirklich durchdachten Eindruck. In den Kapiteln 8 und 9 zu den nötigen Finanzmarktformen hätte man sich mehr anstelle des weniger ergiebigen weltökonomischen Streifzugs ab Kapitel 10 mit 80 Seiten gewünscht, wodurch der Text etwas lau endet und zentrale Bereiche (Basel II oder III) besonders cursorisch und viele Forderungen (z. B. keine Vorzugsaktien beim Kernkapital zu berücksichtigen) ohne Erläuterung und Begründung einfach statuiert werden. Der heiklen Frage, wie formale Risikobewertungsmodelle (*Value-at-Risk*) einzuschätzen sind, wird durch Allgemeinplätze aus dem Weg gegangen („Modelle sind immer nur so gut wie die Menschen, die sie einsetzen“, 280). Über Derivate scheinen sich die Autoren letztlich nicht recht schlüssig zu sein, ihr explosives Wachstum scheint sie schließlich doch etwas zu irritieren: „Von einem Versicherungsinstrument haben sie sich zu einem reinen Spekulationsinstrument gewandelt, das für die oftmals naiven Investoren – zum Beispiel die Manager von Rentenfonds – ein gewaltiges Risiko darstellen.“ (S. 273; man vergleiche das obige Zitat von S. 270)

Auch könnte eine gewisse Schwäche ihrer Vorschläge darin bestehen, eine Reihe diskretionärer Entscheidungen durch – wenn auch unabhängig gedachte – Regulierungsbehörden treffen lassen zu wollen, z. B. dynamische Eigenkapitalanpassungen oder variable Mindestreserven für Finanzaktiva zur Vermeidung prozyklischer Effekte, wobei sich immer die Frage stellt, ob Regulierungsbehörden die Chuzpe haben, die Musik herunterzudrehen, wenn der Tanz gerade richtig beginnt. Generell ist aber doch positiv festzuhalten, dass ihr Buch durch die Forderungen der Größenbegrenzung, der Kategorienfokussierungen zur Reduzierung der Verflechtungen und ihre weiteren Vorschläge trotz gewisser Schwächen und Großzügigkeiten zu den wenigen Beiträgen gehört, die sich den außer Rand und Band bewegenden Finanzmärkten offen zuwenden.

Carmen Reinhart (Universität Maryland) und Kenneth Rogoff (Harvard Universität) untersuchten in einem stark beachteten, oft zitierten und viel gelobten Buch Finanzkrisen der letzten acht Jahrhunderte. „Die Finanzkrise der letzten Jahre ist die gravierendste globale Finanzkrise seit der Großen Depression, egal ob man sie nach Tiefe, Ausbreitung und (potenzieller) Dauer der begleitenden Rezession oder nach ihrem gewaltigen Effekt auf die Assetmärkte misst. Diese Krise stellt in der globalen Wirtschaftsgeschichte eine historische Herausforderung dar.“ (S.

298) Sie wird von den Autoren zu Recht als „Zweite Große Kontraktion“ nach der Großen Depression der 1930er-Jahre bezeichnet.

Ein wesentliches psychologisches Element beim Aufkommen von Finanzkrisen besteht im immer wieder anzutreffenden „Dieses Mal ist alles anders“-Syndrom, das Reinhart und Rogoff nicht nur im Buchtitel, sondern auch in seinen vielen Begründungsvarianten vorstellen und für wesentlich erachten, wenn z. B. in astronomische Höhen schießende Vermögenswerte für ‚normal‘ gehalten werden.

Es fragt sich, warum nicht durch Ordnungspolitik Crashes wie 1987 als Beispiel für außergewöhnliche Extremereignisse vermindert oder verhindert werden können. Aus einer ihrer Tabellen (S. 295) geht zunächst hervor, dass es zwischen 1945 und 2008 bis Mitte der 1970er-Jahre, d. h. in der Phase eines stufenflexiblen Wechselkurssystems und starker Kapitalmarktkontrollen, praktisch keine Bankenkrise in den 66 von ihnen berücksichtigten Ländern gab, was sich dann markant ändern sollte.

„Seit dem Zweiten Weltkrieg bestand die häufigste politische Antwort auf eine systemische Bankenkrise (sowohl in entwickelten als auch in aufstrebenden Ökonomien) in der Schnüfung eines Rettungspakets für den Bankensektor (mit unterschiedlichem Erfolg), sei es durch den Ankauf von faulen Aktiva, gelenkten Fusionen zwischen sogenannten „Bad Banks“ und relativ soliden Finanzinstituten, eine direkte Übernahme durch den Staat oder eine Kombination aus diesen Maßnahmen. Oftmals hatten solche Schritte umfangreiche fiskalische Konsequenzen.“ (S. 250) Nachdrücklich belegen sie den Anstieg „dramatischen Ausmaßes“ (S. 255) der Staatsverschuldung um durchschnittlich 86%, nicht nur bedingt durch die Kernkosten der Rettungspakete, sondern durch Steuermindereinnahmen mit zahlreichen Inzidenzwirkungen, die meist nicht in die (Folge) Kostenrechnungen der Finanzkrise einbezogen werden.

Trotz ihrer zum Teil interessanten Ergebnisse dokumentiert ihr Beitrag doch auch die negativen Folgen reiner Datenhuberei, mit einem immensen Datensatz mit 250 Auslandsschuldenkrisen über 8 Jahrhunderte und 66 Länder und deren Staatsschulden, Inflationsraten, Währungskrisen, Inflationen, Zinssätze und Rohstoffpreisen. Der Datenanhang umfasst mehr als 100 Seiten. Doch irgendwie enttäuscht das langatmige Buch der beiden renommierten Betriebswirtschaftsprofessoren. Finanzkrisen sind ihrer Ansicht nach unberechenbar und schädlich, sie entstehen durch Vertrauensentzug. Exzessive Schulden sind schlecht, wer zu hoch verschuldet ist, für den sind Probleme vorprogrammiert. Eine internationale Kontrollbehörde und ein supranationaler Rahmen zur Durchsetzung grenzüberschreitender Schuldkontrakte wären sinnvoll, Reputation spielt auch eine Rolle usw. Alles wohl wahr, aber langt das und braucht man zu diesen Erkenntnissen ein gigantisches *datamining*?

Was dem Buch völlig fehlt, sind theoretische Begründungen, Vermutungen und Zusammenhänge. Ab wann wird es für ein verschuldetes Land kritisch, gibt es einen Unterschied in der Bedeutung der Inlands- im Vergleich zur Auslandsverschuldung? Ist es wichtig, ob eine eigene Notenpresse vorhanden ist und flexible oder fixe Wechselkurse vorherrschen? Die private Gesamtverschuldung der Amerikaner betrug 1993 80% des BIP, 2006 130%. Waren 80% schon zu viel, oder liegt der Rubikon bei 100%? Liegt diese Grenze z. B. bei EU-Ländern niedriger, da sie keine Souveränität über die Notenpresse haben? Wird durch

das Anwerfen der Notenpresse das Verschuldungsproblem nur vertagt, so sehen es die Autoren ohne Erklärung, oder wie in den USA seit 220 Jahren kunstvoll abgeduldet?

Da diese Fragen nicht beantwortet werden, kann man sich nur über die sehr unterschiedlichen kritischen Schuldenschwellen wundern und Unterschiede zwischen der Verschuldungsgeschichte verschiedener Länder wie Griechenland und Österreich unerklärt zur Kenntnis nehmen. Warum legen die Autoren die Schwelle zur Hyperinflation auf 40%? Aus den riesigen Listen und Tabellen (z. B. zu Auslandsverschuldungskrisen und Umschuldungen) ergießen sich die Zahlen, doch welche Bedeutung haben sie und welche Zusammenhänge bestehen zwischen den Variablen?

Etwas spannender wird es in Teil V auf den letzten 100 Seiten zur aktuellen Finanzkrise, in dem es um *Benchmarks* für die vergleichende Einschätzung der Finanzkrise geht. Aus der Sicht der manisch-depressiven, spekulativen Welt II Schulmeisters ist natürlich die bereits erwähnte Tabelle zu den zwischen 1948 und 1972 nicht vorhandenen Banken Krisen interessant. „Diese Ruhe lässt sich vielleicht zum Teil durch das weltweit boomende Wirtschaftswachstum, aber womöglich noch besser durch die (unterschiedlich ausgeprägte) Repression der einheimischen Finanzmärkte sowie strikte jahrelange Kapitalkontrollen nach dem Zweiten Weltkrieg erklären.“ (S. 296) Diese Frage zu verfolgen, wäre verdienstvoll. Aber die Autoren haben keine theoriegeleiteten Fragestellungen und Erklärungen, um dem nachzugehen. Vielleicht auch wegen des Umstandes, dass sie im Grunde ihres Herzens recht markoliberal eingestellt sind (siehe die Bemerkungen, öffentliche seien häufiger das Problem als private Schulden, und ihr harmonisches Bild der Banken, die in normalen Zeiten artig ausleihende liquide Mittel vorhalten), biegen sie die Frage mit folgendem Satz ab: „Damit wollen wir aber nicht andeuten, dass derartige Repressionen und Kontrollen der richtige Umgang mit dem Risiko einer Finanzkrise sind.“ (S. 296) Stattdessen leiten sie platt empiristisch Zusammenhänge aus unmittelbar Beobachtbarem wie dem BIP-Wachstum ab und verallgemeinern: „Meistens beginnt eine Finanzkrise erst, nachdem ein realer Schock die Konjunktur beeinträchtigt. Sie ist daher eher ein Verstärkungsmechanismus als ein Auslöser.“ (S. 311)

Auch ihre Aussage, dass Finanzkrisen üblicherweise ein massiver Anstieg der Immobilienpreise vorausgeht, mag für einige Länder wie die USA zutreffen, es geht aber nicht markant aus der von ihnen präsentierten Kurve des allgemeinen durchschnittlichen Verlaufs bei Banken Krisen in entwickelten Ökonomien hervor (Tabelle auf Seite 310, noch deutlicher der Länderüberblick auf Seite 342). Die öffentliche Verschuldung ist ihnen „ein fast universeller Vorläufer“ der Finanzkrise (S. 313), ab wann es kritisch wird, bleibt offen. Auch wäre die Frage interessant, wie oft eine erhöhte Staatsverschuldung wieder im Konjunkturaufschwung ohne Krise entschärft wurde und inwiefern sie eine notwendige und/oder hinreichende Bedingung darstellt. Die Autoren legen größtes Gewicht auf dauerhafte fiskalische Nachhaltigkeit, sie können das aber nicht begründen und vernachlässigen die sich wandelnde Struktur der Finanzmärkte bei ihrer Datenauswertung, die sie nur gelegentlich unter dem Stichwort *Financial Engineering* streifen.

Die Nachwirkungen von Finanzkrisen sind zählebig: Immobilienpreise sinken gute sechs Jahre lang, die Aktienkurse brechen über 50% ein, das reale BIP in

zwei Jahren um durchschnittlich fast 10%. Die Staatsverschuldung steigt in den drei Folgejahren um mehr als 86%, nach 1945 dauert es nach Krisen in der Regel 4,4 Jahre, bis die Wirtschaftsleistung wieder auf Vorkriegsstand ist, usw. Schaut man sich aber die Länderwerte an, so überrascht weniger der Durchschnitt, als vielmehr die Streubreite, die den Leser fragen lässt, ob nicht der Einbezug der institutionellen Besonderheiten der Länder mindestens genauso wichtig wie der statistische Datenrasenmäher ist: So hatte Spanien (Bankenkrise in 1977) ein Jahr vor der Krise ein Fiskaldefizit von -3,9%, 1977: -3,1%, drei Jahre nach der Krise + 0,8%, Schweden 1990: + 3,8%, Krisenjahr 1991: -11,6%, 1996: -15,4%, Fiskalüberschüsse wiesen vor der jeweiligen Finanzkrise Chile, Finnland, Indonesien, Malaysia, Mexiko u. a., kurz: die Mehrzahl der angeführten Länder auf.

Die Beobachtung des durch aktiven Interventionismus bedingten *trade-off* zwischen höherer Arbeitslosigkeit und längerer Dauer (vor 1945) versus höhere Staatsverschuldung (nach 1945) wäre der analytischen Diskussion wert gewesen, er wird aber nur kurz angetippt und später vor verfrühtem Eigenlob nach der Finanzkrise gewarnt. Auch hier streuen die Standardkennzahlen um einen breiten Fächer: Japan und Korea erholten sich bei ihren Krisen nach 1945 nach zwei Jahren, Kolumbien und Argentinien brauchten acht Jahre. Ihre Kombination von Banken- und Währungskrisen, Inlands- und Auslandsschulden sowie Inflationskrisen im diese Faktoren vereinenden BCDI-Index ist wenig originell und aussagekräftig.

Am Ende ihrer langen Reise fragen die Autoren im 17. Kapitel, was man gelernt hat und was zu tun sei. Eine internationale Aufsichtsbehörde mit statistischem Sammel- und Auswertungstrieb wird gefordert, bei Banken Krisen stehen für Frühwarnsysteme „die realen Immobilienpreise fast an der Spitze der zuverlässigen Indikatoren, noch vor der Leistungsbilanz und den Aktienkursen, und zwar weil sie weniger Fehlalarme auslösen“ (382). Überraschenderweise weichen sie hier neben dem Problem, dass schwarze Schwäne immer in anderer Verkleidung um die Ecke kommen können, deutlich von den sonstigen makroprudenziellen Vorschlägen, den „*credit-cum-equity-indicators*“ ab (so Norbert Borio von der „Bank für Internationalen Zahlungsausgleich“), die in ihrem langen Buch überhaupt nicht erwähnt werden. Diesen Finanzökonomen gelten die Koexistenz eines ungewöhnlich schnellen Anwachsens von Krediten im Privatsektor und ein Ansteigen der Aktienpreise als zentrale Warnsignale.

Kommt hier doch eine gewisse ideologische Voreingenommenheit zum Tragen (siehe das Lob höher entwickelter Kapitalmärkte bei der Diskussion von Währungszusammenbrüchen und die prinzipielle latente Skepsis gegenüber Fiskalimpulsen, S. 386 und 394)? So verläuft das Buch hinsichtlich der Lehren schlussendlich unverbindlich im Sande, indem plötzlich auf den ansonsten in ihrem Buch keine Rolle spielenden irrationalen Überschwang rekurriert und bemerkt wird, „so kann auch ein Finanzsystem unter dem Druck der Gier, der Politik und der Gewinnerzielung zusammenbrechen, unabhängig von der scheinbaren Güte der Regulierungen.“ (S. 396) So endet Datenhuberei in Fatalismus, was eine sehr bescheidene Konklusion aus der Analyse von Finanzkrisen aus acht Jahrhunderten wäre. Bei der ersten großen Depression fielen die Reaktionen (Fisher, Keynes) konstruktiver aus. Auch so gesehen stimmt der Titel ihres Buches: Dieses Mal ist alles anders. Mit diesen kritischen Bemerkungen sollte

gezeigt werden, dass nicht in wirtschaftshistorische und institutionelle Zusammenhänge eingebettete Datenserien wenig erhellend wirken und ohne explizite theoretische Überlegungen, z. B., ob deregulierte Finanzmärkte nun wilde oder zahme Märkte sind, in der Regel zu rein ideologischen oder nichtssagenden Politikempfehlungen führen.

Von einem anderen Kaliber ist das Buch von Norbert Häring, Redakteur beim Handelsblatt, der die seiner Meinung nach u. a. die Finanzkrise mit verursachende *Mainstream*-Ökonomie, insbesondere die neoklassische (Lehrbuch)Ökonomie, kritisch ins Visier nimmt, in der das Phänomen der Macht zugunsten einer Welt machtfreien und somit gerecht erscheinenden Markttausches keinen Platz findet. Nicht zufällig nimmt die Finanzbranche einen überproportionalen Anteil im Buch ein, da sie mit ihrer Chance, über fremdes Geld zu verfügen, an der Spitze der Machthierarchie steht. Macht definiert er generell als die Fähigkeit der Drohung oder Nutzung mit negativen Sanktionen (Kreditverweigerung, Entlassungsdrohung usw.), wobei man der anderen Seite einen Schaden zufügen kann, der größer ist, als der, den man als Reaktion selbst zu erwarten hat. Eine Stärke des Buches besteht in den vielen praktischen Beispielen, mit denen Häring das Bestehen von Machtverhältnissen exemplifiziert. Man merkt dem Buch auch an, dass der Autor als Redakteur einer Wirtschaftszeitung in Frankfurt nahe am Puls des Zeitgeschehens ist.

Macht besteht für den Autor in folgenden Formen: 1. Das Weitergeben bzw. Zurückhalten von Information, um das Verhalten einer anderen Person zu beeinflussen; 2. *Insider*-Macht und Wissen dank Informationsasymmetrien, d. h. ein eigentlich unlauterer Wissensvorsprung (*insider enrichment*); 3. Kontrolle darüber, womit sich das politische System befasst, um zu beeinflussen, was dabei herauskommt; 4. auf höherer Ebene die Macht, die Vorlieben und Ziele anderer Menschen und ihre Auffassungen darüber, was ethisches Tun beinhaltet, zu beeinflussen. Anhand unzähliger Beispiele zeigt Häring, dass Machtausübung keine Ausnahmeerscheinung, sondern in vielfältiger Form die alltägliche Basis des Handelns der Finanzmarktakteure darstellt. Macht verläuft hierbei insbesondere auf zwei Achsen: zum einen unmittelbare ökonomische Informationsvorteile betreffend, zum anderen hinsichtlich der Vorteile, die aus politisch-kulturellen Einflussmöglichkeiten resultieren. Als ein Beispiel für die erste Achse analysiert Häring *Insider*-Macht, bei der Großbanken einen Informationsvorsprung dank der Einsicht in die Bücher ihrer Kunden besitzen, die für erträgliche Eigengeschäfte (*frontrunning*) genutzt werden kann.

Kapitel 2 untersucht die Macht der Manager und die Debatte um *Corporate Governance*, *Shareholder Value*, Bonuszahlungen und die Kontrolle der Manager. Kapitel 3 untersucht die schöne Theoriewelt des vollkommenen Wettbewerbs und der Realität, Kapitel 4 geht auf Macht auf dem Arbeitsmarkt ein. Kapitel 5 bietet eine prononcierte kurze Dogmengeschichte, die die auch äußeren Einflüsse auf die heute vornehmlich durch die amerikanische Ökonomie bestimmten Wirtschaftswissenschaften nachzeichnet und ihre schönfärbende Harmlosigkeit und Legitimationsfunktion für real existierende Machtverhältnisse auch angesichts der in/direkten Finanzierung (Stichwort: Drittmittel) erklärt. Ein Unterkapitel ist überschrieben: „Wes Brot ich ess, dess Lied ich sing.“ Kapitel 6 widmet sich abschließend der Staatsmacht und der Frage, wie man mit Geld

politische Protektion erkauft.

Häring konnte nicht ahnen, wie fast punktgenau sein Buch, an dem er seit Längerem arbeitet, auf die Finanzkrise folgt. Die gelegentlich sehr mutigen und drastischen Zustandsbeschreibungen und Kritiken am ökonomischen *Mainstream* in Theorie und Praxis, die ohne Finanzkrise an einigen Stellen als Übertreibungen erscheinen mochten, wurden so realökonomisch plausibilisiert. Doch der Autor belässt es nicht bei Kritik, sondern er macht auch wirtschaftspolitische Vorschläge zu einer Fundamentalreform v. a. der Finanzmärkte. So greift der Autor den Vorschlag einer 100%igen Mindestreserve auf (ursprünglich nach H. Simons und I. Fisher), um die Macht der Banken durch den Prozess der Giralgeldschöpfung zu beenden und den ausufernden Kreditzyklen und Verschuldungspyramiden drastische Grenzen zu setzen (da Geld auf Girokonten nicht weiter ausgeliehen werden dürfen und nur erfolgte Spareinlagen für die Kreditvergabe genutzt werden dürfen).

Für die zukünftige Gestaltung der Finanzmärkte und der Gesellschaft insgesamt dürften die Beiträge von Schulmeister, Roubini und Mihm vor dem historischen Hintergrund Galbraiths, Reinharts und Rogoffs und dem Sittengemälde Sorkins wertvolle und komplementäre Anregungen enthalten, die nach Häring auch eine bisher völlig fehlende Neujustierung der Wirtschaftswissenschaften mit beinhalten müsste.

Helge Peukert

Anmerkung

¹ Siehe z. B. Helge Peukert, Die große Finanzkrise (Marburg ²2011) Kapitel 3.

Vergleichende Institutionenanalyse

Rezension von: Glenn Morgan, John L. Campbell, Colin Crouch, Ove Kaj Pedersen, Richard Whitley (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, Oxford 2010, 724 Seiten, gebunden, £ 85.

OUP gibt seit einiger Zeit eine wichtige und vielbeachtete Handbuchreihe heraus, in der nun auch das Handbuch zu „Comparative Institutional Analysis“ erschienen ist. Das passt zu dem positiven Trend, den die (Neue) Institutionenökonomie erfährt. Einige bedeutsame Neuerscheinungen belegen das: Brosseau/Glachant (Hrsg.), *New Institutional Economics* (2008); Groenewegen/Spithoven/Van den Berg, *Institutional Economics* (2010); Menard/Shirley (Hrsg.), *Handbook of New Institutional Economics* (2008), und Voigt, *Institutionenökonomik* (2. Auflage 2009). Ende 2010 ist auch das Standardwerk von Richter/Furubotn, *Neue Institutionenökonomik* (4. Auflage), neu erschienen. Im Übrigen haben auch die Nobelpreise an Coase (1991) und Williamson (2009) die Anerkennung der Neuen Institutionenökonomie bestätigt. Die Debatte zu den *Varieties of Capitalism* führt ebenfalls zu einer verstärkten Einbeziehung von Institutionen.

Nach einer Einführung der Herausgeber gliedert sich das Werk in vier Teile und einen Epilog: Teil I „Theories and Methods in Comparative Analysis“, Teil II „Institutions, States and Markets“, Teil III „The Organization of Economic Actors“, Teil IV „Challenges for Comparative Institutional Analysis“.

Bezüglich der AutorInnen ist auffal-

lend, dass neben Ökonomen, Soziologen und Politologen keine Rechtswissenschaftler vertreten sind, was den Juristen zu denken geben sollte. Bedenkt man, dass es heutzutage kaum mehr Institutionen gibt, die nicht (auch) mehr oder weniger durch das Recht geformt sind, sollten die Juristen die Institutionenökonomie mehr zur Kenntnis nehmen. Solange die Neoklassik institutionenblind vorging, war die Rezeption für die Juristen verständlicherweise schwer; diese Aussage ist aber nun weggefallen, da die Ökonomen die Institutionen explizit untersuchen oder doch zumindest implizit berücksichtigen. Die deutschen Juristen scheinen hier schon weiter als die österreichischen Juristen zu sein, stecken aber verglichen mit den USA ebenfalls noch in den Kinderschuhen.

Ich möchte aber betonen, dass die Ökonomen auch einiges von den Juristen lernen könnten. So befasst sich der Beitrag von Glenn Morgan und Sigrid Quack, „Law as a Governing Institution“, in etwa mit den gleichen Problemen wie die Rechtsvergleichung der Juristen. Und auch die Rechtsvergleichung blickt weiter als nur auf das geschriebene und judizierte Recht, indem es auch sonstige Institutionen des sozialen und wirtschaftlichen Lebens berücksichtigt.

Ich möchte in meiner Besprechung drei Beiträge näher vorstellen, die ich vor dem Hintergrund meiner beruflichen Spezialisierung als Arbeitsrechtswissenschaftler ausgewählt habe.

Morgan und Quack („Law as a Governing Institution“) stellen in ihrer Einleitung sogleich klar, dass Recht eine zentrale Institution moderner Ökonomien ist. Das Recht konstituiert die Wirtschaftsorganisation und modelliert die zentralen Kategorien

wie Firmen, Eigentum, Vertrag, Arbeit und Kapital. Damit schafft es nicht nur die Akteure selbst, sondern auch deren Handlungsoptionen. Für Konflikte bietet es Lösungsmöglichkeiten an. Bei einer vergleichenden Analyse des Rechtssystems stellen sich drei Gefahren: die Gefahr, das Recht bloß funktionalistisch (etwa zur Schaffung eines kapitalistischen Systems) zu betrachten, wodurch die Unterschiede eher verwischt werden; die Gefahr, die Unterschiede zu stark hervorstreichend, wodurch die seit Langem bestehenden Vereinheitlichungstendenzen und mögliche gemeinsame Wurzeln verdeckt werden; die Gefahr, das Recht unabhängig von der Umwelt zu betrachten, in dem Sinne, dass Recht die Umwelt formt, aber nicht umgekehrt. Die nachfolgenden Kapitel sind diesen Gefahren gewidmet.

Das Kapitel „Law, Economy and Society in Classical Institutional Theory“ zeigt die Spannungen zwischen der Entwicklung des Rechts und der Ökonomie auf. Ausgangspunkt der klassischen Institutionalisten war der Vergleich der entstehenden kapitalistischen Rechtsordnung mit vorkapitalistischen Ordnungen. So beschrieb Maine diese Entwicklung als „*from status to contract*“. Auch Durkheim hebt den Vertrag hervor, der aber seiner Ansicht nach und entgegen Herbert Spencer keineswegs bloß utilitaristisch zu erklären war, sondern nur durch seine nach wie vor bestehende Einbettung in soziale Normen. Marx und Engels sehen Recht und Wirtschaft etwas enger verknüpft. Gemäß Weber und Ehrlich ist das Recht eher wenig durch die Ökonomie determiniert. Während Weber eher dem Rechtsstab eine bedeutende Rolle beimisst, sieht Ehrlich vor allem die sozialen Normen als prägend an.

Leider vermeiden es die AutorInnen, selbst Stellung zu nehmen. Ausgangspunkt ist meines Erachtens, dass das Recht im Ausgangspunkt immer für bestimmte Zwecke geschaffen wurde; das Recht ist nie Selbstzweck, auch wenn es durch seine besondere Existenzform ein bestimmtes Eigenleben entfaltet. Bedenkt man, dass heute alle österreichischen Gesetze hinsichtlich ihrer ökonomischen Auswirkungen begründet werden müssen – nicht aber etwa hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf soziale Gerechtigkeit –, scheint sich der Einfluss der Ökonomie auf das Recht zu vergrößern. Die aufsteigende rechtsökonomische Bewegung in den Rechtswissenschaften trägt dazu sicher einiges bei. Insofern würde ich die These aufstellen, dass etwa in den USA mit der Rechtsökonomie als (zumindest in manchen Rechtsgebieten) vorherrschendem Paradigma das Recht stärker ökonomisch geprägt ist als in Europa. Das würde zu der Ansicht von Weber passen, der den Einfluss des Rechtsstabs und der Juristenausbildung betont.

Das Kapitel „Law Shaping National Differences in Economic Organisation“ beschäftigt sich mit den Einwirkungen des Rechts auf die Wirtschaftsordnung. Dabei heben die Autoren kritisch hervor, dass die bestehenden Untersuchungen die spezifische Wirkung des Rechts im Vergleich zu anderen Institutionen nicht diskutieren. Auch die Umsetzungsprozesse des Rechts bei den Normadressaten werden meist ausgeblendet. Allgemein wird aber die Einwirkung des Rechts auf die Wirtschaft als sehr stark gewertet. So hat etwa La Porta bei der Attraktivität von Finanzmärkten für externe Investoren auf die Schutzvorschriften für Anleger verwiesen und gezeigt, dass strengere Schutzvorschriften mit höherem Pro-

Kopf-Einkommen korrelieren. Ebenso sind die Auswirkungen der rechtlichen Schaffung von verschiedenen Gesellschaftsformen, insbesondere Formen mit beschränkter Haftung und transferierbaren Anteilen, nicht hoch genug einzuschätzen. Gleiches gilt für die Ausgestaltung des Erbrechts. Als Beispiele für Vergleiche verschiedener nationaler Regime zeigen die Autoren 1.) die Regeln, die die Rolle von Arbeit und Kapital in der Unternehmensführung prägen und 2.) die Entwicklung des Wettbewerbsrechts in den USA und in Europa. Das Vertragsrecht wird hier leider kaum angesprochen, obwohl die meisten Rechtsgebiete auf privatrechtliche Verträge auf die eine oder andere Art aufbauen; die Autoren verschweigen denn auch die sehr wichtige Arbeit von Hugh Collins, „Regulating Contracts“ (2004), der (auch) die faktische Wirkung des Vertragsrechts untersucht.

Das Kapitel „Law in the Contemporary Period: Combining the Weberian Perspective and Comparative Analysis“ behandelt das Innenleben des Rechtssystems, das im vorigen Kapitel noch als *black box* erschien. Dieser Ansatz, die Wirkungen des Rechts durch eine Untersuchung des Innenlebens zu ergründen, geht auf Weber und Ehrlich zurück. Die Autoren untersuchen dazu zunächst die Entwicklung und das Selbstverständnis der Mitglieder des Rechtsstabs und die daraus folgenden Auswirkungen auf die Ökonomie. So haben sich etwa die englischen Rechtsanwälte als Verteidiger der bürgerlichen Freiheiten gesehen, was letztlich auf eine Verteidigung der Eigentumsinteressen der Reichen hinauslief. Damit wurde auch das Recht zu einem Instrument dieser Klasse. Dagegen sind die kontinentalen Juristen mit ihren Kodifikationen

vergleichsweise engeren Bindungen unterworfen und stehen so dem Klienten etwas ferner und dem Staat etwas näher. Vor allem deutsche Juristen begriffen sich lange Zeit primär als Beamte und zeigten weniger Verständnis für die Interessen von Firmen. Damit konnte das Recht der Idee nach auch nur durch eine formelle Gesetzesänderung abgeändert werden und nicht durch kreative Anwendung, die sich an den Interessen des Klienten orientiert.

Große Bedeutung hatte die Entstehung von Großkanzleien, die allerdings innerhalb der deutschen Rechtsanwaltschaft sehr umstritten war, weil nach Ansicht mancher das Recht „nicht zum Geschäft“ werden dürfe. In Amerika gab es bereits wesentlich früher große Kanzleien. Diese Entwicklung führte dazu, dass die Kanzleien auch mehr Beratungsleistungen anboten und nicht nur im Ernstfall vor Gericht vertraten. Gleichzeitig nahm die Spezialisierung, insbesondere auf Wirtschaftsrecht, zu. Damit konnten die Kanzleien ihre Klienten bei Expansion und Internationalisierung unterstützen, das Recht in deren Sinn anwenden und „bilden“. Da die Großkanzleien gleichzeitig auch internationalisieren, wissen sie um die Unterschiede der nationalen Rechtssysteme und tragen zur Ausnutzung dieser Gefälle bei, was den Systemwettbewerb befördert. Auf der anderen Seite versuchen sie das Recht zu vereinheitlichen, wenn das für ihre Klienten besser ist. Dieses in der Praxis immer öfter vorkommende Zusammentreffen mehrerer Jurisdiktionen, hat Bull als „*the new medievalism*“ bezeichnet. Dass dies die Rechtsmonopole der Staaten schwächt, liegt auf der Hand.

Zusammengenommen zeigt der Beitrag vor allem Eines: Wie stark das Innenleben des Rechtssystems auf

das Recht und seine Umgebung wirkt. Das ist wieder ganz im Sinne von Weber, der diesen Aspekt für das Verhältnis von Recht und Wirtschaft besonders betont hat. Juristen würde das, was ich hier als Innenleben bezeichnet habe, schlicht mit Rechtskultur übersetzen. Und die Rechtsvergleichung hat durch sogenannte Makrovergleiche von Rechtssystemen schon viel in diese Richtung geforscht.

Goyer („Corporate Governance“) beginnt mit einer kurzen Übersicht über die methodischen Probleme der vergleichenden Institutionenanalyse. Es wird gefragt, welche Relevanz Institutionen tatsächlich bei der Erklärung des Verhaltens zukommen. Der Autor nimmt eine vermittelnde Position ein, indem er Institutionen nur als eine von mehreren Erklärungsansätzen ansieht. Um das umzusetzen, wählt er mehrere Perspektiven: Rechtsökonomik, Soziologie und Politik.

Die ersten Arbeiten aus der rechtsökonomischen Perspektive beschäftigten sich vor allem mit dem Prinzipal-Agent-Problem und sahen Institutionen als Antwort auf dieses Kontrollproblem. Daran wurde kritisiert, dass das Kontrollproblem nur im anglo-amerikanischen Bereich auftrat, weil es ursprünglich nur dort großen Streubesitz von Aktien gab. Den ersten Arbeiten fehlte daher eine vergleichende Sicht. Die folgenden Untersuchungen versuchten die unterschiedlichen Eigentümerstrukturen in den Ländern zu erklären und sahen die Unterschiede in den unterschiedlichen Schutzniveaus von Kleinaktionären begründet. Tatsächlich zeigte sich empirisch eine starke Korrelation dieser Regeln mit Eigentümerstrukturen und Finanzmarktstrukturen. Goyer kritisiert daran, dass vorschnell auch ein Kausalitätsverhältnis angenommen

wurde. Dagegen spricht aber schon, dass die Wirkung von Institutionen (auch) von ihrem Umfeld abhängt, in dem sie operieren.

Die soziologische Perspektive vermeidet einige Schwächen der rechtsökonomischen Perspektive. Ausgangspunkt ist hier, dass Firmen in ein ganzes System sozialer Normen eingebunden sind, die alle auf das Verhalten der Akteure einwirken. Die sozialen Normen sind aber nicht nur ökonomisch-funktionell geprägt, sondern auch stark kulturabhängig. Aus dieser Perspektive kann etwa das unterschiedliche Verhalten von US-Firmen und deutschen Firmen durch deren unterschiedliche Ausbildungsschwerpunkte erklärt werden: Deutsche Manager sind eher technikorientiert, US-Manager eher finanzorientiert. Auch vermag eine Netzwerkanalyse viel zur Erklärung von wirtschaftlichem Verhalten beizutragen, indem gefragt wird, in welchen Netzwerken Manager typischerweise stehen.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive stellt die Gestalt der *Corporate Governance* einen Kompromiss zwischen verschiedenen Wertungen, insbesondere auch sozialen Erwägungen, dar. Ein Erklärungsansatz dieser Sicht ist etwa, dass dort, wo sozialdemokratische Regierungen Arbeitnehmermitbestimmung verstärken, weniger Geld von Aktionären zur Verfügung gestellt wird, weil die Handlungsoptionen der Manager geringer sind. Die Verteilung der Herrschaftsmacht im Unternehmen wirkt sich daher auf die Ressourcenverteilung aus.

Im letzten Kapitel vergleicht Goyer den unterschiedlichen Einfluss von Institutionen einerseits und Interessen andererseits. Diese sind bei der Bildung der Präferenzen der Akteure zu trennen. Hält man die Interessen für

wichtiger, werden die Institutionen als konstant betrachtet und überprüft, wie wechselnde Interessenlagen zu verschiedenen *Corporate Governance*-Ergebnissen führen. Hält man umgekehrt die Institutionen für wichtiger, werden die Interessen als statisch angenommen und die Institutionen dynamisiert. Grundsätzlich spielen die Interessen eine größere Rolle in soziologischen und politikwissenschaftlichen Arbeiten als in Arbeiten aus der rechtsökonomischen Richtung.

Goyers Aufsatz ist stark methodisch orientiert und enthält viele allgemeine Fragen. Als solcher ist er m. E. weit über *Corporate Governance*-Institutionen hinaus relevant. Gleichzeitig leidet darunter die Fokussierung auf *Corporate Governance*. Als Leser hätte ich mir doch auch einen kurzen Überblick über die – aus der Sicht der *Corporate Governance* – wichtigsten Institutionen und deren Zweck und Wirkung gewünscht. Einiges dazu kann man allerdings im direkt anschließenden Aufsatz von Richard Whitley, „The Institutional Construction of Firms“, finden.

Als dritten Beitrag möchte ich jenen von Rubery („Institutionalizing the Employment Relationship“) vorstellen. Sie beginnt mit der Feststellung, dass der Arbeitsvertrag (so wohl die beste Übersetzung in diesem Zusammenhang, geht es doch um Arbeit auf vertraglicher Basis) eine relativ junge Institution ist, aber allen kapitalistischen Systemen gemeinsam ist. Aus ökonomischer Sicht erfolgt hier die Koordination der Ressource Arbeitskraft nicht durch den Preismechanismus und damit über den Markt, sondern – ist der Arbeitsvertrag einmal abgeschlossen – durch den Arbeitgeber, was Coase als erster in aller Klarheit herausgearbeitet hat.

Die Grenzen der Hierarchie werden

durch die Institutionen des Arbeitsvertrags gezogen, wozu neben den Gesetzen auch kollektive Verträge und soziale Normen zählen. Die Gestaltung von Arbeitsverträgen wirkt sich dabei auch auf die Gesellschaft insgesamt und insbesondere auf die Gestaltung von Familien aus. Das ergibt sich auch daraus, dass die Sozialsysteme bei den Anspruchsvoraussetzungen oft an den Arbeitsvertrag anknüpfen. Rubery beobachtet auch richtig, dass Arbeitsverträge nicht nur zwischen verschiedenen Ländern große Unterschiede aufweisen, sondern auch, dass innerhalb eines Landes verschiedene Arbeitnehmergruppen unterschiedlich stark geschützt sind. Dabei ist es gerade beim Arbeitsvertrag wichtig, diesen in weitem Kontext zu analysieren, um einen fundierten Vergleich machen zu können. So ist insbesondere das System der Sozialversicherung von immenser Bedeutung, deren Schaffung erst das Funktionieren eines halbwegs liberalen Arbeitsvertrags ermöglicht hat. Dabei wirkt die Gestaltung der Arbeitsmarktinstitutionen auf die Sozialversicherung zurück. Auf das Arbeitsverhältnis wirken aber auch die Produktionssysteme (Dienstleistung statt Produktion) und die Familienorganisationen (Kinderbetreuung) (verändernd) ein.

Nach der Einleitung behandelt Rubery die Entstehung des Arbeitsvertrags. Die Erklärungsansätze unterscheiden sich danach, ob sie die Entstehung eher als funktionalistische Notwendigkeit begreifen oder eher als Kompromiss widerstreitender Interessen. Funktionalistisch argumentieren etwa Coase (Schaffung von Hierarchie durch Weisungsrecht), Williamson (Reduzierung von Transaktionskosten) und Marx (Abschöpfung des Residualeinkommens). Rubery sieht in

der Entstehungsgeschichte aber eher ein Indiz für den anderen Erklärungsansatz.

Bedenkt man aber, so meine ich, dass der Ursprung des freien Arbeitsvertrags insbesondere in der Schaffung von Gewerbefreiheit und Bauernbefreiung liegt (so jedenfalls in Österreich und Deutschland), steht am Anfang eher der Kampf um (bürgerliche) Freiheiten, dessen Zielrichtung noch nichts mit der Gestaltung des Arbeitsvertrags zu tun hatte. Auch die später eingeführte Sozialversicherung hatte – zumindest in Deutschland – wenig Gestaltungswille hinsichtlich des Arbeitsverhältnisses, sondern wollte vor allem den sozialen Frieden sichern, um die politischen Machtverhältnisse zu stabilisieren. Hier standen also rein machtpolitische Überlegungen im Vordergrund. Auch wurde argumentiert, dass das erste Kinderarbeitsverbot in Preußen vor allem bezweckte, den Nachschub gesunder Soldaten zu sichern, was allerdings umstritten ist. Insgesamt meine ich, dass der freie Arbeitsvertrag bei seiner Geburt kaum mit spezifischem Gestaltungswillen geschaffen wurde. Das zeigt sich auch daran, dass die Staaten auf die „soziale Frage“ nicht vorbereitet waren.

Das nächste Kapitel behandelt die nationalen Unterschiede der Arbeitsvertragsnormen. Vorgestellt werden vier Aspekte: Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeit, Autonomie der Arbeitnehmer und die Gegenleistung, die der Arbeitnehmer erhält. Die Arbeitsplatzsicherheit wird oft als der wichtigste Aspekt des Arbeitsvertrags hervorgehoben. Die OECD hat hier eine detaillierte Datenbank, die ausgehend vom *employment at will*-Vertrag in den USA, verschiedene Rigiditätsstufen unterscheidet. Mit dem hohen spanischen

Kündigungsschutz erklärt die OECD denn auch die hohe Anzahl befristeter Verträge und allgemein die hohe Arbeitslosenrate. Da die Zurücknahme des Kündigungsschutzes an vielen Befristungen kaum etwas änderte, zeigt jedoch, dass die Rechtsnormen allein nicht zur Erklärung ausreichen. Es kommt vielmehr auch auf die soziale Bewertung dieser Normen durch die Akteure an. Wichtig ist auch auf funktionell äquivalente Institutionen zu blicken: So ist etwa das *employment at will*-System in den USA signifikant abgemildert durch eine extensive Heranziehung des Antidiskriminierungsrechts.

Bei der Arbeitszeit geht es vor allem um die Planbarkeit von Frei- und Familienzeit der Arbeitnehmer. Das wird durch Verteuerung von Überstunden und Feiertagsarbeit erreicht. Unterschiede zwischen den Ländern gibt es etwa wegen unterschiedlicher Ziele der Gewerkschaften: So haben diese in Deutschland und Frankreich Arbeitszeitverkürzungen gefordert zur Sicherung gemeinsamer Freizeit und zur Verteilung der Arbeit auf mehr Köpfe, in England hingegen wollten die Gewerkschaften durch Arbeitszeitverkürzungen den Zugang zu Überstundenarbeit (und damit Überstundenzuschlägen) erhöhen. Große Unterschiede zeigen sich insbesondere bei Teilzeitregimen, weil diese stark auf die Familienverhältnisse und die Arbeitsteilung der Geschlechter reflektieren.

Der nächste Aspekt des Arbeitsvertrags betrifft nach dem Titel „Authority, Work Organization and the Employment Relationship“. Tatsächlich schreibt Rubery aber fast ausschließlich über unterschiedliche Trainingsmodelle. Diese sollen aber – wie die Autoren (erst) am Ende des Unter-

kapitels anmerken – zu unterschiedlichen Hierarchiemodellen führen. Die Trennlinie bei den Trainingsmodellen verläuft zwischen internen Arbeitsmärkten und Berufsmärkten. Während interne Arbeitsmärkte den Schwerpunkt auf firmenspezifisches Wissen legen, orientieren sich Berufsmärkte an allgemeinen, oft staatlich vorgegebenen Berufsqualifikationen. Einmal erfolgt das Jobdesign über „*mould men to tasks*“, das andere Mal gilt „*tasks are organized according to their similarities in training requirements*“. Interne Arbeitsmärkte gibt es vor allem in Japan, Berufsmärkte in Deutschland und Österreich.

Als letzter Aspekt des Arbeitsvertrags spricht Rubery die Gegenleistungen für die Arbeit an, wobei sie darunter auch die Sozialversicherung versteht. Dabei spielen soziale Normen eine größere Rolle und bestimmen, welche Bedeutung etwa folgende Faktoren für die Höhe der Entlohnung haben: Qualifikation, Status, Leistung, Seniorität, Familienstand.

Das letzte Kapitel handelt von „*Pressures for Change in the Form of the Employment Relationship*“. Folgende Faktoren hält sie für relevant: den stark wachsenden Dienstleistungssektor, der nach anderen Arbeitsbedingungen verlangt als das klassische Fabrikssystem; die multinationalen Konzerne, die ihre Unternehmenskultur exportieren; den rechtssetzenden und ideologi-

schen Einfluss internationaler Organisationen wie OECD und EU; die sich verändernde Zusammensetzung der Belegschaft und deren Interessen (internationale Mobilität, Individualisierung, Ausländeranteil und Frauenanteil). Diese Faktoren führen zu einer Veränderung des Normalarbeitsverhältnisses.

Insgesamt ist der Aufsatz von Rubery stark am einzelnen Arbeitsverhältnis orientiert und deutet den Arbeitsvertrag auch stark aus dieser Perspektive. Was m. E. zu kurz kommt – insbesondere bei historischen Erklärungsversuchen –, ist die Einbeziehung der kollektiven Akteure des Arbeitslebens. So ist etwa die Sozialisation von Betriebsräten von großer Bedeutung für die Arbeitsbedingungen des Betriebs. Auch ist ein starker Trend weg vom Tarifvertrag hin zur betrieblichen Ebene (Regelung durch Betriebsvereinbarung) zu erkennen, der auch viele Unterschiede erklären mag. Schließlich ist der Arbeitsvertrag ohne Einbeziehung insbesondere der Betriebsvereinbarungen – jedenfalls in Deutschland und Österreich – unvollständig.

Trotz punktueller Kritik an den drei vorgestellten Aufsätzen ist der Sammelband aber allen Interessierten wärmstens zu empfehlen, und er wird sicher bald zu einem Standardwerk werden. Als Jurist wünsche ich mir vor allem die Kenntnisnahme des Buchs durch Juristen, die bei der Gesetzgebung rechtspolitisch beteiligt sind.

Michael Reiner

Wirtschaftskooperation in EU-Grenzregionen

Rezension von: Harald Zschiedrich
(Hrsg.), Wirtschaftliche Zusammenarbeit
in Grenzregionen. Erwartungen – Bedin-
gungen – Erfahrungen, BWV Berliner
Wissenschaftsverlag, Berlin 2011, 435
Seiten, € 45.

Der an der Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin lehrende H. Zschiedrich hat in diesem Sammelband nicht weniger als 40 AutorInnen in 33 unterschiedlichen, die Probleme der Wirtschaftskooperation in europäischen Grenzregionen behandelnden Beiträgen zu Worte kommen lassen. Dabei wird eine Dreiteilung in „Grenzregionen und Potenziale für wirtschaftliche Zusammenarbeit“, „Probleme und Erfahrungen mit Unternehmenskooperationen in ausgewählten Grenzregionen“ sowie „Schlussbemerkungen und Ausblick“ vorgenommen.

Der Herausgeber selbst setzte den Rahmen in seinem einleitenden Beitrag über „Grenzregionen als Wegbereiter von Internationalisierung und wirtschaftlicher Integration – Erfahrungen aus der deutsch-polnischen grenzüberschreitenden Kooperation“ und fasste die Ergebnisse der viele Aspekte der Wirtschaftskooperation berührenden Beiträge seiner Autorenschaft in zehn Thesen in den „Schlussbemerkungen und Ausblick“ zusammen. Lesern, die sich angesichts des Umfangs des gesamten Werks einen ersten Eindruck verschaffen und wichtige Ergebnisse erfahren wollen, sollten diese beiden Artikel als erstes studieren.

Ein großer Teil der Autoren befasst sich mit den Problemen, die sich im Gefolge der deutsch-polnischen Gren-

ze ergeben. Diese mahnen insgesamt zur Vorsicht: Obwohl die marktwirtschaftliche Transformation der damaligen sozialistischen polnischen Volkswirtschaft bereits seit mehr als 20 Jahren läuft, der EU-Beitritt im Rahmen der großen Osterweiterung 2004 erfolgte und mittlerweile die Dominanz der Grenze angesichts der Integration Polens und der anderen neuen Beitrittsländer in den Schengen-Raum verringert wurde, wäre es noch viel zu früh, von einem einheitlichen Wirtschaftsraum mit Akteuren gleicher Wirtschaftsentwicklung und kultureller Tradition auf beiden Seiten der Grenze zu sprechen.

Damit verbleiben noch zahlreiche Hindernisse, die nicht in allererster Linie konzeptionelle Barrieren darstellen, sondern Defizite der Umsetzung von Erkenntnis in unmittelbares Managementhandeln: Jeder der im grenzüberschreitenden Prozess einbezogenen Manager würde zugestehen, dass möglicherweise Polen und Deutsche „anders ticken“, aber was das konkret und täglich bedeuten kann, auf welche Befürchtungen und Ängste geachtet werden muss, damit sich diese Divergenzen nicht handlungslähmend auswirken, alles das muss mühselig im Einzelfall erkundet und mit dem allgemein vorhandenen Wissen über Unterschiede in der kulturellen und technologischen Entwicklung in Übereinstimmung gebracht werden. Insofern ist die Existenz einer durchlässig gewordenen Grenze noch kein Garant, dass neue Unternehmenskooperationen von selbst entstehen.

Der Wert des vorgelegten Sammelbandes besteht gerade auch darin, dass der Leser – vielleicht der vor einer Zusammenarbeit stehende Mittelständler? Oder der Verwaltungsmanager einer Wirtschaftsförderungsinstitution?

Oder der Unternehmensberater für grenzüberschreitende Kooperation? – nicht nur von den Schwierigkeiten der aus historischen Gründen besonders belasteten deutsch-polnischen Zusammenarbeit erfährt, sondern auch über die wahrgenommenen Chancen an anderen Grenzen unterrichtet wird.

Besonders bemerkenswert aus der Sicht des Rezensenten waren dabei die Beiträge von Karl-Heinz Lamberts, Ministerpräsident der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, über „Lehren aus der grenzüberschreitenden Kooperation in Westeuropa für die Zusammenarbeit in den Grenzregionen an den neuen EU-Binnengrenzen nach der Osterweiterung“, von Peter Mayerhofer, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, über „Standortraum Wien-Bratislava. Wächst zusammen, was bisher nicht zusammen gehörte?“, sowie die Beiträge Jergers und Knoglers über die Kooperation zwischen Oberpfalz und Böhmen und Lembergers über die ländlichen Räume Bayerns und Tschechiens am Beispiel des Landkreises Cham. Karl-Heinz Lamberts mahnte ausdrücklich „Kraft, Mut und Ausdauer“ bei der Überwindung von Grenzen an und erinnerte an die Zeiträume, die für die grenzüberschreitenden Kooperationen in Westeuropa und die Schaffung von Euroregionen, wie z. B. Saar/Lor/Lux, mit dem Beginn der Montanunion 1951 zur Verfügung standen: „Das Überwinden von Erbfeindschaften ... musste sich unter besonders sensiblen und schwierigen Bedingungen konkret vor Ort an den Grenzen bewähren.“ (S. 44)

Mayerhofer, der die Zusammenarbeit der 55 km von einander entfernten Donaustädte Wien und Bratislava ausführlich empirisch untersucht hatte und dabei feststellte, dass die Partner „ein

gutes Stück vorangekommen“ (S. 103) seien, musste dennoch zugestehen, dass auch hier in den wenigen Jahren seit der EU-Osterweiterung noch keine Wunder vollbracht werden konnten – eine „integrierte Standortregion, die auf Basis komplementärer Stärken gemeinsame Vorteile im internationalen Standortwettbewerb“ (S. 103) nutze, liege noch in ziemlicher Ferne.

Dasselbe müsse man wohl trotz viel versprechender Ansätze für die Bemühungen des Landkreises Cham sagen. Ähnliches gilt trotz der „in den letzten Jahren intensivierten“ (S. 81) Zusammenarbeit zwischen der Wirtschafts- und Handelskammern der Oberpfalz und Südwestböhmen, wo die Autoren Jergler und Knogler ausdrücklich weitere Schritte anmahnten.

Die Lage an der Oder, der deutsch-polnischen EU-Binnengrenze, ist – gemessen an den anderen Regionen – eher noch schwieriger: Beide Grenzpartner waren jahrzehntelang gewohnt, sich an den eigenen nationalen Zentren zu orientieren, standen sich also buchstäblich mit den Rücken gegenüber. Damit verlor die Peripherie einen wesentlichen Teil ihrer eigenen Dynamik und Standortstärke. Sie dünnte buchstäblich aus, was bei Unternehmenskooperationen „Übersprungeffekte“ unter Umgehung der „Grenzöde“ auslöste. So musste Zschiedrich zum Beispiel als ein Ergebnis der Untersuchung feststellen, dass „die Förderung strukturschwacher Grenzregionen in der Regel im Rahmen einer Clusterförderung“ kaum erfolgen könne (S. 423). Wenn Stärken fehlten, könnten weder kooperationsbereite Unternehmer noch Wirtschaftsförderer an ihnen ansetzen.

Der vorliegende Band, der zahlreiche Praktiker zu Worte kommen lässt, ist eine wichtiges Angebot für Hand-

lungsträger und Wirtschaftsforscher, die die allgemeinen Seminare über die EU-Regionalförderung bereits gehört haben und mehr über die konkreten

Chancen und Herausforderungen der grenzüberschreitenden Kooperation erfahren wollen.

Michael Tolkstdorf

Reihe

„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK-Wien“

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg. von Bruno Rossmann, 142 Seiten, 2002, € 22.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25.

Band 10: „Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum?“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Zotter, 178 Seiten, 2006, € 25.

Band 11: „Aspekte kritischer Ökonomie. Gedenkschrift für Erwin Weissel“, hrsg. von Markus Marterbauer und Martin Schürz, 97 Seiten, 2006, € 15.

Band 12: „Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa“, hrsg. von Günther Chaloupek, Eckhard Hein und Achim Truger, 156 Seiten, 2007, € 23.

Band 13: „Pensionskassen: Europa – Österreich; Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven“, hrsg. von Thomas Zotter, 145 Seiten, 2008, € 20.

Band 14: „Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik – Alois Guger und Ewald Walterskirchen zum 65. Geburtstag“, hrsg. von Markus Marterbauer und Christine Mayrhuber, 158 Seiten, 2009, € 24.

Band 15: „Ausgliederungen aus dem öffentlichen Bereich – Versuch einer Bilanz“, hrsg. von Christa Schlager, 178 Seiten, 2010, € 24.

Band 16: „Alternative Strategien der Budgetkonsolidierung in Österreich nach der Rezession“, hrsg. von Georg Feigl und Achim Truger, 107 Seiten, 2010, € 16.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac, 1030 Wien, Marxergasse 25, Tel 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at

Das vergessene 20. Jahrhundert

Rezension von: Tony Judt, Das vergessene 20. Jahrhundert. Die Rückkehr des politischen Intellektuellen, Hanser, München 2010, 480 Seiten, € 27,90.

Die in diesem Band gesammelten Buchbesprechungen und Essays Tony Judts stammen aus den Jahren 1994 bis 2006, nahezu alle veröffentlicht in der „New York Review of Books“ und der „New Republic“. Besprechungen von Biografien herausragender Intellektueller des 20. Jahrhunderts machen die beiden ersten Teile des Buches aus. Die Essays des dritten Teils behandeln europäische Themen, die des vierten vor allem Fragen der US-Außenpolitik.

Die Aufsätze Tony Judts, der als gebürtiger Engländer an einer amerikanischen Universität lehrte, sind nicht nur für ein amerikanisches Publikum von Interesse, wenn er auch da oder dort auf die Vorurteile dieses Publikums Rücksicht nimmt. So schreibt er den Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Europa vor allem den Christdemokraten zu, könnte doch der amerikanische Leser durch den Hinweis auf sozialistische Wurzeln verschreckt werden. Dass Judts „Reappraisals“ ins Deutsche übersetzt wurden, ist trotzdem mehr als gerechtfertigt, wenn man auch kleine Fehler übersehen muss. So wird etwa aus Franz Joseph I. in der amerikanischen Ausgabe in der Übersetzung ein Franz Joseph II. (der uns glücklicherweise erspart geblieben ist).

Die Besprechungen von Biografien politischer Intellektueller sind für Judt nicht bloße Wiedergaben und Einschätzungen des Inhalts der besprochenen Bände, sie geben ihm die Ge-

legenheit, das historische Umfeld und die Auseinandersetzung der jeweiligen Persönlichkeit mit deren Zeitgenossen zu betrachten. Die Aufsätze zu Arthur Koestler, Manes Sperber und Leszek Kolakowski spiegeln das Interesse des kritischen Betrachters für den Weg ihrer Abwendung vom Kommunismus wider. Der Ausbruch aus der Welt der jüdischen Tradition erklärt zumindest teilweise die Faszination, die das geschlossene System der sowjetischen Doktrin für jüdische Intellektuelle ausstrahlte. Judt weist zwar darauf hin, dass die Mehrzahl der Juden keine Kommunisten und die Kommunisten in ihrer Mehrzahl nicht Juden waren, doch dürfte gerade für jüdische Intellektuelle die Idee der Emanzipation des Proletariats, die auch eine Emanzipation des Judentums versprach, von großer Attraktivität gewesen sein.

Die Schwierigkeiten der Loslösung von dieser Ideologie, angesichts des Existenzkampfes mit dem Faschismus, werden deutlich gemacht. So manche Kommunisten scheuten sich davor, ihre Zweifel am Stalinismus öffentlich zu machen, um nicht dem Gegner in die Hände zu spielen, vielleicht auch aus Angst vor politischer und persönlicher Isolation. Koestler meinte dazu im Jahre 1948: „Es ist nicht zu ändern, dass Leute manchmal aus den falschen Gründen recht haben ... Die Angst, sich in schlechter Gesellschaft zu befinden, ist nicht Ausdruck von politischer Unbescholtenheit, sondern ein Zeichen mangelnden Selbstbewusstseins.“

Doch einer großen Zahl kommunistischer Intellektueller erging es wie von Manes Sperber beschrieben: „Ich wollte mich nicht mit sinnlosen Geheimnissen belasten, und außerdem wollte ich nichts wissen, was mich politisch und emotional in Schwierigkei-

ten gebracht hätte“. Und dies obwohl eine Reise in die Sowjetunion im Jahre 1931 und später auch die „Geständnisse“ in den Moskauer Schauprozessen seinen Glauben an die strahlende Zukunft des „ersten Arbeiterstaates“ und die Schaffung des „sozialistischen Menschen“ erschüttert hatten.

Kolakowski, ursprünglich ebenfalls von der kommunistischen Idee fasziniert, ist vor allem als Autor der „Hauptströmungen des Marxismus“ bekannt geworden. Er gehört zu jenen polnischen Intellektuellen, die 1968 aus ihrem Land vertrieben wurden. Schon 1954 wurden ihm Abweichungen von der marxistisch-leninistischen Doktrin vorgeworfen. Sein Werdegang unterscheidet sich von dem Koestlers oder Sperbers. Er hat, wie Judt schreibt, „nicht bloß im Marxismus, sondern unter dem Kommunismus gelebt. Er hat selbst miterlebt, wie aus dem Theorem Marxismus ein politisches System wurde. Von innen heraus beobachtet und erfahren, ist der Marxismus kaum noch vom Kommunismus zu unterscheiden – der schließlich nicht nur sein wichtigstes, sondern das einzig praktische Ergebnis war.“ Judt zitiert Kolakowskis Resümee zustimmend: „Der politische Marxismus war vor allem eine säkulare Religion.“ Dementsprechend auch die Reaktion auf vermeintliche oder tatsächliche Renegaten: Inquisition, Exkommunikation und Hexenprozesse.

Die Aufsätze über Lois Althusser und dessen „eigenwilligen Marxismus“ und über Eric Hobsbawm, für Judt „der letzte romantische Kommunist“, unterscheiden sich grundlegend in Ton und Inhalt. Althusser, seine Theorien und seine Memoiren überschüttet er mit beißendem Hohn. Schließlich versteigt Judt sich zu einer Kritik an der akademischen Welt, seine eigene Universität

eingeschlossen, in der „jemand wie Althusser Professoren und Studenten so lange im Käfig seiner absurden Phantasien gefangen halten konnte, ja bis heute gefangen hält“.

Hobsbawm hingegen „weiß nicht nur mehr als andere Historiker, er schreibt auch besser“, meint Judt. Der akademischen Karriere Hobsbawms sei die Mitgliedschaft in der britischen Kommunistischen Partei nicht förderlich gewesen. Gerade im Aufsatz über Eric Hobsbawm wird deutlich, dass die Sicht Tony Judts marxistisches Ideengut allzu eng mit der Theorie und Praxis des „realen Sozialismus“ verknüpft, was zu problematischen Urteilen führen kann. Judt schreibt: „Marxistischer Historiker“ zu sein heißt aus seiner (Hobsbawms) Sicht nur, einen historischen oder interpretativen Ansatz zu verfolgen.“ Der Ansatz, „das Augenmerk stärker auf ökonomische und soziale Verhältnisse als auf politische Geschehnisse zu richten ... ist (heute) selbstverständlich, sogar unter Konservativen“. Diese Feststellung scheint mir doch etwas zu summarisch zu sein und trägt auch der Tatsache nicht Rechnung, dass vor allem Historiker, die der Marx'schen Sichtweise folgten, die Geschichtsschreibung vom Kopf auf die Füße gestellt haben.

Was Judt an der persönlichen Haltung Hobsbawms kritisierenswert findet, ist ein „gewisser Mangel an Empathie“: „Die leidenschaftlichen Gefühle seiner vormaligen Genossen rühren ihn ebenso wenig wie ihre Verbrechen.“ Bei allem Respekt vor dessen Werk schließt er die Besprechung von Hobsbawms Erinnerungen mit dem harten Urteil: „Eric Hobsbawm ist das größte Naturtalent unter den Historikern unserer Zeit, aber Schmerz und Schande des Jahrhunderts hat er irgendwie verschlafen.“

Indem er den Weg marxistischer Intellektuellen nachzeichnet, gab Tony Judt Einblicke in seine eigene intellektuelle Entwicklung. Er war „in einer marxistischen Familie aufgewachsen ... (die) die sozialdemokratische Arbeiterbewegung als ... Heimat betrachtete“ und daher „vehemente Antikommunisten“ waren. „Aus ihrer Sicht war der Bolschewismus nicht nur eine Diktatur, sondern, mindestens ebenso schlimm, eine Karikatur des Marxismus.“ Er selbst bezeichnete sich als „universalistischen Sozialdemokraten“ und als einen der *Liberals* in den USA. Allerdings stand er der aktuellen Politik der europäischen Sozialdemokratie mit beträchtlicher Distanz gegenüber, wie beispielsweise in seinem Essay „Der Gartenzwerg – Tony Blair und das britische Kulturerbe“ zum Ausdruck kommt. Auch seine liberalen amerikanischen Freunde werden von Judts Kritik – und das wohl zu Recht – nicht verschont. In „Das Schweigen der Lämmer oder Der merkwürdige Tod des liberalen Amerika“ geißelt er das hilflose Schweigen „liberaler“ Kommentatoren in den USA angesichts der katastrophalen Außenpolitik des Präsidenten Bush.

In Aufsätzen zu Hannah Arendt, Primo Levi und Edward Said, wie auch in den Essays zum Sechstagekrieg und seinen Folgen für Israel („Das Land, das nicht erwachsen werden will“) setzt er sich mit der Problematik des Holocaust wie auch mit der israelischen Realität auseinander.

Als Verdienst Hannah Arendts streicht Judt heraus, dass sie die psychologischen und moralischen Momente totalitärer Herrschaft besonders gut herausgearbeitet habe und verteidigt sie gegen die Kritik an ihrer These, Terror sei nicht ein äußerliches politisches Instrument, sondern zent-

rale Triebfeder der Tyrannei.

An Primo Levi rühmt er die Klarheit, mit der er über das Grauen berichtet: Er „konnte ... urteilen, und er konnte hassen. Aber er widerstand beiden Versuchungen“. Mit der Nüchternheit des Naturwissenschaftlers habe er in einer Sprache, die „straff, konzentriert, destilliert“ ist, kühler als viele andere seine Erfahrungen im Konzentrationslager vermittelt. Er legte Zeugnis ab von einer Barbarei, die unausrottbar sei, jederzeit wieder auftreten könnte. Resignierend stellt Levi allerdings fest: „Das Gewerbe, Taten in Worte zu kleiden, (ist) seinem Wesen nach zum Scheitern verurteilt.“ Mit großer Empathie berichtet Judt über die Scham und Schuldgefühle eines Überlebenden des Holocaust, wie er sie im Spätwerk Primo Levis fand.

Der Aufsatz über Edward Said erschien ursprünglich als Vorwort Tony Judts zu einer Sammlung von Suids Aufsätzen aus den Jahren 2000 bis 2003, die sich mit dem Scheitern des Oslo-Friedensprozesses, den Anschlägen vom 11. September, dem US-Vergeltungsschlag in Afghanistan und dem Einmarsch im Irak beschäftigten. Israel sei vollständig auf Finanzhilfe, Waffenlieferungen und diplomatische Unterstützung durch die USA angewiesen, daher habe Said seine Analysen eines „Unbequemen“ vor allem an die amerikanische Öffentlichkeit gerichtet. Said kommt zum Schluss, dass sowohl das „historische Palästina“ wie auch das „historische Israel“ inzwischen Geschichte seien und sich „ein Staatswesen herausbilden müsse, in dem beide Völker leben und einander respektieren“. Judt räumt ein, dass ein „friedliches Miteinander von Juden und Arabern in einem gemeinsamen Staat kaum noch vorstellbar“ sei, dennoch sieht er keine andere Lösung, verweist

sie aber mit der Bemerkung, dass dahinstehe, „wann und in welcher Form“ dies möglich sei, in den Bereich der Utopie.

Den Titel des „Unbequemen“ hat sich Tony Judt ebenfalls redlich verdient. Seine Rezension eines Buches über den Sechs-Tage-Krieg wie auch sein Beitrag in der israelischen Zeitung „Haaretz“ haben ihm empörte Reaktionen, vor allem in den USA, eingebracht, plädierte er doch für einen radikalen Kurswechsel der israelischen Politik. Das Land könne sich nämlich nicht allein auf die Hilfe der USA, auf Waffen und Mauern verlassen.

Im dritten Teil des Bandes erweist sich Judt als profunder Kenner der europäischen Zeitgeschichte, als der er sich schon als Autor des Standardwerks „Die Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart“ ausgewiesen hatte. Von Frankreich über Großbritannien, Belgien und Rumänien spannt er den Bogen. Teils sind es Rezensionen historischer Arbeiten, die – ähnlich wie bei der Besprechung von Biografien – Tony Judt den Anlass für kritische Würdigung wie auch originelle Analysen des Geschichtsverlaufs geben. Der 1999 veröffentlichte Aufsatz über Belgien könnte heute geschrieben worden sein. „Belgien ist kein Staat mehr, sondern ein Flickenteppich von Verwaltungen...“ Judt schreibt, „die hervorstechendste (*salient*) Eigenschaft dieses kleinen Landes könnte vielleicht sein, dass es die Gefahren veranschaulicht, die allen Staaten heutzutage drohen“. Belgien führe „uns vor Augen, dass es auch zu wenig Staat geben kann“, eine Einsicht, die auch für die österreichische Wirklichkeit Geltung haben könnte.

Sein Aufsatz über Rumänien, vor der Aufnahme des Landes in die Europäische Union geschrieben, skizziert die

Probleme eines ethnisch gemischten Landes, dessen faschistisches wie kommunistisches Erbe schwer auf seiner Gegenwart lastet. Judt räumt ein, dass die Mitgliedschaft Rumäniens „die Union viel Geld kosten“ werde. Doch im Gegensatz zu jenen, die den Beitritt Rumäniens und Bulgariens zur EU als verfrüht angesehen haben, meint er, „ohne diese Bereitschaft, die vorteilhafte Zugehörigkeit jenen anzubieten, die sie tatsächlich brauchen, wäre die Europäische Union eine Karikatur ihrer selbst und all jener, die an sie glauben“. Angesichts der gerade in der jüngsten Zeit zu beobachtenden zögerlichen und konzeptlosen Haltung großer Mitgliedsländer (und auch kleiner wie Österreich, die sich hinter großen verstecken) ist dieser Glaube vielfach erschüttert worden, droht die Idee der europäischen Solidarität zu einer Schimäre zu verkommen. Hierzulande wird sie nicht einmal mehr als Stehsatz in Sonntagsreden von Politikern verwendet, zu groß ist deren Desinteresse wie auch die Angst vor dem journalistischen Kleinstformat.

Der letzte Teil des Buches versammelt Judts Aufsätze über den Kalten Krieg und die Außenpolitik der USA. Faszinierend ist seine Einschätzung der amerikanischen und sowjetischen Politik während der Kuba-Krise, die so manche Klischeevorstellung revidiert, vor allem was die Rolle der Kontrahenten Kennedy und Chruschtschow betrifft.

Der Epilog des Buches steht unter dem Titel „Die Aktualität der sozialen Frage“. Vierzehn Jahre nachdem der Aufsatz geschrieben wurde, haben seine Aussagen nichts an Aktualität verloren, im Gegenteil. Zu diesem Zeitpunkt war die Linke in den meisten europäischen Ländern an der Macht. Judt sah jedoch ganz klar, wie fragil

ihre Position war. Die Linke müsse „schon etwas Besseres bieten“, um wiedergewählt zu werden. Sie müsse, „lernen, dass unsichere Beschäftigungsverhältnisse, Migranten mit eingeschränkten bürgerlichen Rechten, die Chancenlosigkeit junger Leute, die wachsende Zahl von Obdachlosen kein Rand-, sondern ein Grundproblem sind“.

Judt warnte schon damals vor dem „Dritten Weg“, der nicht nur „New Labour“ und der deutschen Sozialdemokratie das Vertrauen vieler ihrer Wähler und Mitglieder kostete. Er plädiert für einen aktiven, nicht für einen „schlanken“ Staat, der „die sozialen Auswirkungen der Globalisierung in den Griff ... bekommen ..., sich nicht auf minimale Hilfsleistungen beschränken (darf)“. Eine partielle Rücknahme der Sozialreformen, die nach den Erfahrungen mit dem Aufstieg von Extremisten im Nachkriegseuropa gemacht

wurden, sei riskant. Und Judt schließt: „Schon die großen Reformer des 19. Jahrhunderts wussten, dass die soziale Frage nicht verschwindet, wenn sie nicht gelöst wird. Sie sucht sich einfach radikalere Antworten.“

Tony Judt ist im August des letzten Jahres einer heimtückischen Krankheit erlegen. Bis zuletzt hat er geschrieben, dem körperlichen Verfall trotzend. Sein letztes, 2010 veröffentlichtes Werk „Ill Fares the Land“ kann wohl als sein Vermächtnis angesehen werden. In ihm verfolgt er die Gedanken des Epilogs weiter, vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise.

Für Tony Judt gilt das, was er nach dem Hinscheiden Edward Saids geschrieben hat: „Sein Tod hat eine große Lücke im öffentlichen Leben Amerikas gerissen.“ Man muss ergänzen: Auch seine hellsichtigen Analysen Europas werden uns fehlen.

Ferdinand Lacina

Mythos Marienthal

Rezension von: Reinhard Müller (Hrsg.),
Mythos Marienthal. Blicke auf die Fabrik,
die Arbeiterkultur und die Arbeitslosen,
StudienVerlag, Innsbruck 2010,
224 Seiten, € 29,90.

Es gibt wohl kaum ein Dorf in Österreich, das so umfassend erforscht wurde wie Marienthal. Das Buch „Die Arbeitslosen von Marienthal“ machte diesen Ort innerhalb der Sozial- und Kulturwissenschaften weltweit bekannt. Diese sogenannte Marienthal-Studie gilt auch ein dreiviertel Jahrhundert nach ihrer Entstehung als eine der bedeutendsten Gemeindestudien, als eine Pionierarbeit auf dem Gebiet der Soziographie, als noch immer aktuelles Grundlagenwerk der Arbeitslosen- und als wegweisendes Projekt der empirischen Sozialforschung.

Der internationalen wie nationalen Bekanntheit Marienthals haftet, so der Autor, dennoch etwas Legendäres an. Das mag am zeitlichen Querschnitt liegen, der lediglich das Marienthal des Winters 1931/32 beschreibt und analysiert, ebenso am zentralen Thema der Studie, das zu einer Gleichsetzung Marienthals mit außerordentlicher Arbeitslosigkeit führte, wenngleich diese nur ein halbes Jahrzehnt währte. Wichtig für die Mythisierung Marienthals ist jedoch der Umstand, dass dieser Ort auf kaum einer Landkarte zu finden ist. Marienthal bezeichnet nämlich kein Dorf im verwaltungstechnischen Sinn, sondern ist lediglich der Name für eine Fabrik und die dazugehörige Arbeiterkolonie.

Wenig Beachtung fand bislang das Projektteam der Marienthal-Studie, dem insgesamt fünfzehn Personen

angehörten. Heute werden meist nur die drei Autorennamen mit dem Projekt verbunden: Paul F. Lazarsfeld als Leiter, seine damalige Ehefrau Marie Jahoda (gesch. Lazarsfeld, verh. Albu; 1907-2001), eine Sozialpsychologin, als Autorin der eigentlichen Studie, schließlich der Verfasser des soziographischen Anhangs, der Soziologe und Rechtswissenschaftler Hans Zeisel (1905-1992).

Wesentlichen Anteil hatte die in der Studie lediglich bedankte Lotte Schenk-Danzinger, die den Großteil der Feldforschung leistete. Weitere Mitglieder waren die damalige Psychologiestudentin Elfriede Czeija (geb. von Guttenberg; 1910-2000), die Lebensgefährtin des bekannten sozialdemokratischen Politikers Julius Deutsch (1884-1968), die Hauptschuldirektorin und Wiener Gemeinderätin Maria Deutsch (geb. Herzmansky, verh. Kramer; 1884-1973), deren Tochter, die Psychologiestudentin und spätere Psychologin Hedwig Erna Friederike Deutsch (geb. Kramer, verh. Jahoda; 1911-1961), der damalige Welt-handelstudent und spätere Diplomat Karl Hartl (1909-1979), Marie Jahodas Cousine, die Ärztin Clara Jahoda (1901-1986), der Arzt Paul Stein, die Ärztin und Psychoanalytikerin Josefine Stross (1901-1995), die später als Ärztin Sigmund Freuds und als Mitbegründerin der „Hamstead War Nurseries“ bekannt wurde, die Soziologin Gertrude Wagner (geb. Höltei; 1907-1992), der damalige Jusstudent und spätere Diplomat Walter Wodak (1908-1974), die Schwester Hans Zeisels, die damalige Psychologiestudentin und spätere Meinungsforscherin Ilse Zeisel (verh. Williams; 1909-1999) und der Arzt Kurt Zinram. Alle gehörten der Sozialdemokratie an und kamen aus dem Freundes- und Verwandtenkreis

von Jahoda und Lazarsfeld.

Der hier vorgelegte Bildband soll das Wissen um diesen einzigartigen Ort österreichischer Wissenschaft im ländlichen Raum vertiefen, soll Einblicke in die Fabrik und die einst hoch entwickelte Arbeiterkultur gewähren. Er illustriert die Arbeiterkolonie im Kontext des Bauerndorfes Gramatneusiedl, die wichtigsten Gebäude der Textilfabrik, die Wohnhäuser und Infrastruktureinrichtungen wie die Kinderbewahranstalt, den Montessori-Hort,

das Fabrikspital oder den Tanz- und Theatersaal. Vor allem aber zeigt er die Frauen, Männer und Kinder Marienthals in ihren sozialen Nuancen, von den Fabrikbesitzern und Direktoren bis zu den Beamten, Arbeitern und Kleingewerbetreibenden. Er verbildlicht das soziale und politische Leben, die Arbeiterkultur mit ihren Sport-, Musik-, Theater- und anderen Vereinen sowie mit ihrem breiten Spektrum politischer Organisationen.

Josef Schmee

Peter Kreisky 1944-2010

Tief betroffen mussten Freunde und frühere Kolleginnen und Kollegen am letzten Weihnachtsfeiertag des vergangenen Jahres aus den Nachrichten erfahren, dass Peter Kreisky in seinem Urlaubsort in Mallorca plötzlich verstorben ist. Er stand erst im 67. Lebensjahr.

Peter Kreisky wurde am 8. Mai 1944 geboren, sein Geburtsort ist Stockholm, wo seine Eltern Bruno und Vera Kreisky nach der Okkupation Österreichs durch Hitlerdeutschland 1938 Zuflucht gefunden hatten. Seine Kindheit verbrachte Peter Kreisky in Schweden, wo er auch die Grundschule besuchte und von wo er mit seinen Eltern 1951 nach Österreich kam.

Während seiner Mittelschul- und Studienzeit engagierte sich Peter Kreisky bei der sozialistischen Mittelschüler- bzw. Studentenbewegung. Von 1962 studierte er an der Universität Wien Rechtswissenschaften (Dr. iur. 1970). Jusstudium und Engagement in der Studentenpolitik fielen in die bewegten „68er-Jahre“, die Peter Kreiskys politische Orientierung nachhaltig geprägt haben. Er stand stets in einem kritischen Verhältnis zu der von seinem Vater als Bundeskanzler maßgeblich geprägten Politik der SPÖ-Alleinregierung (1970-1983) bzw. auch der späteren Politik der Sozialdemokratischen Partei, wobei er immer auch deren Verdienste um Reformen und für die Geltendmachung sozialer Zielsetzungen zu würdigen wusste.

Nach Abschluss des Studiums absolvierte Peter Kreisky 1970 bis 1972 den politikwissenschaftlichen Zweig des Instituts für Höhere Studien. Dort wirkte er an maßgeblicher Stelle am Forschungsprojekt über das österreichische Gesundheitswesen mit (veröffentlicht 1980 unter dem Titel „Gesundheit im gesellschaftlichen Konflikt“).

Im September 1973 trat Peter Kreisky in die Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der AK Wien ein. Seine hauptsächlichen Arbeitsgebiete waren Fragen der gesellschaftlichen Ungleichheit und der Entwicklung des Sozialstaats, später die Entwicklung regionaler wirtschaftlicher Disparitäten und Regionalpolitik. Viele Jahre vertrat Peter Kreisky die Bundesarbeitskammer in der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) und in einer Vielzahl ihrer Unterarbeitsgruppen, wo er sich mit großem Engagement und Beharrlichkeit für die Anliegen der AK in der Regionalpolitik einsetzte.

Bei seinen sozialwissenschaftlichen Untersuchungen kam Peter Kreisky seine gute Kenntnis des schwedischen Modells der Sozial- und Wirtschaftspolitik zugute. Von der Ausbildung her primär Politikwissenschaftler, war Peter Kreisky nach seinem Selbstverständnis immer Sozialwissenschaftler in einem umfassenden Sinn, der stets auch die Wechselbeziehungen zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik im Blick hatte. Über den wissenschaftlichen und interessenpolitischen Bezug hinaus reichte sein Aktionsradius weit in den politischen Bereich hinein, wie seine vielfältigen Engagements auf den verschiedenen Politikebenen bezeugen. Peter Kreisky hat in diesem Sinn immer in zwei verschiedenen Sphären agiert, in jener der Sozialwissenschaft und in jener der Politik, wobei sein Engagement aber ungeachtet seiner Zugehörigkeit zur SPÖ kein bloß parteipolitisches war.

Nach seiner 2008 erfolgten Pensionierung widmete sich Peter Kreisky intensiv der Arbeit in verschiedenen Organisationen der Zivilgesellschaft. Die starke öffentliche Anteilnahme am tragischen, allzu frühen Ableben Peter Kreiskys hat die Schwere des Verlustes dieses politischen Sozialwissenschaftlers für Österreich deutlich werden lassen.

Günther Chaloupek