

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial
Inflation! Welche Inflation?

Norbert Reuter
Antizyklische Fiskalpolitik:
Kern des Keynesianismus?

P. Mooslechner, M. Schürz, B. Weber
Transparenz als Steuerungsmechanismus
in Finanzsystemen

Andrea Leiter, Engelbert Theurl
Soziale Krankenversicherung
und Einkommensteuer

Margareta Kreimer, Katja Hartl
Am Rande des Arbeitsmarktes:
Haushaltsnahe Dienstleistungen

Karl Kollmann
Soziale Verantwortung
von Unternehmen

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

30. Jahrgang (2004), Heft 3

Inhalt

Editorial

Inflation! Welche Inflation? 319

Norbert Reuter

Antizyklische Fiskalpolitik und *deficit spending* als Kern des Keynesianismus?
Eine „schier unausrottbare Fehlinterpretation“ 325

Peter Mooslechner, Martin Schürz, Beat Weber

Transparenz als Steuerungsmechanismus in Finanzsystemen 347

Andrea Leiter, Engelbert Theurl

Soziale Krankenversicherung und Einkommensteuer: Empirische
Tarifanalyse einer komplexen Beziehung 363

Margareta Kreimer, Katja Hartl

Am Rande des Arbeitsmarktes. Zur Qualität der Arbeit im Bereich
haushaltsnaher Dienstleistungen 393

Kommentar

Karl Kollmann

Soziale Verantwortung von Unternehmen als erwünschter
Konsumparameter 421

Bücher

Harold James (Hrsg.), *The Interwar Depression in an International Context*;
Gerhard Senft, *Im Vorfeld der Katastrophe. Die Wirtschaftspolitik des Ständestaates. Österreich 1934 bis 1938* (Gerhard Melinz) 429

Ulrich Brand, Werner Raza (Hrsg.), *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes* (Roland Atzmüller) 439

Harald Hagemann, Michael Landesmann, Roberto Scazzieri (Hrsg.), *The Economics of Structural Change*; Frank Stille, Brigitte Preissl, Jürgen Schupp, *Zur Dienstleistungslücke. Dienstleistungsmuster im internationalen Vergleich*; Katarina Stanoevska-Slabeva (Hrsg.), *The Digital Economy – Anspruch und Wirklichkeit* (Michael Mesch) 450

Peter G. Rosner, The Economics of Social Policy (Agnes Streissler)	460
Kurt W. Rothschild, Die politischen Visionen großer Ökonomen (Wilfried Altzinger).....	463
Kevin Phillips, Die amerikanische Geldaristokratie. Eine politische Geschichte des Reichtums in den USA (Peter Filzmaier).....	467
E. A. Wrigley, Poverty, Progress and Population (Andreas Weigl)	470
Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘	U3

Unsere AutorInnen:

Katja Hartl ist freie Sozialwissenschaftlerin und Sozialarbeiterin in Graz.

Karl Kollmann ist stellvertretender Leiter der Abteilung Konsumentenpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und Titularprofessor der Wirtschaftsuniversität Wien.

Margareta Kreimer ist Universitätsassistentin am Institut für Volkswirtschaftslehre der Karl-Franzens-Universität in Graz.

Andrea Leiter ist Mitarbeiterin bei alpS – Zentrum für Naturgefahren Management in Innsbruck.

Peter Mooslechner ist Mitarbeiter der Hauptabteilung Volkswirtschaft der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Norbert Reuter ist Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule in Aachen und zuständig für Wirtschaftspolitik beim Bundesvorstand der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di in Berlin.

Martin Schürz ist Mitarbeiter der Hauptabteilung Volkswirtschaft der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Engelbert Theurl ist Professor am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Innsbruck.

Beat Weber ist Mitarbeiter der Hauptabteilung Volkswirtschaft der Oesterreichischen Nationalbank in Wien.

Editorial

Inflation! Welche Inflation?

„Conventional wisdom once held that money doesn't matter“, so eröffnete 1995 der Tagungsband der Federal Reserve Bank von St. Louis über Wirkungskanäle der Geldpolitik. Da im Allgemeinen davon ausgegangen werden kann, dass die Politik mit einer Verzögerung von fünf bis zehn Jahren auf die Theorie reagiert, konnte diese Erkenntnis schon zu besagtem Zeitpunkt als sehr gut abgesichert gelten. Vor allem die Untersuchungen über den Zins- und Kreditkanal dies- und jenseits des Atlantik waren es, die zum besseren Verständnis über die Wirkungsweise der Geldpolitik und der Wirkung auf reale Variablen – zumindest in der kurzen bis mittleren Frist – beigetragen haben. Dessen ungeachtet konstruierten die EUropäer in Maastricht und danach mit dem Europäischen System der Zentralbanken eine Institution, deren Statuten sich gegen derartige Erkenntnisgewinne weitgehend immunisierte. Stabilität wird in den EUropäischen Verträgen – so weit es die Geldpolitik betrifft – weiterhin eisern als Preisstabilität definiert, obwohl längst klar geworden ist, dass Geldpolitik reale Effekte hat und sie somit auch die Verantwortung hat, mit ihren Instrumenten makroökonomisch stabilisierend auf die Wirtschaft einzuwirken.

Einige der Ansätze der Europäischen Zentralbank (EZB) selbst, die sich in der Revision der geldpolitischen Strategie 2003 wieder finden, wiesen zwar in diese Richtung, blieben aber zum Teil zu halbherzig, und es ist noch nicht absehbar, dass die Revision, so behutsam und zaghaft sie sich auch dieser Selbstprüfung unterzogen hat, zumindest in dem bescheidenen Rahmen des Möglichen auch in der geldpolitischen Praxis Früchte trägt. Als positiv zu vermerken ist zunächst, dass zumindest in der Kommunikation die zweite Säule (ökonomische Analyse mit einer breit fundierten Beurteilung der Aussichten für die künftige Preisentwicklung) etwas an Gewicht gegenüber der ersten Säule (Geldmengenentwicklung) gewonnen hat. Elemente dieser zweiten Säule ließen nämlich durchaus bei gutem Willen die Möglichkeit der makroökonomischen Stabilisierung zu.

Die gleichzeitige Relativierung und Verfestigung des quantitativen Inflationsziels von zwei Prozent muss aber als misslun-

gen betrachtet werden. Zwar sind die Fallstricke des äußerst eng definierten Ziels zum Teil erkannt worden, und das Ziel soll nur mehr mittelfristig gelten. (Zu diesen Fallstricken zählen etwa eine statistische Verzerrung, wodurch die tatsächliche Inflation überschätzt und deflatorische Risiken somit unterschätzt werden; der Balassa-Samuelson-Effekt, wonach auf Grund struktureller Unterschiede Inflationsdifferenziale zwischen den Mitgliedstaaten auftreten können, die bei einer EUROpa-weiten durchschnittlichen Inflation von zwei Prozent zu Deflationstendenzen und hohen Realzinsen in einigen, besonders den „Kernländern“ führen können, oder z. B. bei Euro-Beitrittskandidaten Wachstumsprozesse gebremst werden können). Der Mut, diesen Umständen wirklich Rechnung zu tragen, und Preisstabilität in einem Korridor von 1 bis 3 Prozent zu definieren, fehlte aber. Hier stellt sich aber die grundsätzliche Frage nach der demokratischen Legitimierung der unabhängigen Festlegung (nicht Verfolgung!) des Ziels der Preisstabilität, weil es ja der Fall sein kann, dass das von der Zentralbank definierte Ziel vom allgemein gewünschten, gesellschaftspolitischen und ökonomisch sinnvollen quantitativen Ziel der Preisstabilität abweicht. Zudem läuft das derzeitige institutionelle Setting Gefahr, das Ziel der Preisstabilität über alle anderen wirtschaftspolitischen Ziele (Wachstum, Beschäftigung,...) zu erhöhen, allein aus der Tatsache, dass die EZB der einzige echte EUROpäische makroökonomische Player mit entsprechenden Instrumenten ist.

Ebenso wenig wie durch die Klarstellung, dass es vor allem die instrumentelle und nicht die Zielunabhängigkeit ist, die ökonomisch und demokratiepolitisch sinnvoll ist, die Unabhängigkeit der Geldpolitik in Frage gestellt werden soll, wäre die institutionelle Unabhängigkeit der EZB in Gefahr, würde sie, wie dies für ihre unabhängigen Schwesterorganisationen Bank of England und das Federal Reserve System der USA („Fed“) eine Selbstverständlichkeit ist, mehr Kommunikation und Koordination mit den Finanzministern oder auch den autonomen Sozialpartnern pflegen. Reibungsverluste könnten so minimiert werden, und mehr Einsicht in die Vorhaben des jeweils anderen würde einiges an Unsicherheit aus den eigenen Verhaltensgleichungen nehmen, was ja an sich schon als Ziel der Wirtschaftspolitik gesehen werden kann.

Es mag wohl der etwas sonderbare und nicht immer ganz durchsichtige und nachvollziehbare Weg der EZB in ihrem ersten „Testfall“ gewesen sein, welcher Anlass zu einer Revision gegeben hatte. Im Jahr 2000 und abgeschwächt im Jahr 2001

verzeichnete EUROpa einen gleichzeitigen Ölpreis- und Dollaranstieg, was zu einer viel empfindlicheren Verteuerung der Importe geführt hatte, als dies im laufenden Jahr der Fall ist (trotz des höheren USD-Preises von Erdöl blieb der Erdölpreisanstieg in EUROpa bislang deutlich unter den Euro-Niveaus von 2000). Der zarte Aufschwung, dessen Ende bereits vorhersehbar war, war vor allem außenwirtschaftlich getragen und hatte sich noch nicht in einen selbsttragenden Aufschwung gewandelt. Die Zinsschritte, die noch dazu von der EZB über den Wendepunkt des 2. Quartals 2000 hinaus fortgesetzt wurden, trugen sicherlich zur Persistenz des EUROPäischen Abschwungs bis ins zweite Quartal 2003 und zur Schwäche des weniger als zarten Aufschwungs bei.

Einige Befürchtungen waren ja unter dem Stichwort Glaubwürdigkeitsrezession in diese Richtung gelaufen. Es wurde befürchtet, dass die EZB, die als Institution noch über keine lange Geschichte verfügt, sich mit strikter Inflationsbekämpfung – auch zu Lasten des Wachstums – die Reputation einer „glaubwürdigen“ Zentralbank „verdienen“ würde. Wenn nun jene, die vor solch einer (induzierten) Glaubwürdigkeitsrezession gewarnt hatten, Recht behalten haben, wird dieser Umstand doch kein Trost für sie sein.

Auf den sich abzeichnenden Abschwung reagierte demgegenüber die Fed beherzt mit 11 Zinsschritten nach unten, die das Zinsniveau um 5,5 Zinspunkte auf 1 Prozent senkten, während die EZB das Zinsniveau in EUROpa auf einem doppelt so hohen Wert bei einem viel hartnäckigeren Abschwung belassen hat. Die Folge: Der dem Wendepunkt folgende Abschwung in den USA erreichte im 3. Quartal 2001 seinen Tiefpunkt, in EUROpa wurde der Tiefpunkt wie gesagt im 2. Quartal 2003 erreicht, und das Wachstumsdifferenzial zwischen den USA und EUROpa betrug im 1. Quartal etwa 3,6 Prozentpunkte, ohne dass die US-Inflation in nennenswerten Ausmaß angestiegen wäre. Und trotz des jüngsten Zinsschritts der USA, der hauptsächlich binnenwirtschaftliche Gründe hat (Auslastung der Kapazitäten, anders ausgerichtete Budgetpolitik, die sicherlich in den USA im Gegensatz zu Europa auch einen Wachstumsbeitrag lieferte) bleibt eine Zinsdifferenz von 1,75 Prozentpunkten zu Lasten des EUROPäischen Wachstums und der EUROPäischen Beschäftigung bestehen.

Die Chance, welche die EZB sich und EUROpa im Frühjahr 2003 mit der Revision der geldpolitischen Strategie gegeben hatte, hat sie bisher nicht ergriffen. Anstatt externe Angebots-

schocks wie die Rohstoffpreisanstiege des letzten und des laufenden Jahres bei unausgelasteten Ressourcen (und gleichzeitigem Euro-Anstieg) als ebensolchen auch öffentlich und unmissverständlich zu erkennen und zu benennen, werden mitten in eine Phase des Anstiegs des Euros bei schwachen Wachstumsaussichten und äußerst verhaltener Binnennachfrage in den Communiqués Spekulationen über Zweitrundeneffekte angestellt und die Erwartungen in Richtung steigender Inflation und steigender Zinsen gelenkt, ganz so als sei die japanische Krise nie passiert und ganz so als liefen die US-Wirtschaft und die europäische Wirtschaft (noch) synchron.

Dass Finanzmarktakteure (und zum Teil auch Wirtschafts- und Finanzjournalisten) das Thema Inflation nur zu gerne aufgreifen, ist nicht weiter verwunderlich. Zum einen leben Banken im Allgemeinen mit höheren Zinsen besser als mit niedrigen (einige damals noch weitgehend regional autonomen Federal Reserve District Banks hatten im Verlauf der Großen Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre ihre Zinsen noch einmal angehoben, in der Hoffnung, so die Geschäftsbanken ihres Bezirks retten zu können), zum anderen, und das erscheint als ein noch wichtigerer Punkt, bedeutet ein neues „Thema“ auch immer neue Produkte, Portfolioumschichtungen in den Pensionskassen, Investmentfonds und anderen Kundenportefeuilles, was wiederum höhere Umsätze und Provisionserlöse generiert. Nicht ganz zufällig kommt das Thema Inflation daher auch zur Zeit vor allem aus den Analyseabteilungen der Investmentbanken, und zwar nicht immer ausreichend differenziert nach Regionen und/oder Zustand der Volkswirtschaften, so als lebten wir noch in einer Bretton-Woods-Welt, in der sich über fixe Wechselkurse Inflationsraten mechanisch und unabhängig von der jeweiligen Ressourcenauslastung zwischen den Regionen fortpflanzten.

EUROpa ist aber – zumindest was die Geldpolitik betrifft – im Gegensatz zu seinen Mitgliedstaaten keine kleine offene Volkswirtschaft und hat sich mit guten Gründen (weniger binnenwirtschaftliche Störungen, mehr geldpolitische Unabhängigkeit) dazu entschlossen, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu bilden, und EUROpa bildet mit den USA definitiv keinen optimalen Währungsraum (Faktormobilität, Anteil handelbarer Güter, Inflationspräferenzen, Institutionen) und sollte daher gegenüber dem Dollar kein Wechselkursziel verfolgen (abgesehen von extremen Abweichungen, wie dies manchen Experten zufolge mit dem Anstieg des Eurokurses im Februar diesen Jah-

res auf rund 1,29 USD bereits gegeben war). Die Verfolgung eines Wechselkursziels gegenüber dem US-Dollar würde der „*conventional wisdom*“ zufolge nichts anderes bedeuten, als dass der Schwanz (handelbare Güter) mit dem Hund (nicht handelbare Güter) wedelt. Der Umstand, dass EUROpa keine kleine offene Volkswirtschaft ist und über mehr geldpolitischen Spielraum als die Summe seiner Bestandteile verfügt, bedeutet aber eben auch, dass Fed und EZB auf unterschiedliche Situationen auf unterschiedliche Weise reagieren können und gegebenenfalls auch sollen.

Wenngleich viel dafür spricht, dass EUROpa mit den makroökonomischen Politiken der USA in den neunziger Jahren viel besser gefahren wäre, verdeutlicht sich in der gegenwärtigen Situation, dass daraus keine Gesetzmäßigkeit abzuleiten ist. In den USA wurde Inflation oder vielmehr die schwindende Gefahr einer Deflation dadurch zum Thema, dass der Rohstoffpreisanstieg verstärkt durch die Dollarschwäche auf steigende Binnennachfrage und steigende Ressourcenauslastung trifft (die US-Inflationsrate ohne Energiepreise lag im Juni 1,1 Prozentpunkte unter der Inflationsrate ohne Energie). Zusätzlich verstärkt sich der Energiepreisanstieg in den USA erfahrungsgemäß in den Sommermonaten (Reisezeit) dadurch, dass die Kapazitäten für den Endproduktenmarkt (Benzin) in den USA nicht auf Spitzenkapazitäten ausgelegt ist und Spitzen durch Import ausgeglichen werden, was aber weltweit zu temporär steigenden Endproduktenpreisen führt.

Währenddessen treffen diese externen Angebotsschocks in EUROpa durch den Euro-Anstieg gedämpft auf unausgelastete Ressourcen und auf schwache und dadurch weiter sinkende Kaufkraft und auf eine äußerst wackelige und zaghafte Erholung. Darüber hinaus bewegen sich die Juni-Inflationsdaten der EU12 und der USA auch schon wieder in eine andere Richtung, und die Differenz in den Inflationsraten zwischen den USA und der EU12 ist von 0,0 (Jänner 2004) auf 0,8 Prozentpunkte (Juni 2004) angestiegen.

Die asymmetrische Wirkung von Rohstoffpreisschwankungen, dass nämlich z. B. Ölpreisanstiege das Wirtschaftswachstum stärker bremsen als ein Ölpreisfall das Wachstum beflügelt, kann also nicht nur in der Psychologie der Wirtschaftssubjekte begründet liegen, sondern auch in einer asymmetrischen und undifferenzierten Reaktion der Geldpolitik und der „Themenmacher“ auf den Finanzmärkten.

Eine differenzierte und angemessene Haltung der EZB – und der europäischen Wirtschaftspolitik – würde erstens bedeuten, ihren zu engen Zielkorridor bezüglich des Inflationsziels zu revidieren, zweitens die gegenwärtig unterschiedliche Lage der Wirtschaft in EUROpa und den USA in ihrer Zinspolitik zu berücksichtigen und – allgemeiner gesagt – externe, den gesamten Euro-Raum betreffende Schocks zu akkomodieren und gegebenenfalls auch gegenzusteuern. Drittens sollte klar sein, dass nationale Budgets auf nationale Schocks reagieren können müssen, ohne das Ziel der Budgetpolitik aus dem Auge zu verlieren. Und viertens wird eine selbstbewusste, (instrumentell) unabhängige Zentralbank den Dialog und die Koordination mit den Finanzministern, dem Parlament und den Sozialpartnern eher suchen denn scheuen, weil sie so dazu beitragen kann, Unsicherheit und Reibungsverluste zu reduzieren, so wie das Wachstumspotenzial und die Erfolgssichten von Reformen zu erhöhen. Ein Oberschiedsrichter, der alle Ziele der Wirtschaftspolitik unter das (s)eine stellt, ist ökonomisch nicht sinnvoll und demokratiepolitisch bedenklich.

Antizyklische Fiskalpolitik und *deficit spending* als Kern des Keynesianismus?

Eine „schier unausrottbare Fehlinterpretation“

Norbert Reuter

John Maynard Keynes gilt gemeinhin als ein Ökonom, der mittels antizyklischer Fiskalpolitik das kapitalistische Wirtschaftssystem dauerhaft stabilisieren zu können glaubte, wobei die Finanzierung der jeweils durchzuführenden staatlichen Investitions- und Konjunkturprogramme durch Kreditaufnahme (*deficit spending*) erfolgen sollte. Da die Tilgung derart entstandener staatlicher Defizite jeweils einen neuerlicher Konjunkturaufschwung voraussetzt, hat sich die „schier unausrottbare Fehlinterpretation“¹ durchgesetzt, der Keynesianismus gelte allenfalls für Zeiten, die durch einen starken Wachstumstrend charakterisiert sind. Darüber hinaus fehle es ihm jedoch an einer Langfristperspektive.²

Trotz dieser Kritik nahm der Keynesianismus in der westlichen Welt über längere Zeit hinweg sowohl in der Wirtschaftstheorie als auch in der Wirtschaftspolitik eine Führungsrolle ein. Keynes' Wirtschaftstheorie bildete erklärtermaßen die Grundlage der Wirtschaftspolitik westlicher Industrieländer der 1960er und 1970er Jahre. Vom damaligen amerikanischen Präsidenten Richard Nixon wird berichtet, er habe 1971 den mittlerweile berühmten Satz „We are all Keynesians now“ ausgesprochen. Mit dem Rückgang der Wachstumsraten, dem Ausbleiben kräftiger Wachstumschübe und dem parallel verlaufenden Anstieg der staatlichen Defizite wurde jedoch bereits kurz darauf das „Ende der keynesianischen Ära“ eingeläutet.³ Die Wirtschaftspolitik vieler Länder schwenkte auf theoretische Konzepte zurück, die sich wieder stärker an der Idee der Selbstregulierung der Märkte orientierten.

Keynesianische Wirtschaftstheorie und -politik stehen seitdem in dem Ruf, allenfalls in Phasen starken Wachstums zur Abfederung konjunktureller Unterbrechungen brauch- und anwendbar zu sein. Gemäß dieser Logik hat der Keynesianismus angesichts langfristig abnehmender Wachstumsraten seine Zeit hinter sich. Tatsächlich hat, wie Mattfeldt feststellt, „(...) die vermeintlich mechanistische Zusammenhangs- und Gleichge-

wichtshydraulik seiner Argumentation (...) in den Lehrbüchern und im Studium der Wirtschaftswissenschaften (...) seit Jahrzehnten ganze Generationen von theoretischen wie praktischen Ökonomen davon abgehalten, sich mit den Implikationen und Reformpotenzialen des Keynes'schen Werkes auseinanderzusetzen.“⁴

1. Wirtschaftliche Entwicklung in Stadien und die wirtschaftspolitischen Implikationen

Die Identifizierung der Keynes'schen Theorie mit einer antizyklischen Fiskalmechanik stellt das Keynes'sche Verständnis von historisch rückgebundener Theorie geradezu auf den Kopf. In seinem Hauptwerk „Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes“ aus dem Jahr 1936 lassen sich – ohne dass Keynes dies explizit zum Gegenstand seiner Ausführungen gemacht hat – bereits zwei Hauptstadien der kapitalistischen Entwicklung unterscheiden, die Crotty folgendermaßen umschrieben hat: „Specifically, Keynes argues that nineteenth-century capitalism differed in institutional and class structure as well as in agent behavior patterns from post World War I capitalism. Because of these institutional differences, nineteenth-century capitalism exhibited impressive economic growth and stability, whereas twentieth-century capitalism was prone to stagnation-depression as well as to bouts of extreme instability.“⁵

Die Tatsache, dass Crotty noch 1990 die „These“ begründen zu müssen glaubt, „(...) that Keynes's theory is institutionally and historically contingent“,⁶ dokumentiert schlaglichtartig die vorherrschende Ignoranz gegenüber den theoretischen Inhalten des Keynes'schen Gesamtwerks, speziell auch der Tatsache, dass sich Keynes immer wieder ausführlich mit der Veränderung marktwirtschaftlich organisierter Industriegesellschaften im Zeitablauf beschäftigt hat. Auf Grund theoretischer Überlegungen stand für ihn fest, dass wegen nachfragetheoretisch zu begründender Wachstumsabschwächung in der Zukunft eine wirtschaftspolitische Neuorientierung stattfinden muss, die den Übergang vom primär privatwirtschaftlichen über den vorwiegend öffentlichen Investitions- und Akkumulationstypus zur tendenziell wachstumsfreien Wirtschaft angemessen zu unterstützen hat. Entsprechend bedarf jede Phase einer ihr entsprechenden Wirtschaftspolitik, so dass sich – mit jeweiligem Bezug auf verschiedene historische Entwicklungsphasen – im Keynes'schen Werk unterschiedliche Maßnahmenkataloge finden. Eine Reihe von Einschätzungen, die die Keynes'sche Theorie als in sich „widersprüchlich“ sehen, dürften daher auf dem Missverständnis beruhen, Keynes hätte eine raum- und zeitunabhängige „general theory“ – wie der Titel seines Hauptwerks suggeriert – zu entwerfen beabsichtigt.⁷

Die historische Rückgebundenheit des Keynes'schen Werkes dokumentiert in besonderer Weise eine relativ unbekannt gebliebenen Analy-

se der Zukunft westlicher Nachkriegsgesellschaften, die Keynes im Mai 1943 vorgelegt hat.⁸ Bereits während des Krieges wurden auf Initiative des englischen Finanzministeriums Expertenrunden über ökonomische Probleme der Nachkriegsentwicklung organisiert, in deren Rahmen eine Reihe von Memoranden entstanden.⁹ Mit einem Papier, das dem Problem der Arbeitslosigkeit in der Zukunft gewidmet war, reagierte Keynes auf Vorschläge von Hubert Henderson und James E. Meade, die ihm nur unzureichend zwischen kurz- und langfristigen wirtschaftspolitischen Anforderungen unterschieden hatten. Auch wenn es sich nur um eine Darstellung von wenigen Seiten handelt, die sich zudem explizit auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bezieht, findet sich in diesem drei Jahre vor seinem Tod entstandenen Dokument gewissermaßen die Quintessenz seiner langjährigen wirtschaftstheoretischen und -politischen Erkenntnisse. Insofern stellt dieses Papier alles andere als einen theoretischen Bruch mit früheren Theorien dar. In konzentrierter Form dokumentiert es seine Sichtweise grundsätzlicher Entwicklungsphasen des Kapitalismus. Für die Zeit nach dem Krieg prognostiziert Keynes drei voneinander abgrenzbare Phasen:¹⁰

In einer *ersten Phase* besteht ein erheblicher Bedarf an Investitionen, um die hohe Nachfrage (bedingt vor allem durch Wiederaufbau, Nachholbedarf, Mangel an Grundbedarfsgütern) decken zu können. Das notwendige Investitionsvolumen liegt in dieser Phase deutlich über dem Sparniveau, so dass weniger als erforderlich investiert werden kann. Gewinne werden kontinuierlich in neue Produktionsanlagen investiert, sei es, um vorhandene Kapazitäten zu erweitern, sei es, um neue Produkte, für die auf Grund niedriger Güterausstattung der Haushalte eine hohe Aufnahmebereitschaft besteht, auf den Markt zu bringen. Die optimistischen Absatz- und die damit verbundenen Renditeerwartungen („Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals“) werden auf Grund der dynamischen Nachfrage tendenziell erfüllt, so dass Gewinne immer wieder kapazitätswirksam investiert werden. Das „Akkumulationskarussell“, also die Abfolge von Gewinnerwartung, Investitionen und bestätigten Gewinnerwartungen, kommt marktendogen initiiert in Fahrt und führt zu einem kontinuierlichen Kapazitätsaufbau. Die hohen Wachstumsraten ermöglichen den Unternehmen hohe Gewinne, lassen die Beschäftigung steigen, und höhere Realeinkommen bescherten dem Staat ein hohes Steueraufkommen, das wiederum zur Steigerung der kollektiven Wohlfahrt, zum Ausbau der Infrastruktur, zur Absicherung und Erweiterung der sozialen Sicherungssysteme etc. verwendet werden kann.

Um inflationäre Tendenzen zu unterdrücken, bedarf es in dieser Phase nach Keynes einer Wirtschaftspolitik, die einerseits die Höhe des Investitionsvolumens mittels geeigneter Kontrollen reguliert und andererseits auch nicht vor Bewirtschaftungsmaßnahmen zurückschreckt, um den Konsum zu dämpfen und damit die Ersparnisbildung zu fördern. Als vor-

dringlichste Aufgabe der Wirtschaftspolitik dieser Phase sieht Keynes, die Bereitstellung des erforderlichen hohen Kapitalbedarfs für Investitionen zu unterstützen. Dieser Zeitabschnitt lässt sich als die Investitions- und Wachstumsphase des (Nachkriegs-)Kapitalismus bezeichnen.

In einer *zweiten Phase*, die den Übergang in ein grundsätzlich verändertes Investitionsregime markiert, entspricht das notwendige Investitionsvolumen weitestgehend der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis. Einerseits nimmt mit der Verengung renditeträchtiger Investitionsgelegenheiten die Investitionsbereitschaft ab, so dass es zu einem nachlassenden privatwirtschaftlichen Kapitalbedarf kommt, andererseits sind die drängendsten Bedürfnisse zunehmend befriedigt, was eine höhere Ersparnisbildung nach sich zieht. In der „Allgemeinen Theorie“ hat Keynes diese Prognose ausführlich mikroökonomisch begründet, worauf noch genauer eingegangen wird.

Da der relativ abnehmenden konsumtiven Nachfrage ein relativer Rückgang der privatwirtschaftlichen Investitionstätigkeit entspricht, geht Keynes davon aus, dass bereits in dieser Phase zur Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes ein nicht unbeträchtlicher Anteil aller getätigten Investitionen von öffentlichen Stellen entweder selbst getätigt oder zumindest von ihnen beeinflusst werden muss. Als positiven Nebeneffekt eines solchen sukzessiven Übergangs von einem privatwirtschaftlichen zu einem gesamtgesellschaftlich ausgerichteten öffentlichen Investitionsregime sieht Keynes die Glättung von stärkeren Wirtschaftsschwankungen: „Wenn zwei Drittel oder drei Viertel aller Investitionen getätigt sind oder von öffentlichen oder halböffentlichen Körperschaften beeinflusst werden können, sollte ein langfristiges und solides Programm in der Lage sein, den möglichen Schwankungsbereich von wirtschaftlichen Fluktuationen in wesentlich engeren Grenzen zu halten als früher, als ein kleinerer Teil der Investitionen unter öffentlicher Kontrolle stand und sogar dieser Teil die Tendenz hatte, den Schwankungen im strikt privaten Sektor der Wirtschaft zu folgen, statt sie zu korrigieren.“¹¹ Dieser Zeitabschnitt lässt sich als Übergangsphase vom Wachstums- in das Stagnationsstadium bezeichnen.

Die sich anschließende *dritte Phase* – von Keynes bezeichnenderweise auch als „goldenes Zeitalter“ bezeichnet – ist von einem im Vergleich zum Investitionsvolumen (auf Vollbeschäftigungsniveau) höheren Sparniveau als Ausdruck einer sinkenden Attraktivität des Konsums infolge einer zwischenzeitlich erreichten hohen Güterausstattung der Haushalte geprägt. Sättigungstendenzen auf einer größer werdenden Zahl von Märkten lassen bislang eindeutige „Nachfragesignale“ immer undeutlicher und uneinheitlicher werden, so dass für Investoren die sichere Kalkulationsgrundlage früherer Zeiten fehlt. Für den einzelnen Unternehmer steigt die Unsicherheit über Möglichkeiten und Richtungen zukünftigen

Absatzes, so dass privatwirtschaftliche Investitionen an Dynamik verlieren.

Die Wirtschaftspolitik muss auf dieser Stufe im Gegensatz zur ersten Stufe nun für eine hohe und – wie Keynes ausdrücklich betont – „sinnvolle“ Konsum- und Investitionstätigkeit sorgen und so dem Sparen entgegenwirken. Allerdings sieht er hierfür nur begrenzte Möglichkeiten. Viel eher sei davon auszugehen, dass die Investitionen so weit vom Volumen her abnehmen werden, dass sie früher oder später allein aus den Abschreibungen finanziert werden können. Keynes zeichnet also das Bild einer Gesellschaft, die in zunehmendem Maße hinter ihren Produktionsmöglichkeiten zurückbleibt, d. h. weniger akkumuliert und produziert, als sie akkumulieren und produzieren könnte. Dies macht – vor allem vor dem Hintergrund des gleichzeitig voranschreitenden Produktivitätsfortschritts – eine sukzessive Verkürzung der Arbeitszeit unumgänglich. Auf dieser Entwicklungsprognose gründet sich auch die Charakterisierung dieses Zeitalters als „goldenes“: „Wenn die dritte Phase in Sicht kommt, wird (...) (es) notwendig sein, sinnvollen Konsum zu fördern, Sparen zu missbilligen – und einen Teil des unerwünschten Überangebots durch vermehrte Freizeit zu absorbieren, mehr Urlaub (welches ein wunderbar angenehmer Weg ist, Geld loszuwerden) und kürzere Arbeitszeiten.“¹² Am Horizont sah Keynes also deutlich Umriss einer Gesellschaft, in der Wachstum keine größere Bedeutung mehr haben wird. Insofern lässt sich diese Entwicklungsstufe auch als Stagnationsphase bezeichnen. Mit Blick auf diese letzte Stufe kann der Keynesianismus auch als „Stagnationstheorie der langen Frist“ bezeichnet werden.¹³

Da dieses Zeitalter für Keynes aber noch in der Zukunft liegt, bleiben seine Ausführungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung sehr vage; eine Auseinandersetzung über die zweite und dritte Phase hielt er 1943 noch für „rein akademisch“. In künftigen Phasen sich einstellende wirtschaftliche Probleme müssten mit dem dann zur Verfügung stehenden Wissen und den bis dahin gemachten Erfahrungen flexibel und vor allem experimentierfreudig angegangen werden. „Sollte es dennoch zu einer größeren Schwankung kommen, wird es schwierig sein, geeignete, genügend kurzfristig wirkende Gegenmaßnahmen zu finden. Dies kann nur durch flexible Methoden mit Hilfe von Versuch und Irrtum auf der Basis von Erfahrungen erreicht werden, die erst noch gesammelt werden müssen.“ Hinsichtlich der grundsätzlichen Möglichkeit zur Stabilisierung einer zukünftig weitgehend wachstumsfreien Wirtschaft zeigt er sich aber optimistisch: „Wenn die Behörden aber genau wissen, was sie versuchen wollen, und wenn sie ausreichende Machtmittel haben, sollte ein annehmbarer Erfolg bei der Durchführung der Aufgaben nicht allzu schwierig sein.“¹⁴

Es wurde bereits erwähnt, dass diese Einschätzung der langfristigen Entwicklung des Kapitalismus konstitutiver Bestandteil der gesamten theo-

retischen Arbeiten Keynes ist und keineswegs einen Fremdkörper darstellt. Entsprechend hatte er bereits 1925, also 18 Jahre vor seiner Nachkriegs-Prognose und elf Jahre vor der Veröffentlichung der „Allgemeinen Theorie“, unter Verweis auf den amerikanischen Nationalökonom John R. Commons eine epochenübergreifende Langfristprognose des Kapitalismus vorgelegt. Mit Commons unterscheidet er schon hier insgesamt drei Entwicklungsphasen – das „Zeitalter der Knappheit“, das „Zeitalter des Überflusses“ und die „Periode der Stabilisierung“.¹⁵ Die Kernaussagen des auf die Nachkriegszeit zugespitzten Drei-Phasen-Schemas sind hier bereits vollständig enthalten.

2. Die theoretische Fundierung der Keynes'schen Stadientheorie

Bevor Keynes in seiner „Allgemeinen Theorie“ den Wandel gesellschaftlicher Bedingungen umfassend wirtschaftstheoretisch verarbeitete, griff er 1930 das Problem nachfrageseitig verursachter Wachstumsgrenzen in einem visionären Aufsatz mit dem Titel „Wirtschaftliche Möglichkeiten für unsere Enkelkinder“ aus anthropologischer und soziologischer Perspektive erneut auf. Um die wesentlichen Probleme der Zukunft in den Blick zu bekommen, suchte er sich hier von „der kurzen Sicht“ freizumachen und die folgende Frage zu beantworten: „Welchen Stand des wirtschaftlichen Lebens können wir vernünftigerweise von jetzt an in hundert Jahren erwarten? Was sind die wirtschaftlichen Möglichkeiten für unsere Enkelkinder?“¹⁶ In dieser Fragestellung spiegelt sich nicht nur seine Grundauffassung wider, dass die jeweilige Wirtschaftspolitik nur von den zukünftigen Anforderungen her gedacht und formuliert werden kann, sondern auch seine theoretische Ausrichtung auf die lange Frist tritt hier klar zutage.

Wie sich rückblickend feststellen lässt, hat Keynes die Dynamik des Wachstums, das er mit „Fortschritt“ gleichsetzt, weitgehend richtig erfasst. 1928 ging er davon aus „(...) dass es uns allen von heute an in hundert Jahren in wirtschaftlicher Hinsicht im Durchschnitt achtmal besser geht als heute.“¹⁷ Zum Vergleich: Das Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik Deutschland hat sich in den gut fünfzig Jahren nach dem Einbruch durch den Zweiten Weltkrieg – also in der Hälfte des von Keynes anvisierten Zeitraums – real etwas mehr als verfünffacht. Ein stärkeres Wachstum als von ihm prognostiziert, hielt er aber auch nicht für unmöglich, denn er hat vorsichtshalber hinzugefügt: „Es wäre aber auch nicht unsinnig, mit der Möglichkeit eines noch viel rascheren Fortschritts (i. e. Wachstum, N. R.) zu rechnen.“¹⁸

Gleichwohl hielt Keynes wirtschaftliches Wachstum für ein zeitlich vorübergehendes Phänomen.¹⁹ Die Ursachen einer in der Zukunft zu erwartenden Wachstumsabschwächung begründete er hier wie an anderer Stelle nicht Angebots-, sondern nachfragetheoretisch – und zwar mit der

Entwicklung der menschlichen Bedürfnisse. Er unterscheidet grundsätzlich zwei Arten von Bedürfnissen, nämlich „absolute“ und „relative“. Erstere sind von den jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnissen weitgehend unabhängig, stellen also menschliche Grundbedürfnisse dar, die prinzipiell der Sättigung unterliegen: „(E)s mag bald ein Punkt erreicht sein, vielleicht viel eher, als wir uns alle bewusst sind, an dem diese Bedürfnisse in dem Sinne befriedigt sind, dass wir es vorziehen, unsere weiteren Kräfte nichtwirtschaftlichen Zwecken zu widmen.“²⁰

Mit der zweiten Kategorie von Bedürfnissen greift Keynes auf Erkenntnisse zum „Demonstrationskonsum“ zurück, worunter jener Konsum verstanden wird, der ausschließlich darauf gerichtet ist, die Überlegenheit über seine Mitmenschen zu demonstrieren. Der Entdecker des Demonstrationskonsums, Th. B. Veblen, hatte diesen definiert als „(...) a striving to be, and more immediately to be thought to be, better than one's neighbor.“²¹ Keynes erkennt durchaus, dass dieses Bedürfnis unersättlich sein mag, doch die Befriedigung relativer Bedürfnisse hält er offensichtlich primär für ein psychologisches und weniger für ein wirtschaftliches Problem, die Dringlichkeit für vergleichsweise gering. Auch sei eine Befriedigung relativer Bedürfnisse nicht notwendigerweise mit steigendem materiellen Konsum verbunden. Für Keynes ist entscheidend, dass die absoluten Bedürfnisse in jedem Fall der Sättigung unterliegen. Daher ist er sich sicher, „(...) dass das *wirtschaftliche Problem* innerhalb von hundert Jahren gelöst sein dürfte, oder mindestens kurz vor der Lösung stehen wird. Dies bedeutet, dass das wirtschaftliche Problem – wenn wir in die Zukunft sehen – nicht das *beständige Problem der Menschheit* ist.“²²

Keynes erkannte aber bereits damals, dass die Überwindung des Zustands allgegenwärtiger Knappheit von neuen gesellschaftlichen Problemen begleitet sein wird. Vor allem thematisierte er das Problem, dass die Menschheit „eines ihrer traditionellen Zwecke“, nämlich in erheblichem Umfang Arbeitsleistung zu erbringen, zunehmend beraubt sein wird. Die Freizeit- und Mußegesellschaft wird sich nicht ohne weiteres einstellen, niemand könne, „(...) dem Zeitalter der Freizeit und des Überflusses ohne Furcht entgegenblicken (...).“²³ Keynes bricht mit der Vorstellung, das beständige und zentrale Problem der Menschheit bestehe in der – prinzipiell unerreichbaren – Überwindung von Knappheiten. Demgegenüber meint er das „wirkliche“ Problem der Zukunft *im Umgang mit dem Überfluss* erkennen zu können: „Zum ersten Mal seit seiner Erschaffung wird der Mensch damit vor seine wirkliche, seine beständige Aufgabe gestellt sein – wie seine Freiheit von drückenden wirtschaftlichen Sorgen zu verwenden, wie seine Freizeit auszufüllen ist, die Wissenschaft und Zinseszins für ihn gewonnen haben, damit er weise, angenehm und gut leben kann.“²⁴ Vor allem die Konditionierung der Menschen zur Arbeit über Jahrhunderte hinweg erkennt Keynes als ernsthaftes Problem für eine Zukunft, in der

traditionelle Erwerbsarbeit auf Grund abnehmender Produktionsnotwendigkeit bei gleichzeitig wachsender Produktionsfähigkeit zunehmend an Bedeutung abnehmen wird.

Keynes entwirft damit implizit ein Gegenmodell zum „homo oeconomicus“, der bekanntlich eines umfangreichen Anreizsystems bedarf, um überhaupt zu Leistung und Arbeit bewegt werden zu können. Die Sichtweise Keynes' stellt den „homo oeconomicus“ gewissermaßen auf den Kopf, denn: „Für lange Zeiten wird der alte Adam in uns noch so mächtig sein, dass jedermann wünschen wird, *irgendeine* Arbeit zu tun, um zufrieden sein zu können.“²⁵ Um dieser „conditio humana“ gerecht zu werden, schlägt Keynes vor, „die Butter auf dem Brot dünn zu streichen“, sprich, das noch nötige und vorhandene Erwerbsarbeitsvolumen so zu verteilen, dass alle „Adams“ (und sicher auch alle „Evas“) möglichst lange an der noch vorhandenen Erwerbsarbeit partizipieren können. „Mit Drei-Stunden-Schichten oder einer Fünfzehn-Stunden-Woche kann das Problem eine ganze Weile hinausgeschoben werden. Denn drei Stunden am Tag reichen völlig aus, um den alten Adam in den meisten von uns zu befriedigen!“²⁶

Die Geschwindigkeit, mit der sich eine Gesellschaft diesem Zustand des Überflusses nähert, wird von vier Faktoren maßgeblich beeinflusst, nämlich „(...) unserer Macht, das Bevölkerungswachstum zu regulieren; unserer Entschlossenheit, Kriege und Auseinandersetzungen im Inneren zu vermeiden; unserer Bereitschaft, der Wissenschaft die Lenkung jener Dinge anzuvertrauen, die das eigentliche Gebiet der Wissenschaft sind; und der Akkumulationsrate, die sich aus der Spanne zwischen unserer Produktion und unserem Konsum ergibt; wobei sich dies Letzte leicht von selbst regeln wird, wenn die drei ersten gegeben sind.“²⁷

Allerdings hatte der Zweite Weltkrieg den Trend zur Überflussgesellschaft erst einmal unterbrochen. Der enorme Wachstumsschub in der Nachkriegszeit mit zeitweise zweistelligen jährlichen Wachstumsraten zeigt jedoch, dass die kriegsbedingten Einbrüche in den betroffenen Ländern relativ schnell wieder ausgeglichen werden konnten und die Entwicklung zunächst auf den alten Wachstumstrend zurückgeschwenkt ist.²⁸ Für heutige Probleme kann daher der zurückliegende und in seinen wirtschaftlichen Folgen lange überwundene Krieg nicht mehr verantwortlich gemacht werden. Auch das Bevölkerungswachstum ist, wie von Keynes richtig unterstellt, stark zurückgegangen. Mit Blick auf die o. g. Faktoren würde Keynes heute die Verantwortung für die aktuellen wirtschaftlichen und vor allem sozialen Verwerfungen in der industrialisierten Welt – Massenarbeitslosigkeit, unterausgelastete Kapazitäten, wachsende Verteilungsdisparitäten, ökologische Probleme etc. – der fehlenden „Bereitschaft, der Wissenschaft die Lenkung jener Dinge anzuvertrauen, die das eigentliche Gebiet der Wissenschaft sind“, zuschreiben.

In der „Allgemeinen Theorie“ tauchen Zukunftsprobleme des Kapitalismus wieder auf und werden umfassend und systematisch wirtschaftstheoretisch analysiert. Die Gliederung dieses Werkes orientiert sich zwar nicht an den vorgestellten Entwicklungsstufen. Auch der Titel, der eine *allgemeine* Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes verspricht, lässt kaum durchgängige Hinweise auf ökonomische Besonderheiten und daraus resultierende *spezifische* Anforderungen einzelner Entwicklungsphasen erwarten. Dennoch spiegeln Keynes' Ausführungen im Einzelnen die grundsätzliche Entwicklungstendenz von der Mangel- zur Überfluggesellschaft wider und verweisen auf entwicklungsbezogene Wirtschaftspolitiken (im Plural). Es zeigt sich: Keynes war alles andere als der „Hydrauliker“ einer „antizyklischen Fiskalmechanik“, wie es die bekannte und wirkmächtige „Darstellung“ der Keynesschen Theorie im „IS/LM-Modell“ von J. R. Hicks nahe legt.²⁹

3. Keynes'sche Wirtschaftstheorie und -politik der ‚langen Frist‘

3.1 Die Konsumanalyse

Für die Fundierung der Keynes'schen Langfristsperspektive ist das auf mikroökonomischer Grundlage formulierte Phänomen einer tendenziell unterproportionalen Zunahme des Konsums bei wachsendem Einkommen von entscheidender Bedeutung

$$\left(\frac{dC}{dY} < 1\right).^{30}$$

Diese „grundlegende psychologische Regel“³¹ – von Keynes auch als „normales psychologisches Gesetz“³² bezeichnet – beruht auf der Überlegung, dass Ersparnisbildung nicht als ausschließlich vom Zinsmechanismus gesteuerte Größe im Sinne der klassischen Nationalökonomie zu begreifen ist, sondern *eigenen* „objektiven“ und „subjektiven“ Motiven folgt, so dass der Zinsfuß nur *einen* Einflussfaktor unter vielen darstellt. Zu den „objektiven“ Größen, die den Hang zum Verbrauch bestimmen und die „(...) in der Regel die hauptsächliche veränderliche Größe (ist), von der der Verbrauchsbestandteil der Funktion der allgemeinen Nachfrage abhängen wird“,³³ zählt Keynes vor allem Faktoren, die das monetäre Einkommen unmittelbar bestimmen, wie Veränderungen des Realeinkommens, der Steuern und Abgaben, aber auch Erwartungen über die zukünftige Höhe des Einkommens, die das momentane (Vorsorge-)Sparverhalten beeinflussen.³⁴ Hinsichtlich der „subjektiven“ Faktoren unterbreitet er einen Katalog von acht Motiven. Zu diesen zählt er Vorsorgeverhalten für unterschiedliche in der Zukunft liegende Belastungen (Alter, Kindererziehung, Unterhalt von Abhängigen), Schaffung von Unabhängigkeiten, aber auch schlicht Geiz. Auch das Zinsmotiv bleibt nicht unerwähnt, stellt aber eben nur eines unter vielen dar.³⁵ Diese Beweggründe für Ersparnisbildung fasst

er knapp mit den Stichwörtern Vorsicht, Voraussicht, Berechnung, Verbesserung, Unabhängigkeit, Unternehmungslust, Stolz und Geiz zusammen. Sie konkurrieren mit verschiedenen Motiven, die auf unmittelbaren Konsum gerichtet sind, wozu er „(...) Genuss, Kurzsichtigkeit, Freigebigkeit, Fehltreue, Prahlerei und Verschwendung“³⁶ zählt.

Die Ersparnisbildung folgt demnach wie der Verbrauch spezifischen Motiven, so dass erstere als Form der Einkommensverwendung mit dem Konsum konkurriert. Die Aufteilung des Einkommens auf diese beiden Größen lässt sich plausibel mit dem zweiten Gossen'schen Gesetz vom Ausgleich der Grenznutzen erklären: Zunächst bietet jede weitere Konsumeinheit den größeren Nutzen, doch im Zeitverlauf nimmt der Nutzenzuwachs pro zusätzlicher Konsumeinheit ab, bis durch die Verwendung einer zusätzlichen Einkommenseinheit für Ersparnisbildung statt Konsum ein höherer Gesamtnutzen erzielt werden kann. Mit Blick auf die Nachfrage ergibt sich hieraus: „Je größer (...) unser Einkommen, desto größer ist unglücklicherweise auch die Spanne zwischen unserm Einkommen und unserem Verbrauch.“³⁷ Die „fundamentale psychologische Regel“ erfährt somit auch von Seiten der Nutzentheorie ihre Bestätigung.³⁸

Während Keynes es bei dieser teils ökonomischen, teils verhaltenspsychologischen Begründung belassen hat, kann auch die empirische Wirtschafts- und Sozialforschung zur Untermauerung des abnehmenden Hangs zum Verbrauch herangezogen werden. Ohne auf die makroökonomischen Implikationen Bezug zu nehmen, hatte bereits der führende preußische Statistiker Ernst Engel in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nachgewiesen, dass die Einkommenselastizität der Nahrungsmittelnachfrage kleiner als eins ist, ein Zusammenhang, der seitdem als „Engel'sches Gesetz“ bezeichnet wird.³⁹ Spätere Untersuchungen des Spar- und Konsumverhaltens von Haushalten haben gezeigt, dass dieses Phänomen nicht nur für Nahrungsmittel, sondern für den Konsum generell gilt. Heute zählt es zum ökonomischen Grundwissen, dass die Ersparnisbildung (der Konsum) bei wachsendem Haushaltseinkommen nicht nur absolut, sondern auch relativ zunimmt (sinkt).⁴⁰

Diese einzelwirtschaftliche Analyse lässt sich auf makroökonomische Zusammenhänge übertragen. Im Verlauf der langfristigen Entwicklung, die mit einem Anstieg des realen Volkseinkommens verbunden ist, steigt auch die gesamtwirtschaftliche Sparquote auf Grund der zunehmenden Spartätigkeit der einzelnen Haushalte, deren Durchschnittseinkommen mit wachsendem Volkseinkommen ebenfalls steigen, tendenziell an. Von der Nachfrageseite geht also mit zunehmendem Wachstum des Sozialprodukts ein Impuls aus, der die weitere wirtschaftliche Expansion bremst. Gewissermaßen „(...) vereitelt der Wohlstand reicher und reifer Volkswirtschaften eine weitere Wohlstandssteigerung selbst (...).“⁴¹ Auch diese Tendenz ist durch empirische Untersuchungen bestätigt worden.

Allerdings kann auf Grund vielfältiger Einflussfaktoren auf das Konsumverhalten kein strenger und für jeden Zeitpunkt gleichermaßen nachweisbarer Zusammenhang erwartet werden. So können etwa umfangreiche Marketingmaßnahmen zu einem Konsumanstieg führen, der die Konsumquote trotz steigenden Einkommens vorübergehend konstant hält oder sogar steigen lässt. In die gleiche Richtung wirken auch zeitweise hausierende Preise bei Vermögensaktiva (Immobilien und Wertpapiere, insbes. Aktien).⁴² Auch ist die Verteilung des Volkseinkommens selbstverständlich nicht ohne Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Konsumquote. Ein wachsendes Volkseinkommen muss nicht notwendigerweise zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Sparquote führen, *wenn* gleichzeitig eine Einkommensnivellierung stattfindet, d. h. Einkommensanteile von den oberen zu den unteren Einkommensschichten umverteilt werden. Sofern der hiermit verbundene Anstieg der Konsumquote in den oberen Einkommensschichten nicht durch einen entsprechenden Anstieg der Sparquote in den unteren Einkommensschichten kompensiert wird – was wegen des hier noch reichlich vorhandenen dringenden Bedarfs unwahrscheinlich ist –, wird die gesamtwirtschaftliche Sparquote bei wachsendem Volkseinkommen – zumindest vorübergehend – sinken, ohne dass die „fundamentale psychologische Regel“ hierdurch verletzt würde. Die Möglichkeit, mittels Einkommensumverteilung Beschäftigungsprobleme im Konjunkturverlauf vorübergehend zu lindern, hatte Keynes selbst ausdrücklich betont: „Das Heilmittel würde in verschiedenen Maßnahmen liegen, die den Hang zum Verbrauch durch die Neuverteilung der Einkommen oder andere Mittel zu steigern bezweckten; so dass ein gegebenes Niveau der Beschäftigung zu seiner Grundlage eine geringere Menge laufender Investitionen erfordern würde.“⁴³

Makroökonomisch würden sich aus einem tendenziellen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Sparquote nur dann keine ökonomischen Gleichgewichtsprobleme ergeben, wenn die mit der abnehmenden Neigung zum Verbrauch notwendigerweise wachsende Ersparnisbildung über die Investitionstätigkeit wieder vollständig in den Kreislauf zurückgeführt würde. Allerdings würde auch dies keine dauerhafte Lösung darstellen, da hierdurch die Lücke zwischen (steigendem) Angebot und (zurückbleibender) Nachfrage im Zeitverlauf weiter vergrößert würde. Auch wenn dies die Strategie neoliberaler Ökonomen in der Gegenwart zu sein scheint, bezeichnet Keynes die Möglichkeit als zwar marktwirtschaftlichen, gleichwohl abwegigen „Ausweg“, die Einkommen so weit zu senken, dass sich keine dauerhafte Lücke zwischen Verbrauch und Einkommen des einzelnen (Haushalts) auftun kann: „Der Bestand an Kapital und das Niveau der Beschäftigung werden folglich schrumpfen müssen, bis das Gemeinwesen so verarmt ist, dass die Gesamtersparnis Null geworden ist, so dass die positive Ersparnis einiger Einzelner oder Gruppen durch die negative

Ersparnis anderer aufgehoben wird. In einer unseren Annahmen entsprechenden Gesellschaft muss das Gleichgewicht somit unter Verhältnissen des *laissez-faire* eine Lage einnehmen, in der die Beschäftigung niedrig genug und die Lebenshaltung genügend elend ist, um die Ersparnisse auf Null zu bringen.⁴⁴ Die Möglichkeit, über die privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit diese gesamtwirtschaftliche „Nachfrangelücke“ dauerhaft zu beseitigen, eröffnet sich Keynes zufolge deshalb nicht, weil Investitionen letztlich durch die Nachfrage bestimmt werden: „Neue Kapitalinvestition kann die laufende Kapitaldisinvestition nur übersteigen, wenn eine Zunahme der *zukünftigen* Ausgabe für den Verbrauch erwartet wird.“⁴⁵

3.2 Die Investitionsanalyse

Die zweite Säule der Keynes'schen Langfristperspektive stellt seine spezifische Investitionsanalyse dar. Im Gegensatz zur (neo-)klassischen Theorie lässt sich nach Keynes über eine Variation des Zinsfußes nicht notwendigerweise ein zum Gleichgewicht nötiges Investitionsvolumen erreichen. Der Zinsfuß stellt auch hier nur *eine* von mehreren Einflussgrößen dar. Demgegenüber räumt Keynes dem „Zustand der langfristigen Erwartungen“ über zukünftige Gewinn- und Absatzmöglichkeiten eine zentrale Bedeutung für die Bestimmung der Investitionen ein, denn „(...) Erwartungen über die Zukunft (spielen) eine vorherrschende Rolle in der Bestimmung der Skala (...), nach der neue Investition ratsam erscheint. Wie wir aber gesehen haben, ist die Grundlage für solche Erwartungen sehr fragwürdig“⁴⁶ – und, so wäre hinzuzufügen, sie wird mit zunehmender Entwicklung immer fragwürdiger. Nur wenn die Erträge, die aus einer Investition *erwartet* werden, mindestens gleich den Erträgen aus einer alternativen Finanzanlage sind, kommt es überhaupt zur Investition. Diese Beziehung hat Keynes mittels der „Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals“ formalisiert, die, wie aus der Investitionsrechnung bekannt, den internen Zinsfuß des investierten Kapitals beschreibt. Nur wenn die erwartete Verzinsung der Investition über dem Marktzins liegt, wird sich ein rational verhaltender Investor für die Investition entscheiden.⁴⁷ Vor diesem Hintergrund wird das gesamte Volumen der Investitionstätigkeit nur mittelbar vom aktuellen Marktzins bestimmt. Es werden nur so lange Investitionen vorgenommen, bis es „(...) keine Klasse von Kapitalwerten mehr gibt, deren Grenzleistungsfähigkeit den laufenden Zinsfuß übersteigt.“⁴⁸ Hieraus folgt, dass es abhängig von der von subjektiven Einschätzungen geprägten Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals unterschiedliche Investitionsvolumina bei gleichem Marktzins geben kann, oder anders ausgedrückt: Ein sinkender Marktzins kann bei gleichzeitiger Veränderung der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals mit einem sinkenden Investitionsvolumen einhergehen. Damit verliert der Zinsfuß seine Fähigkeit, mit Notwendigkeit einen gesamtwirtschaftlichen Ausgleich von (freiwilligem) Sparen und (frei-

williger) Investition herbeizuführen.

Vor dem Hintergrund zurückgehender Erwartungen über zukünftige Absatzmöglichkeiten sinkt langfristig die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals.⁴⁹ Gleichzeitig und gleichgerichtet sinkt auch der Marktzins, da ausbleibender Investitionsbedarf auch zu einem sinkenden Kapitalbedarf führt. In einer wachstumsfreien Wirtschaft wird der Rentier funktionslos. Keynes gibt seiner Überzeugung Ausdruck, dass „(...) ein richtig geleitetes, mit modernen technischen Hilfsmitteln ausgerüstetes Gemeinwesen, dessen Bevölkerung nicht sehr rasch zunimmt, in der Lage sein sollte, innerhalb einer einzigen Generation die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals im Gleichgewicht (gemeint ist ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht, N. R.) auf ungefähr null herunterzubringen; so dass wir die Zustände eines quasi-statischen Gemeinwesens erreicht haben würden, in dem Änderungen und Fortschritt sich nur aus Änderungen in der Technik, im Geschmack, in der Bevölkerung und in den Institutionen ergeben würden (...). Wenn ich recht habe mit meiner Annahme, dass es verhältnismäßig leicht sein sollte, Kapitalgüter so reichlich zu machen, dass die Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals null ist, mag dies der vernünftigste Weg sein, um allmählich die verschiedenen anstößigen Formen des Kapitalismus los zu werden.“⁵⁰ Dass Keynes das Vorhandensein von Zinseinkommensempfängern zu solchen „anstößigen“ Formen rechnet, macht er an anderer Stelle unmissverständlich deutlich: „Obschon dieser Zustand (einer weitgehend gewinn- und wachstumslosen Wirtschaft, N. R.) nun sehr wohl mit einem gewissen Maß von Individualismus vereinbar wäre, würde er doch den sanften Tod des Rentners bedeuten, und folglich den sanften Tod der sich steigernden Unterdrückungsmacht der Kapitalisten, den Knappheitswert des Kapitals auszubeuten.“⁵¹ Zurückgehendes Wachstum, sinkende Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals, rückläufiger Zinsfuß und „sanfter Tod des Rentiers“ sind für Keynes Symptome ein und desselben Prozesses, nämlich einer erreichten Überwindung von Knappheiten in der dritten Phase der wirtschaftlichen Entwicklung von marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften.⁵²

3.3 Die wirtschaftspolitischen Konsequenzen

Die langfristige Entwicklung industriell-marktwirtschaftlicher Systeme vor Augen, deren konstitutives Moment in einer notwendigerweise abnehmenden privatwirtschaftlichen Konsum- und einer *daraus resultierenden* zurückgehenden Investitionsdynamik besteht – obwohl zum makroökonomischen Gleichgewicht ein steigendes Investitionsvolumen notwendig wäre –, ließ Keynes nach Möglichkeiten suchen, dieser Entwicklung – zumindest übergangsweise – entgegenzuwirken, um das damit einhergehende Beschäftigungsproblem zu lösen. Grundsätzlich sah er die Möglichkeit, dass ein umfangreiches Mäzenatentum⁵³ in der Lage wäre, diese

Entwicklung zu bremsen oder zumindest für eine gewisse Zeit aufzuhalten, jedoch hegte er große Zweifel an der Sinnhaftigkeit einer derartigen „feudalen“ Lösung des Beschäftigungsproblems: „Soweit Millionäre ihre Befriedigung darin finden, mächtige Paläste zur Beherbergung ihrer Leiber während ihres Lebens und Pyramiden zu ihrer Bergung nach dem Tode zu errichten, oder in Bereuung ihrer Sünden Kathedralen erbauen und Klöster oder Missionen beschenken, kann der Tag, an dem die Fülle des Kapitals auf die Fülle der Produktion störend einwirkt, aufgeschoben werden. ‚Das Graben von Löchern im Erdboden‘, bezahlt aus Ersparnissen, wird nicht nur die Beschäftigung, sondern auch das reale Einkommen der Volkswirtschaft an nützlichen Gütern und Dienstleistungen vermehren.“ Keynes beendet diesen Gedankengang nicht, ohne hinzuzufügen: „Es ist aber nicht vernünftig, dass sich ein verständiges Gemeinwesen damit begnügen sollte, von solchen zufälligen und oft verschwenderischen Linderungen abhängig zu bleiben, nachdem wir einmal die Einflüsse verstanden haben, von denen die wirksame Nachfrage abhängt.“⁵⁴

Keynes' Untersuchungen über die Veranlassung zur Investition und der denkbare, gesamtgesellschaftlich jedoch wenig nützliche privatwirtschaftliche Lösungsansatz festigten seine Überzeugung, „(...) dass die Aufgabe, die laufende Menge der Investition zu leiten, nicht ohne Gefahr in privaten Händen gelassen werden kann.“⁵⁵ Einem aufgeklärten und demokratischen Staatswesen angemessen wäre demgegenüber eine gesamtgesellschaftliche Koordination privatwirtschaftlich nicht nachgefragter Ressourcen. Ein solcher kollektiv gesteuerter Umgang mit dem Produktionspotenzial würde auch den Druck von der privaten Wirtschaft nehmen, den im Inland nicht mehr zu realisierenden Absatz durch wachsende Exporte kompensieren zu müssen, was das grundlegende Problem zunehmender Absatzprobleme ohnehin nicht löst, sondern nur in andere Länder verlagert.⁵⁶ Insofern war es für Keynes nicht nur ein Gebot internationaler Fairness, binnenwirtschaftliche Probleme auch binnenwirtschaftlich zu lösen, sondern letztlich auch eine Notwendigkeit, um internationalen Wirtschaftskonflikten vorzubeugen: „Wenn aber die Nationen lernen können, sich durch ihre Inlandpolitik Vollbeschäftigung zu verschaffen (...), braucht es keine wichtigen wirtschaftlichen Kräfte zu geben, die bestimmt sind, das Interesse eines Landes demjenigen seiner Nachbarn entgegenzusetzen. (...) Internationaler Handel würde aufhören das zu sein, was er ist, nämlich ein verzweifelter Mittel, um die Beschäftigung im Inland durch das Aufzwingen von Verkäufen in fremden Märkten und die Einschränkung von Käufen aufrechtzuerhalten, der, wenn er erfolgreich ist, lediglich das Problem der Arbeitslosigkeit auf den Nachbarn schiebt, der im Kampf unterliegt (...).“⁵⁷

Gesamtgesellschaftlich koordinierte und staatlich geleitete Investitionen sind für Keynes allerdings kein überzeitliches Mittel, Vollbeschäftigung zu

gewährleisten. Innerhalb eines Übergangszeitraums (zweite Phase, s. o.) sieht er jedoch noch genügend sinnvolle Investitionsgelegenheiten, die die kollektive Wohlfahrt zu steigern in der Lage sind. Auf lange Sicht kann freilich nicht sinnvoll über öffentlich initiiertes Wachstum Vollbeschäftigung hergestellt werden, da es zunehmend dem Graben und Schließen von immer größeren Erdlöchern gleichen würde.

In dem Zusammenhang wundert sich Keynes über eine Asymmetrie in der Wahrnehmung der breiten Bevölkerung hinsichtlich der Möglichkeit, über öffentliche Investitionsprogramme das Beschäftigungsproblem zu mildern: „Es ist eine bemerkenswerte Sache,“ schreibt er, „dass die übliche Meinung sich dieser unausweichlichen Schwierigkeit nur bewusst zu sein scheint, wenn es sich um *öffentliche* Investition handelt, wie im Falle von Straßenbauten, Häuserbauten und dergleichen. Als Einwand gegen Pläne für die Vermehrung der Beschäftigung durch die Investitionstätigkeit öffentlicher Behörden wird gemeinhin vorgebracht, dass sie Schwierigkeiten für die Zukunft schaffen. ‚Was wollt ihr tun‘, wird gefragt, ‚wenn ihr alle Häuser und Straßen und Stadthallen und Elektrizitätswerke und Wasserwerke usw. gebaut habt, die die stabile Bevölkerung der Zukunft aller Erwartung nach benötigen kann?‘ Aber es wird nicht so leicht verstanden, dass dieselbe Schwierigkeit für private Investition und industrielle Ausdehnung gilt; besonders für diese, da eine Sättigung der Nachfrage für neue Fabriken und Betriebe, deren jede einzeln nur wenig Geld absorbiert, viel eher erwartet werden kann, als eine Sättigung der Nachfrage für Wohnhäuser.“⁵⁸

Die „Allgemeine Theorie“ endet mit der nachdrücklichen Warnung, dass es ohne öffentliche Eingriffe, die als Ergänzung, nicht als Aufhebung des Marktmechanismus gedacht sind, zu wachsenden Ungleichgewichten auf den Arbeitsmärkten kommen muss, da die Nachfrage nach Arbeit auf Grund wachsender Ersparnis, sinkender Konsumdynamik und zurückgehenden privatwirtschaftlichen Investitionen abnehmen wird.⁵⁹ Eine Lösung sah Keynes zu diesem Zeitpunkt vor allem in Maßnahmen, die einerseits auf eine Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Konsumquote abzielen und andererseits das Investitionsgeschehen beleben, wofür er öffentliche oder halböffentliche Stellen in die Verantwortung ziehen wollte. Kritikern dieser Forderungen hielt er entgegen: „Während daher die Ausdehnung der Aufgaben der Regierung, welche die Ausgleichung des Hanges zum Verbrauch und der Veranlassung zur Investition mit sich bringt, einem Publizisten des neunzehnten Jahrhunderts oder einem zeitgenössischen amerikanischen Finanzmann als ein schrecklicher Eingriff in die persönliche Freiheit erscheinen würde, verteidige ich sie im Gegenteil, sowohl als das einzige durchführbare Mittel, die Zerstörung der bestehenden wirtschaftlichen Formen in ihrer Gesamtheit zu vermeiden, als auch als die Bedingung für die erfolgreiche Ausübung der Initiative des Einzelnen.“⁶⁰

Hierbei ging es ihm freilich nicht um die Installation eines zentralistischen Systems. Dies hatte er bereits 1925 betont: „Ich glaube, dass der Staat in Zukunft viele Pflichten übernehmen muss, die er in der Vergangenheit vermieden hat. Für diese Zwecke werden die Minister und das Parlament unbrauchbar sein. Unsere Aufgabe muss sein zu dezentralisieren und zu übertragen, wo immer wir können, und vor allem halbautonome Körperschaften und Verwaltungsorgane einzurichten, die mit alten und neuen Staatsaufgaben betraut werden – ohne dass jedoch der demokratische Grundsatz oder die grundlegende Souveränität des Parlaments beeinträchtigt wird.“⁶¹

Eine derartige Ergänzung marktwirtschaftlicher Kräfte hielt Keynes nur für eine bestimmte Zeitspanne in der Entwicklung marktwirtschaftlicher Industriegesellschaften für zielführend, die als die „zweite Phase“ beschrieben wurde und gewissermaßen die Übergangszeit von der Mangel- in die Überflussesgesellschaft darstellt. Insofern ist die „Allgemeine Theorie“ primär eine „allgemeine“ Theorie der zweiten Phase, die sich aber auch erkennbar als solche begreift. In der „langen Frist“, also der dritten Phase, in der eine weitere Steigerung der jährlichen realen Zuwächse unmöglich wird, lautet die Antwort auf die Beschäftigungsfrage: Arbeitszeitverkürzung. „Es kommt ein Punkt,“ schreibt Keynes bereits in der „Allgemeinen Theorie“, „an dem jeder Einzelne die Vorteile vermehrter Mühe gegen vermehrtes Einkommen abwägt.“⁶²

Angesichts der Ausführlichkeit mit der sich Keynes mit unterschiedlichen Phasen der kapitalistischen Entwicklung und jeweiligen passgenauen wirtschaftspolitischen Reaktionen beschäftigt hat, bleibt abschließend zu hoffen, dass sich in Zukunft die Reduzierung des Keynesianismus lediglich auf antizyklische Fiskalpolitik nicht weiterhin als „schier unausrottbare Fehlinterpretation“ erweisen wird. Dann dürfte der Weg frei sein zu der Erkenntnis, dass der Keynesianismus seine Zeit nicht hinter, sondern noch vor sich hat.

Anmerkungen

¹ Zinn (1989) 249.

² Zu dieser Fehleinschätzung dürfte beigetragen haben, dass selbst bedeutende Ökonomen wie Erich Preiser dezidiert diese Position vertreten haben. Vgl. z. B. Preiser (1967) 143. Vgl. auch Verspohl (1971) 51 mit weiteren Belegstellen.

³ Vgl. u. a. Hahn (1967) und Pöhl (1967).

⁴ Mattfeldt (1985) 9.

⁵ Crotty (1990) 762.

⁶ Ebendort.

⁷ Vgl. z. B. Verspohl (1971) 130.

⁸ Vgl. Keynes (1943). Erstmals wurde dieser Keynes'sche Aufsatz von Zinn leicht gekürzt mit einem einleitenden Kommentar ins Deutsche übertragen. Vgl. Zinn (1988). Erneut abgedruckt in Zinn (1997).

⁹ Vgl. Einleitung zum Kapitel „Employment Policy“, in: Keynes (1980) 264.

¹⁰ Vgl. Keynes (1943). 1937 hatte auch Joan Robinson unter Bezug auf Keynes eine ähnliche Einschätzung der langfristigen Beschäftigungsentwicklung unter dem Titel „The long-period Theory of Employment“ vorgelegt. Vgl. hierzu Reiner (1998), 100-108.

¹¹ Ebendort 141f.

¹² Ebd. 142.

¹³ Vgl. hierzu Zinn (1994) 63ff.

¹⁴ Keynes (1943) 143.

¹⁵ Vgl. Keynes (1925) 111f. Vgl. hierzu auch Crotty (1990) 767f.

¹⁶ Keynes (1930) 116.

¹⁷ Ebendort 120.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Vgl. zu dieser Einschätzung auch Glastetter (1971) 118f.

²⁰ Keynes (1930) 120. Vgl. hierzu Zinn (1999).

²¹ Veblen (1990) 392.

²² Keynes (1930) 121 (Hervorh. im Orig.).

²³ Ebendort 122.

²⁴ Ebd.

²⁵ Ebendort 123 (Hervorh. im Orig.).

²⁶ Ebd.

²⁷ Ebendort 126.

²⁸ Vgl. Abelshauser (1983) insbes. 85-102.

²⁹ Vgl. Hicks (1937).

³⁰ Vgl. Keynes (1983) 83f. „Das bedeutet, dass, wenn die Beschäftigung und folglich das gesamte Einkommen zunimmt, *nicht alle* zusätzliche Beschäftigung zur Befriedigung der Bedürfnisse zusätzlichen Verbrauchs benötigt werden wird.“ Ebd., S. 84 (Hervorh. im Orig.).

³¹ Ebendort.

³² Ebendort 98.

³³ Ebendort 83. Bereits 1908 hatte Lujo Brentano das Sparverhalten der Menschen anthropologisch fundierter als Keynes beschrieben und vor diesem Hintergrund dessen „grundlegende psychologische Regel“ vorweggenommen, so dass er als der eigentliche Entdecker dieser Regel bzw. dieses Gesetzes anzusehen ist. Vgl. hierzu Zinn (1993).

³⁴ Vgl. Keynes (1983) 77-91.

³⁵ Vgl. ebendort 92-96.

³⁶ Ebendort 93.

³⁷ Ebendort 90.

³⁸ Mit Blick auf die für Sparen und Konsum aufgewendete Arbeitsmenge hat Zinn eine „Gossen-Keynes'sche Regel“ wie folgt definiert: „Oberhalb der Spar-Schwelle nimmt mit steigendem Einkommen die für Konsumzwecke aufgewandte Arbeitsmenge relativ ab bzw. der Arbeitsaufwand für die Geldvermögensbildung nimmt relativ zu.“ Zinn (1986) 81 (Hervorh. im Orig.).

³⁹ Vgl. hierzu Burkhardt (1961) 222f.; Hankel (1986) 53.

⁴⁰ In zahlreichen Untersuchungen sind alternative Konsumhypothesen wie die *permanent income*- und die *life cycle*-Theorie, die keinen Anstieg der Sparquote bei steigendem Einkommen unterstellen, empirisch immer wieder widerlegt worden: „The evidence (...) is so strong and so consistent that it would appear difficult for proponents of the permanent income and life-cycle theories to continue to insist that savings rates are unrelated to income.“ Frank (1985) 149. Vgl. hierzu mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland die Angaben bei Huster (1993) 45.

⁴¹ Verspohl (1971) 123. In jüngster Zeit hat Zinn diesen Gedanken wieder in die Diskussion zurückzuholen versucht, indem er betont, dass die Wirtschaftsdynamik notwendige

gerweise nach erfolgtem Wiederaufbau und bei abnehmendem Bevölkerungswachstum nachlassen *muss*, der Wachstumsprozess also aus sich selbst heraus seine Grenze erzeugt, die „(...) umso rascher erreicht (wird), je stärker *und* störungsfreier die Expansion verläuft.“ Zinn (1994) 34 (Hervorh. im Orig.).

⁴² Ein besonders herausragendes Beispiel stellen die USA der 1990er Jahre dar, wo die Sparquote der privaten Haushalte ständig gefallen, 1998/99 sogar in den negativen Bereich gerutscht war. Dieser dramatische Rückgang der Sparquote korrelierte allerdings mit einem starken Anstieg des Kapitalvermögens der amerikanischen Haushalte, das sich in den 1990er Jahren schlicht verdoppelt hatte. Vgl. Gale und Sabelhaus (1999) 181ff. Insofern widerspricht die Entwicklung der Sparquote amerikanischer privater Haushalte entgegen des ersten Anscheins nicht der Keynes'schen Konsumtheorie: „Der Rückgriff auf die Keynes'sche Theorie zeigt allerdings, dass sich die US-Haushalte konsumtheoretisch gesehen völlig normal verhalten. Denn der Vermögenseffekt steigender Börsenkurse stellt einen der »objektiven Faktoren« des Spar- bzw. Konsumverhaltens dar. Die Konsumbereitschaft steigt prognostizierbar infolge der – nicht in das statistisch erfasste Einkommen einbezogenen – »Papiergewinne« (»windfall changes in capital-value not allowed in calculating net income«).“ Zinn (2000) 121.

⁴³ Keynes (1983) 274. Zur Frage, ob „Gegenkräfte“ zur sinkenden Sparquote (etwa durch unproduktive Surplus-Absorption mittels Werbung, Produktinnovationen etc.) die Keynes'sche Hypothese widerlegen können vgl. Reuter (2000) 375-425.

⁴⁴ Keynes (1983) 182 (Hervorh. im Orig.).

⁴⁵ Ebendort 90 (Hervorh. im Orig.).

⁴⁶ Ebendort 266f.

⁴⁷ Vgl. ebendort 114ff.

⁴⁸ Ebd. 115.

⁴⁹ Hierzu hielt Keynes 1936, also noch vor dem Zweiten Weltkrieg, der die Welt wieder in bereits überwunden geglaubte Knappheitszustände zurück katapultierte, fest: „Auf wirklicher langfristiger Erwartung beruhende Investition ist heute so schwierig, dass sie kaum durchführbar ist.“ Ebd. 132. Da Keynes die abnehmende Investitionsneigung ausführlich nachfragetheoretisch begründet hat, ist die etwa von Verspohl und in jüngster Zeit wieder von Falkinger geäußerte Kritik, Keynes habe nur „unvollkommen und widersprüchlich“ begründet, warum die Investitionsneigung zur Absorption der Ersparnisse nicht ausreicht, unverständlich. Vgl. Verspohl (1971) 102 u. 129f.; Falkinger (1986) 77, Fn. 64. Wenn man Keynes' Ansichten nicht teilt, muss man Kräfte aufzeigen können, die dazu führen, dass trotz abnehmender Konsumneigung/steigender Sparquote wachsende Nettoinvestitionsvolumen das System permanent im Gleichgewicht halten.

⁵⁰ Keynes (1983) 184f.

⁵¹ Ebd. 317. An früherer Stelle hatte er bereits festgehalten: „Obschon der Rentner verschwinden würde, würde trotzdem noch Raum für Unternehmungslust und für Geschicklichkeit in der Schätzung voraussichtlicher Erträge sein, über welche die Ansichten voneinander abweichen könnten.“ Ebd. 185.

⁵² Vgl. Mattick (1971) S. 23-27.

⁵³ Heute spricht man üblicherweise vom „*social sponsoring*“. Die ökonomische Funktion ist jedoch die gleiche geblieben.

⁵⁴ Keynes (1936) 184.

⁵⁵ Ebd. 271.

⁵⁶ Vgl. Reuter (1998) 22f.

⁵⁷ Keynes (1936) 322f. Die Vorschläge von Keynes während der Internationalen Währungskonferenz in Bretton Woods 1944 waren darauf angelegt, eine nationale Beschäftigungspolitik international abzusichern. Kernelement war die Einrichtung einer Weltzentralbank, die für alle angeschlossenen nationalstaatlichen Zentralbanken eine

verbindliche Reservewährung, den „bancor“, ausgeben und auf Rechnung dieser Zentralbanken über die bei ihr zu unterhaltenden „bancor“-Einlagen deren Zahlungsbilanzausgleich vornehmen sollte. Bei Zahlungsbilanzungleichgewichten müssten nicht nur Bancor-Schuldner Kreditzinsen, sondern auch Bancor-Gläubiger Strafzinsen zahlen, so dass beide gleichermaßen ein Interesse an einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz hätten. Vgl. hierzu Hankel (1986) 69ff.; Mattick (1971) 135-139.

⁵⁸ Keynes (1936) S. 91 (Hervorh. im Orig.).

⁵⁹ „Die hervorstechenden Fehler der wirtschaftlichen Gesellschaft, in der wir leben, sind ihr Versagen, für Vollbeschäftigung Vorkehrung zu treffen und ihre willkürliche und unbillige Verteilung des Reichtums und der Einkommen.“ Ebd. 314.

⁶⁰ Ebd. 321. An anderer Stelle hält er fest: „Während ich eine sozial geleitete Investitionsrate befürworte, die sich eine fortschreitende Abnahme in der Grenzleistungsfähigkeit des Kapitals zum Ziel setzt, würde ich gleichzeitig alle Arten der Politik unterstützen, die den Hang zum Verbrauch vermehren.“ Ebd. 275. Vgl. auch ebd. 319. Vgl. hierzu auch Peacock (1993) 28f.

⁶¹ Keynes (1925) 109.

⁶² Ebendort.

Literatur

- Abelshauser, Werner, Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980 (Frankfurt a. M. 1983).
- Burkhardt, Felix, Engel, Ernst, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW). Zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften, hrsg. von Erwin v. Beckerath u. a., Bd. 3 (Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961) 222f.
- Crotty, James R., Keynes on the Stages of Development of the Capitalist Economy: The Institutional Foundation of Keynes's Methodology, in: Journal of Economic Issues 24/3 (1990) 761-780.
- Falkinger, Josef, Sättigung. Moralische und psychologische Grenzen des Wachstums (Tübingen 1986).
- Frank, Robert H., Choosing the Right Pond. Human Behavior and the Quest for Status (New York/Oxford 1985).
- Gale, William G.; Sabelhaus, John, Perspectives on the Household Saving Rate, in: Brookings Papers on Economic Activity 1 (1999) 181-214.
- Glastetter, W., Wachstumskonzeption und Politische Ökonomie. Eine dogmenkritische Auseinandersetzung mit der These von der Überflusgesellschaft (Köln 1971).
- Hahn, L. Albert, Ende der Ära Keynes?, in: Kyklos 20 (1967) 270-286.
- Hankel, Wilhelm, John Maynard Keynes. Die Entschlüsselung des Kapitalismus (München 1986).
- Hicks, J. R., Mr. Keynes and the „Classics“; a Suggested Interpretation, in: Econometrica 5 (1937) 147-159.
- Huster, Ernst-Ulrich, Einkommensverteilung und hohe Einkommen in Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Reichtum in Deutschland. Der diskrete Charme der sozialen Distanz (Frankfurt am M./New York 1993).
- Keynes, John Maynard, Bin ich ein Liberaler? (1925), in: Reuter (1998) 103-114.
- Keynes, John Maynard, Wirtschaftliche Möglichkeiten für unsere Enkelkinder (1930), in: Reuter (1998) 115-127.
- Keynes, John Maynard, Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (Original 936; 6. Auflage, Berlin 1983).
- Keynes, John Maynard, Das Langfristproblem der Vollbeschäftigung (1943), in: Reuter

- (1998) 139-144.
- Keynes, John Maynard, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*. Bd. 27: *Activities 1940-1946. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities* (London/Basingstoke 1980).
- Mattfeldt, Harald, *Keynes. Kommentierte Werkauswahl* (Hamburg 1985).
- Mattick, Paul, *Marx und Keynes. Die Grenzen des „gemischten Wirtschaftssystems“* (Frankfurt a.M./Wien 1971).
- Peacock, Alan, *Keynes and the Role of the State*, in: Crabtree, Derek; Thirlwall, A. P., *Keynes and the Role of the State. The Tenth Keynes Seminar held at the University of Kent at Canterbury 1991* (New York 1993) 3-32.
- Pöhl, Karl Otto, *Ende der Ära Keynes?*, in: *Der Volkswirt* 11 (17.3.1967) 418f.
- Preiser, Erich, *Wirtschaftliches Wachstum als Fetisch und Notwendigkeit* (1967), in: ders., *Wirtschaftspolitik heute. Grundprobleme der Marktwirtschaft* (München 1967) 142-160.
- Reiner, Sabine, *Was ist politisch an der Politischen Ökonomie? Joan Robinsons Beiträge zur Politisierung der ökonomischen Theorie* (Baden-Baden 1998).
- Reuter, Norbert, *Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität. Wirtschaftspolitische Leitbilder zwischen Gestern und Morgen. Mit Texten zum Thema von John Maynard Keynes und Wassily W. Leontief* (Marburg 1998).
- Reuter, Norbert: *Ökonomik der „Langen Frist“*. Zur Evolution der Wachstumsgrundlagen in Industriegesellschaften (Marburg 2000).
- Veblen, Thorstein, *Some Neglected Points in the Theory of Socialism* (1892), in: ders., *The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays* (1919); Neuauflage (New York 1990) 387-408.
- Verspohl, Erich, *Der Stagnationsgedanke in der Nationalökonomie. Eine dogmengeschichtliche und analytische Studie* (Köln 1971).
- Zinn, Karl Georg, *Arbeit, Konsum, Akkumulation. Versuch einer integralen Kapitalismusanalyse von Keynes und Marx* (Hamburg 1986).
- Zinn, Karl Georg, *Das langfristige Problem der Vollbeschäftigung*, in: *Sozialismus* 6 (1988) 18ff.
- Zinn, Karl Georg, *Entwicklungstendenzen reifer Volkswirtschaften – Überlegungen zur Synthese von Keynes und Fourastié*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 15/2 (1989) 249-263.
- Zinn, Karl Georg, *Keynes' „fundamentales psychologisches Gesetz“ und dessen Vorwegnahme von Lujo Brentano*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 113/3 (1993) 447-459.
- Zinn, Karl Georg, *Die Wirtschaftskrise. Wachstum oder Stagnation. Zum ökonomischen Grundproblem reifer Volkswirtschaften* (Mannheim/Leipzig/Wien/Zürich 1994).
- Zinn, Karl Georg, *Das langfristige Problem der Vollbeschäftigung*, in: *Jenseits der Markt-Mythen. Wirtschaftskrisen: Ursachen und Auswege* (Hamburg 1997) 153-156.
- Zinn, Karl Georg, *Bedürfnisse als Basis des Wirtschaftens – Entwicklung im sozialökonomischen Denken und Bedeutung für eine ökonomische Wissenschaft*, in: Bellebaum, Alfred; Schaaff, Herbert; Zinn, Karl Georg (Hrsg.), *Ökonomie und Glück. Beiträge zu einer Wirtschaftslehre des guten Lebens* (Opladen/Wiesbaden 1999) 124-156.
- Zinn, Karl Georg, *Im Übergang vom Spätkapitalismus zum Neofeudalismus? – Die amerikanische Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, in: Goldschmidt, Werner; Klein, Dieter; Steinitz, Klaus (Hrsg.), *Neoliberalismus. Hegemonie ohne Perspektive* (Heilbronn 2000) 104-123.

Zusammenfassung

Der Keynesianismus gilt gemeinhin als eine ökonomische Theorie, deren Kern in der theoretischen Begründung einer antizyklischen Fiskalpolitik liegt, deren Finanzierung über

periodisches *deficit spending* erfolgt. Da die Tilgung derart entstandener staatlicher Defizite jeweils einen neuerlicher Konjunkturaufschwung voraussetzt, hat sich die „schier unausrottbare Fehlinterpretation“ durchgesetzt, der Keynesianismus habe allenfalls für Zeiten Gültigkeit, die durch einen starken Wachstumstrend charakterisiert sind. Darüber hinaus fehle ihm jedoch jegliche Langfristperspektive.

Demgegenüber wird in dem Beitrag gezeigt, dass sich Keynes durchgängig mit der langfristigen Veränderung kapitalistischer Wirtschaftssysteme auseinandergesetzt hat. Für ihn stand fest, dass wegen nachfragetheoretisch zu begründender Wachstumsabschwächung in der Zukunft eine grundsätzliche wirtschaftspolitische Neuorientierung stattfinden muss. Demzufolge ist die antizyklische Fiskalpolitik lediglich einer Phase der wirtschaftlichen Entwicklung zuzuordnen, die in fortgeschrittenen Industriegesellschaften zunehmend der Vergangenheit angehört. So gesehen hat der Keynesianismus seine Zeit noch vor sich.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 8**

„US-amerikanisches und EUropäisches Modell“

hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler

Vorwort

Erich Hödl

Grundzüge eines Europäischen Wirtschaftsmodells

Peter Filzmaier

Vom Wohlfahrtsstaat zur Plutokratie? Geld als Schlüssel des Erfolges im politischen Wettbewerb der USA

Jürgen Hoffmann

Übernimmt EUropa das US-amerikanisches Modell? Varianten des Kapitalismus: Liberale (anglo-amerikanische) und koordinierte (kontinentaleuropäische) Marktwirtschaften unter dem Druck der Globalisierung

Michael Landesmann

Wettbewerbsfähigkeit: USA und EU

Stephan Schulmeister

Das europäische und das amerikanische Modell in der Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus

Agnes Streissler

Europa und die USA – Ein Vergleich der Sozialsysteme

Richard Sturn, Franz Prettenthaler

Verteilungskonsequenzen und Effizienzaspekte des Wohlfahrtsstaats: Koordinaten eines Vergleichs alternativer Designs

Wien 2004, 192 Seiten, € 25,-

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

Transparenz als Steuerungsmechanismus in Finanzsystemen

Peter Mooslechner, Martin Schürz, Beat Weber*

1. Transparenz und Finanzmarktregulierung

Nach dem Zusammenbruch des „*New Economy*“-Booms Anfang 2000 in den USA ist eine Reihe von fundamentalen Fehlentwicklungen offenkundig geworden, die das Vertrauen in die Finanzmärkte nachhaltig erschüttert haben. Neben Bilanzfälschungsskandalen à la Enron, Worldcom sowie bei anderen börsennotierten Firmen¹ wurden schließlich auch massive Kundenbetrügereien bei Mutual Funds, einem der Hauptvehikel für das Börsenengagement breiter Bevölkerungskreise, entdeckt. Als gemeinsamer Aspekt dieser Entwicklungen wurde die unterschiedliche Verfügbarkeit von Information für verschiedene Marktteilnehmer problematisiert. Die Ursachen reichten von „zurückhaltender Informationspolitik“ bis zu „krimineller Fälschung“ von Unternehmensdaten.

Als Lösung für diese Informationsprobleme tauchte im Laufe der neunziger Jahre in fast allen Diskussionen über Reformen im Finanzwesen die Forderung nach „mehr Transparenz“ auf und löste die zuvor dominierende Programmatik von „Liberalisierung und Deregulierung“ an Bedeutung ab. Während die Liberalisierung und Deregulierung der Finanzmärkte mittlerweile weitgehend verwirklicht wurde, steht die konkrete Ausgestaltung und Durchsetzung von Finanzmarkttransparenz noch zur Debatte. Dabei gilt es den engen Konnex zwischen Liberalisierung und Transparenz zu berücksichtigen.

Die wirtschaftspolitische Strategie einer Liberalisierung der Finanzmärkte führt zu einem starken Wachstum von Finanztransaktionen, einer Internationalisierung der Finanzströme sowie einer tendenziellen Angleichung bislang weitgehend nationaler Finanzsysteme. Diese Entwicklungen führten jedoch auch zur Herausbildung neuer Typen von Finanzmarktkrisen. Die Einsicht, dass Liberalisierung allein noch nicht bzw. nicht notwendigerweise zu optimalen Ergebnissen führt, rückte Fragen der Steuerungsmechanismen des Finanzsystems neuerlich ins Zentrum des Interesses.

Wenn auf den Finanzmärkten – wie vielfach unterstellt – die Voraussetzungen für ein effizientes Funktionieren des Marktmechanismus weitgehend erfüllt sind, dann können Abweichungen von einem optimalen Markt-

ergebnis nur darauf zurückzuführen sein, dass die handelnden Marktteilnehmer nicht über die erforderlichen Informationen verfügen. Unter diesen Voraussetzungen können die zentralen wirtschaftspolitischen Akteure durch Transparenzaufgaben die Bereitstellung von Informationen verlangen und damit die Marktergebnisse verbessern. Wirtschaftspolitische Reformen zielen darauf ab, die Nachfrager nach Finanzierungsmitteln (d. h. Konsumenten, Kreditnehmer, Investoren) zu einer umfassenderen Bereitstellung von Informationen gegenüber Kapitalbereitstellern (d. h. Finanzinstitutionen, Sparer) zu zwingen. Konkret beinhalten deshalb moderne Standards zur Verbesserung der Funktionsweise des Finanzsystems zunehmend Transparenzklauseln.

Transparenz kann sich auf eine Vielzahl von ökonomischen, sozialen und politischen Informationen beziehen, die von verlässlicher Qualität sein müssen und zeitgerecht allen Betroffenen zur Verfügung stehen sollen. Die Informationen können die Verwendung von Krediten, die Kreditwürdigkeit von Schuldern, die geprüften Abschlüsse von öffentlichen und privaten Institutionen und Betrieben, den Budgetprozess und Daten des öffentlichen Sektors, Statistiken der Zentralbank, Parteienfinanzierung, Abstimmungsverhalten im Parlament und Aktivitäten internationaler Institutionen betreffen.²

Transparenz hat eine hohe Bedeutung im aktuellen wirtschaftspolitischen Diskurs. Dies stützt sich auf eine Reihe von erwarteten positiven Effekten:

- Erstens sollen durch mehr Informationen Marktakteure in die Lage versetzt werden, bessere Entscheidungen zu treffen. Initiativen zur Erhöhung der Transparenz versuchen deshalb, die Informationsverarbeitungskapazität auf Finanzmärkten zu erhöhen.
- Zweitens sollen Marktakteure diszipliniert werden: Werden etwa staatliche Fehler öffentlich bekannt, sei mit Konsequenzen in den Allokationsentscheidungen des Privatsektors zu rechnen, und dies würde dazu führen, dass Regierungen hinkünftig richtige Entscheidungen treffen. So würde verfehltes wirtschaftspolitisches Handeln zu Kapitalflucht führen, und das Wissen um diese antizipierten negativen Konsequenzen würde eine gute Wirtschaftspolitik gleichsam erzwingen.
- Drittens soll erhöhte Transparenz die Glaubwürdigkeit eines Finanzsystems stärken.

2. Transparenz in der ökonomischen Theorie

Die traditionelle ökonomische Begründung für die Notwendigkeit von Transparenz auf Finanzmärkten beruht auf der Existenz von Marktunvollkommenheiten und Marktversagen. In diesem Zusammenhang verdienen fundamentale Unterschiede zwischen theoretischen Zugängen und die Kluft zwischen Theorie und Realität der Finanzmärkte besondere Beachtung.

Die ökonomische Argumentation in der Tradition von Adam Smith betrachtet Transparenz für das Funktionieren des Preismechanismus auf Gütermärkten als relevant. Vollständige Information aller Marktteilnehmer sichert – zusammen mit einer Reihe von anderen vereinfachenden Annahmen – nicht nur ein Partialgleichgewicht, sondern auch ein makroökonomisches Gleichgewicht. Die Finanzierungsweise von Gütertransaktionen und die Finanzmärkte spielen in diesem Kontext jedoch keine explizite Rolle, deshalb bleibt die Transparenz des Finanzsystems bei diesem Zugang außer Betracht. Ökonomische Theorien haben deshalb lange Zeit Finanzmärkte von „realen“ Aktivitäten getrennt behandelt. Die makroökonomische Standardtheorie sah keine langfristigen Effekte von Finanzentwicklungen auf Gleichgewichte in der Realwirtschaft vor. Im Kern spiegeln in diesem Modell Finanzmarktentwicklungen nur Entwicklungen von realen Variablen, und Finanzierungsentscheidungen haben keine Auswirkungen auf realwirtschaftliche Entscheidungen.

Neben der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie entwickelte sich eine separate neoklassische Theorie der Finanzmärkte, der zufolge Finanzmärkte und Finanzinstitutionen ein effizientes Steuerungsmedium für realwirtschaftliches Verhalten darstellen. In diesem theoretischen Rahmen werden Entscheidungen auf Finanzmärkten als effizienter als jene von Akteuren auf Gütermärkten erachtet sowie die Struktur der Gütermärkte als im Vergleich mit Finanzmärkten grundsätzlich unvollkommener. Diese Überlegungen kulminierten in der so genannten „Effizienzmarkthypothese“ (EMH), die für Jahrzehnte die zentrale Vorstellung vom Funktionieren von Finanzmärkten und ihrem Verhältnis zur Realwirtschaft darstellte. Auf Fama (1970) zurückgehend, beinhaltet die EMH im Wesentlichen zweierlei. Auf theoretischer Ebene wird Finanzmarkteffizienz als Verwendung aller verfügbaren Information zur Bestimmung des Marktpreises eines Wertpapiers definiert. Auf empirischer Ebene behauptet sie, dass – von seltenen Ausnahmen abgesehen – Finanzmärkte in dieser Weise effizient sind und somit die EMH bestätigen. In diesem Modell bedarf es keiner wirtschaftspolitischen Initiativen zur Erhöhung der Transparenz, weil alle verfügbare Information genutzt wird und bereits im herrschenden Preis enthalten ist. Mit anderen Worten, alle Transparenzbedürfnisse werden vom Marktmechanismus endogen erfüllt.

Die theoretischen Grundlagen der „EMH“ beruhen auf drei Hauptannahmen: (i) Finanzmarktinvestoren sind rational; (ii) sofern ihre Rationalität begrenzt ist, ist ihr Verhalten erratisch; (iii) wenn irrationales Verhalten von Investoren systematisch auftaucht, wird dieses durch eine ausreichende Anzahl von anderen Marktteilnehmer („rationale Arbitrageure“) ausgeglichen, die alle möglichen Ineffizienzen in der Preisbildung, die durch irrationale Akteure verursacht werden, kompensieren.

In der zeitgenössischen Ökonomie gibt es nun zwei wesentliche Ansätze, die die Annahmen und Ergebnisse der EMH bestreiten und bei denen folglich Transparenz eine wirtschaftspolitische Rolle spielt:

So entwickelte sich in den achtziger Jahren die psychologisch fundierte „*Behavioural Finance*“ zu einer theoretischen Herausforderung der „EMH“. „*Behavioural Finance*“, so Shleifer (2000), ist „...the study of human fallibility in competitive markets“. Der Ansatz untersucht die Frage, was passiert, wenn irrationale Akteure mit rationalen Arbitrageuren auf dem Markt zusammentreffen. Es stellt sich heraus, dass dann in den meisten Fällen Finanzmärkte nicht effizient sind. Markteffizienz wird auf einen Spezialfall reduziert, dessen Eintreffen höchst unwahrscheinlich ist.

Als zweites ist die Prinzipal-Agent-Theorie relevant, eine Unterdisziplin der neoklassischen Ökonomik. Hier wird das Vorliegen von Informationsasymmetrien als Charakteristikum von Finanzmärkten angesehen: Wenn eine Partei bei einer Transaktion über das Objekt der Transaktion besser informiert ist als die andere, liegen Anreize zu einem Fehlverhalten vor. Deshalb hat die geringer informierte Partei (Prinzipal) fundamentale Gründe, dem anderen (Agent) zu misstrauen. Eine solche Konstellation kann dazu führen, dass Transaktionen nicht zustande kommen bzw. nur selektiv durchgeführt werden³ oder dass die schlecht informierte Gläubigerseite durch plötzlich und zu spät auftauchende (negative) Informationen überrascht wird und es daraufhin zu Marktkrisen kommt. Unter solchen Bedingungen können verpflichtende und durchgesetzte Transparenzbestimmungen offensichtlich zu einer Verbesserung des Marktergebnisses führen.

Zusammenfassend lässt sich erkennen, dass die Rolle von Transparenz entscheidend vom theoretischen Rahmen abhängt, den man zugrunde legt. In der ökonomischen Standardtheorie gibt es keinen Bedarf nach Transparenzerhöhung. Erst wenn Abweichungen vom Rationalitätsprinzip, Marktunvollkommenheiten und vor allem Informationsasymmetrien in den Untersuchungsrahmen eingeführt werden, können transparenzerhöhende Politikinitiativen argumentiert werden. Eine Befürwortung von Transparenz beinhaltet also in jedem Fall zumindest eine Annahme von substantiellen Marktunvollkommenheiten.

3. Transparenz in der wirtschaftspolitischen Debatte

Die Prinzipal-Agent-Theorie mit ihrer Annahme asymmetrischer Information bildet den zentralen Referenzrahmen für einschlägige wirtschaftspolitische Debatten. Finanztransaktionen sind unvollständige Kontrakte – es werden nicht zwei Objekte in der Gegenwart getauscht, sondern Geld gegen ein in die – nicht vorhersehbare – Zukunft gerichtetes Zahlungsverprechen. Die Schuldner wissen mehr über die Erfolgschancen der Investitionsprojekte, für die sie Kredite aufnehmen, und somit über ihre Rückzahlungsfähigkeit, als die Gläubiger. Um Kredite zu erhalten, haben

sie Anreize, negative Informationen zu verbergen.

Um diese Anreize wissend, müssen die Gläubiger einen Weg finden, um die Schuldner zu überwachen und somit über deren finanziellen Status laufend informiert zu sein. Die Beziehungen zwischen Banken und ihren Schuldnern, das Verhältnis zwischen Management und Aktionären einer Firma sowie dasjenige zwischen Finanzdienstleistungsunternehmen und Konsumenten ihrer Finanzprodukte folgen diesem Muster.

Eine Lösung für das Überwachungsproblem ist die Einsetzung eines unabhängigen Dritten als objektive Prüfungsinstanz. Dieser Dritte kann entweder eine Regulierungsbehörde sein, die einer der beiden Parteien bestimmte Verhaltensauflagen erteilt, Akteure mit bestimmten Merkmalen vom Markt ausschließt oder etwa bestimmte Verhaltensweisen unter Strafe stellt. Ein anderer Weg ist, dass dieser Dritte sich darauf beschränkt, die Informationsweitergabe durch Schuldnerparteien zu erzwingen sowie möglicherweise auch zu verifizieren. Die Forderung nach Transparenz wird meist als Kürzel für die zweite Variante verwendet und als Alternative zu der vom Finanzsektor ungeliebten staatlichen Regulierung argumentiert.

Die jüngsten Finanzmarktskandale in den USA haben gezeigt, dass es um die Unabhängigkeit dieser Dritten im Fall von Buchprüfern, Analysten und Fondsmanagern oft nicht gut bestellt ist. Offensichtlich wurde die Verifizierung der Transparenzverpflichtungen von jenen, die damit eigentlich beauftragt waren, oft nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Als eine Möglichkeit zur Abhilfe werden in der Debatte um Reformen der Finanzregulierung wiederum Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz dieser Dritten gefordert, eine Art Transparenz zweiter Ordnung.

Wie ist es um die Wirkungsweise von Transparenz bestellt? Ist verbesserte Transparenz eine realistische Lösung für das Problem asymmetrischer Information in Finanzsystemen? Zur Beantwortung dieser Fragen sollen drei Fallstudien angestellt werden, die die Wirkungsweise von Transparenz in verschiedenen wirtschaftspolitischen Reforminitiativen untersuchen.

4. Transparenz und die Reform der internationalen Finanzarchitektur

In den neunziger Jahren wurde die Globalisierung der Finanzmärkte zunehmend von Krisen überschattet. Nach einer Periode der Deregulierung und Liberalisierung folgten 1994 die Mexiko-Krise und 1997 die Asien-Krise. In der Folge setzte eine breite Debatte über die Reform der internationalen Finanzarchitektur ein.⁴ Im Zuge dessen gab es auch Vorschläge für radikale Reformmaßnahmen, die von der Besteuerung von Devisentransaktionen über die Gründung einer Weltfinanzbehörde, der Einrichtung eines internationalen Insolvenzverfahrens für Staaten bis zur stärkeren Regulierung diverser Finanzinstitute oder Kapitalverkehrskontrollen

reichten. Letzten Endes setzten sich diese Ideen aber nicht durch. Die theoretische Orthodoxie, der zufolge an liberalisierten Kapitalmärkten nichts auszusetzen sei, behielt trotz der erlittenen Erschütterungen die Oberhand. Die vorherrschende Erklärung für die Krisen lautete: Intransparenz der Schuldnerstaaten habe eine adäquate Risikoeinschätzung durch Investoren verhindert und zu Panikreaktionen geführt, die in eine Krise mündeten, als die Wahrheit über die wirtschaftliche Lage in den Krisenstaaten ans Tageslicht kam. Folglich solle die Verbesserung der Transparenz einen zentralen Eckpfeiler einer neuen Finanzarchitektur bilden.

Zur Umsetzung wurde 1997 das Financial Stability Forum (FSF) gegründet, zusammengesetzt aus Regierungs- und Aufsichtsbeamten der Industriestaaten. Diese arbeiten an internationalen Standards zum Ablauf wirtschaftspolitischer Prozesse. Mittlerweile hat das FSF etwa hundert Standards aufgestellt, wobei den Kern Transparenzvorschriften zur Geld- und Finanzpolitik, Datenveröffentlichung, Verbuchung, Buchprüfung und *Corporate Governance* bilden.⁵ Die Umsetzung dieser Standards wird vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank regelmäßig im Rahmen des „Review of Standards and Codes“-Prozesses überwacht.

Die offiziöse Erwartung ist, dass diese Transparenzbestimmungen die Finanzmarkteffizienz erhöhen, da ein breiteres Informationsangebot es den Investoren erlaubt, bessere Entscheidungen zu treffen.⁶ Allerdings haben die Versuche zur Umsetzung dieser Standards sehr bald die Probleme und Grenzen dieser Initiativen bei der Erreichung dieses Ziels offen gelegt.

Da die Einhaltung der Transparenzstandards bislang auf freiwilliger Basis erfolgt, ist das Erlangen von Reputation der einzige Anreizmechanismus für Schuldnerstaaten, sich diesen Regeln zu unterwerfen. Der Anreiz zum Erwerb von Reputation steht allerdings in Konflikt zu anderen Anreizen, die kurzfristig ökonomisch deutlich attraktiver sein können. Beispielsweise kann die Überprüfung der Standards nur in bestimmten Intervallen erfolgen – in der Zeit dazwischen dominiert möglicherweise der Anreiz, bestehende kurzfristige Vorteile auf Kosten der anderen Marktteilnehmer zu lukrieren. Davon abgesehen, ist die Überprüfung von Daten enorm aufwändig und schwierig.⁷

Zweitens zeigen Umfragen unter internationalen Investoren eine nur geringe Bekanntheit der Transparenzstandards. Und sofern die Standards bekannt sind, dürfte ihnen nur begrenzte Aufmerksamkeit zuteil werden. Bislang wenigstens scheint ihre Einhaltung kein wichtiges Kriterium zur Festlegung von Bewertungen (*Ratings*) oder Kreditkosten zu sein.⁸

Drittens bestehen nach wie vor erhebliche Meinungsverschiedenheiten darüber, ob Informationsmangel in der Vergangenheit tatsächlich eine wichtige Rolle bei Finanzkrisen gespielt hat. So gibt es deutliche Anzeichen dafür, dass Finanzmärkte oftmals fundamentale Daten schlicht vernach-

lässigen. Ebenso präsentiert die Literatur zum Herdenverhalten auf Finanzmärkten alternative Verhaltensdeutungen.⁹ Und wo Fundamentaldaten eine Rolle spielen, basieren die Markteinschätzungen nicht auf über die Zeit stabilen Kriterien, und diese werden auch nicht nach einem gemeinsamen Modell bewertet, wie es der *Standards and Codes*-Ansatz unterstellt. Vielmehr wenden unterschiedliche Investorengruppen unterschiedliche Kriterien an, diese sind „Moden“ unterworfen, und manchmal überlagern soziale Gruppenphänomene die fundamentalökonomischen Analysen.¹⁰

Viertens konnte bislang kein direkter Zusammenhang zwischen der Einhaltung von internationalen Standards und Finanzmarktstabilität nachgewiesen werden.¹¹

Fünftens sind die Transparenzstandards mit einem Problem adverser Selektion konfrontiert: OECD-Staaten sind nicht auf sie angewiesen, und Länder des Südens haben administrative Schwierigkeiten, sie zu erfüllen. Letztere haben bereits darauf hingewiesen, dass die Standards vor allem auf Erfahrungen und Umstände der Industriestaaten Bezug nehmen und die Besonderheiten von Ökonomien in einem anderen institutionellen Umfeld unberücksichtigt lassen.¹²

Aus diesen Gründen ergibt sich der Schluss, dass die Nützlichkeit von Transparenzstandards zur Lösung eines Problems asymmetrischer Information im internationalen Finanzgeschäft begrenzt sein dürfte. Dass diese Standards dennoch massive Unterstützung von offizieller Seite erhalten, gibt Anlass, über mögliche andere Funktionen der Transparenzinitiative nachzudenken.

Als Verantwortliche für das ordnungsgemäße Funktionieren der internationalen Finanzmärkte haben die internationalen Finanzorganisationen die Zielsetzung, das verlorene Vertrauen unter den Investoren nach einer Krise wiederherzustellen. Regulierungen für Finanzinstitute werden von diesen eher als Signal für unerwünschte Eingriffe in die Rahmenbedingungen der Märkte interpretiert. Wenn jedoch Schuldner Auflagen, standardisierten Informationsanforderungen und einer verstärkten Überwachung unterworfen und damit in ihrer Bewegungsfreiheit zugunsten der Gläubiger eingeschränkt werden, dann kann dies das Vertrauen erhöhen. Auch wenn die Gläubiger keine spezifische Verwendung für die offen gelegten Daten haben, so ist doch die Tatsache, dass eine institutionelle Struktur Informationsverpflichtungen für die Schuldner vorsieht und sie einer Überwachung unterwirft, Ausdruck eines veränderten Verhältnisses von Schuldnern und Gläubigern. Auf diesem Weg soll ihr Vertrauen in das Finanzsystem gestärkt werden. Die internationalen Finanzorganisationen interpretieren die Erfüllung der Transparenzstandards durch Schuldner als Signal für die Gläubiger. Diesen wird suggeriert, dass die internationalen Finanzmärkte reibungslos funktionieren und diejenigen, die die Standards

erfüllen, vertrauenswürdige Teilnehmer sind. Um aber tatsächlich einen stabilisierenden Einfluss auf die Märkte zu erzielen, müssen die Transparenzstandards zu Verhaltensänderungen bei den Gläubigern führen. Die Standards müssen deshalb auch einen Lenkungseffekt bei den Gläubigern haben, den „Fundamentaldaten“ mehr Beachtung zu schenken.

Die internationalen Finanzorganisationen haben auf die geringe Beachtung, die den Standards entgegengebracht wird, mit einer Marketing- und Schulungsoffensive reagiert. Eine Vielzahl von Seminaren und Öffentlichkeitsmaßnahmen spiegelt die Einsicht wider, mit den Standards nicht nur eine Dienstleistung bereitzustellen und eine Marktlücke zu füllen, sondern aktiv zu intervenieren, um Verhaltensänderungen herbeizuführen und die Aufmerksamkeit für und das Bedürfnis nach diesen Standards zu stärken.¹³

Der erwartete Vorteil für *Emerging Markets* ist, dass durch die Einhaltung von Standards die Investoren zu einer längerfristigen Orientierung ihrer bislang oft sehr kurzfristig orientierten Investitionen übergehen könnten. Ob das gelingt, ist allerdings unsicher, denn das wesentliche Faktum, dass die Kosten des notwendigen *Monitoring* oft den Nutzen eines längerfristigen Engagements übersteigen, bleibt bestehen.

Mehr Transparenz leistet einen Beitrag, nationale Wirtschaftspolitik über die Reaktionen von privaten Investoren zu disziplinieren. Das ist Ausdruck des wirtschaftspolitischen Willens, die Steuerungsfunktion der Finanzmärkte für die Wirtschaftspolitik zu vertiefen. Transparenzstandards setzen bei Reputationsanreizen an. Sie sind Bestandteil einer Strategie, das Funktionieren der internationalen Finanzmärkte zu verbessern. Dieses Unterfangen erfolgt indirekt über eine internationale „Verhaltenskultur“ für Schuldner und Gläubiger, die zur Vertrauensstärkung in die Finanzmärkte beitragen soll.

5. Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich

Deutschland hat ein bankendominiertes Finanzsystem. Im letzten Jahrzehnt ist aber die Marktorientierung angestiegen. Informationsmonopolisierung durch so genannte „*Insider*“ (das Management oder die Hausbanken) auf Kosten von Kleinaktionären wurde zunehmend als Hemmschuh für die Etablierung einer auf breiter Beteiligung der Bevölkerung fußenden „Aktienkultur“ kritisiert. Als in den neunziger Jahren eine Reihe von Fällen des Kontrollversagens in Großunternehmen bekannt wurde (Metallgesellschaft, Bremer Vulkan, die Deutsche Bank-Beteiligung an der Schneider-Immobiliengruppe etc.), schienen die wirtschaftspolitischen Argumente für eine Beibehaltung des Status quo in die Defensive zu geraten und die Zeit für eine Reform reif.¹⁴

Die 1997 angelaufene Initiative für ein „Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich“ („Kontrag 1998“) zielte auf eine Novellierung des Aktiengesetzes und Änderungen zur Aufsichtsratsbeteiligung von Banken in Industrieunternehmen.¹⁵ Informationsasymmetrien sollten mittels Transparenzerhöhungsmaßnahmen und neuen Abstimmungsregeln im Aufsichtsrat beseitigt werden. Die Reform, ursprünglich von der damals als Juniorpartner in einer Regierungskoalition mit der CDU befindlichen FDP lanciert, fand nach und nach unerwartete Unterstützung. Die Liberalen hatten primär mit der Wettbewerbsfähigkeit des „Finanzplatzes Deutschland“ argumentiert. Zustimmung kam zunächst von der in Opposition befindlichen SPD, die in der Initiative ein Vehikel gegen die von ihr schon lange kritisierte Macht der Banken sah. Das Gleiche galt für die zu dem Zeitpunkt ebenfalls oppositionellen Grünen. Das ergab eine erstaunliche und breite Koalition für ein Reformvorhaben, das vordem innerhalb des deutschen Finanzestablishments als undenkbar galt.

Aus dem Privatsektor kam Unterstützung von jenen Banken, die ihr Investmentgeschäft ausbauen wollten, von jenen Gruppen, die Deutschland als internationales Finanzzentrum etablieren wollten, sowie von ausländischen Finanzinstituten, die sich besseren Zugang zum deutschen Markt erhofften. Dazu kam eine Reihe von deutschen Großunternehmen, die auf erhöhte Attraktivität ihrer Wertpapiere für ausländische Anleger spekulierten. Die Regierung beabsichtigte eine Reihe von größeren Privatisierungen und schätzte dafür die Attraktivität des Kapitalmarktes als wesentlich ein. Daneben wollten Vereinigungen privater Aktionäre eine Stärkung der Marktorientierung des deutschen Finanzsystems. Die anfangs auf Grund der geplanten Reduktion der Größe des Aufsichtsrats skeptischen Gewerkschaften wurden mit einer Bestimmung zur Abschaffung ungleicher Stimmengewichte im Aufsichtsrat überzeugt. Zuletzt fanden sich vehemente Gegner nur noch in den Ländern und Gemeinden, da der Reformentwurf auch ihren Einfluss auf in ihrem Eigentum befindliche Unternehmen zu verringern vorsah.

Interessensdivergenzen unter den diversen Unterstützern führten dazu, dass das ursprünglich als Reform von Aktieneigentum und Bankenvertretung in Aufsichtsräten konzipierte Gesetz im Endeffekt hauptsächlich bloß Bestimmungen zur Transparenz und Rechenschaftspflicht des Aufsichtsrates enthielt. Im Wesentlichen waren dies Änderungen der Vorschriften betreffend den Aufsichtsrat, das Risikomanagement und den Bankenbesitz von Industriekapital. Die signifikanteste Änderung betraf die Einführung der Möglichkeit von Aktienoptionen als Entlohnungsform für das Management. Im Zuge der jüngsten Finanzskandale in den USA ist dieses umstrittene Entlohnungsinstrument, einst als beste Methode zur Reduktion von Anreizkonflikten und Informationsasymmetrien zwischen Management und Aktionären gehandelt, schwer in Misskredit geraten, sind

doch die inhärenten massiven Anreizprobleme zur Selbstbereicherung des Managements offen zu Tage getreten.¹⁶

Gemessen an seinem ursprünglichen Ziel, Informationsasymmetrien zwischen Klein- und Großaktionären sowie zwischen Aktionären und Management zu verringern, ist der Beitrag des Kontrag bescheiden geblieben. Die meisten Bestimmungen bringen keine wesentlichen Änderungen, aber gemessen an der vormaligen Persistenz des Status quo ante war es ein bedeutender Hebel. Die breite Koalition, die dieses Gesetz, aus unterschiedlichen Motiven, getragen hat, schuf ein starkes Signal zur Schaffung einer Aktienkultur in Deutschland – sowohl an ausländische Anleger, in Deutschland zu investieren, als auch an heimische Investoren, ihr Verhalten an die neue marktfreundliche Kultur anzupassen.

Im Konzert mit Privatisierungskampagnen bildete Kontrag 1998 ein wichtiges Element zur Erhöhung des Vertrauens von Aktionären in die deutsche Börse. Kontrag signalisierte einen Wandel in der Finanzkultur. Die Zahl der deutschen Aktienbesitzer erhöhte sich von 8,9% im Jahre 1997 auf 20% vier Jahre später.¹⁷

6. Programme zur finanziellen Alphabetisierung

Die im Vergleich zu Kontinentaleuropa viel größere Bedeutung der Finanzmärkte für breite Bevölkerungsschichten in den USA und in Großbritannien war in den letzten Jahren verstärkt von Initiativen zur Bildung in Finanzfragen begleitet. Kommerzbanken, Unternehmen, Behörden, Zentralbanken, Schulen und gemeinnützige Organisationen (NRO) bieten eine Vielzahl von Programmen an, die Basisinformationen zur Funktionsweise von Pensionsfonds, dem Hypothekenmarkt und Konsumentenkrediten vermitteln. Damit sollen „Laien“ in die Lage versetzt werden, „vernünftige“ Entscheidungen auf dem Gebiet ihrer persönlichen Finanzen zu treffen.

Den Auslöser für diese Bildungsangebote stellten wachsende Probleme dar, die mit der Einbeziehung neuer Kundenschichten in die Finanzmärkte zu Tage traten. Mit der Ausweitung des Angebots von Konsumentenkrediten ist es zu einem rasanten Anstieg der Konsumentenverschuldung und der Fälle von Zahlungsunfähigkeit unter Privaten gekommen. Andererseits waren das Marktwachstum und der intensivierte Wettbewerb unter Finanzdienstleistern begleitet von einem massiven Auftreten von Betrugsfällen. Diese Geschehnisse haben streckenweise das Vertrauen der Konsumenten untergraben und ihre Bereitschaft zum Finanzengagement geschmälert.¹⁸

Auf diese Probleme gibt es grundsätzlich zwei mögliche wirtschaftspolitische Antworten: Entweder man entlastet die Konsumenten von gewissen Risiken und unterwirft Finanzdienstleistungsunternehmen und die von ihnen angebotenen Produkte einer strikten Regulierung (Standardisierung

der Produkte, Verbot bestimmter Produkte und Verkaufspraktiken, öffentliche Bereitstellung von Diensten wie z. B. Pensionen etc.). Oder man belässt es bei einer individuellen Risikotragung auf einem liberalisierten Markt und versucht, die Funktionsweise des Marktes zu verbessern.

Die Transparenzinitiativen unserer ersten zwei Fallstudien schreiben sich in die zweite Kategorie ein. Finanzielle Alphabetisierungsprogramme versuchen, die Informationsverarbeitungsfähigkeit der Individuen zu erhöhen und repräsentieren so die beginnende Einsicht, dass es mit Transparenzauflagen allein nicht getan ist, sondern dass zumindest ergänzende Maßnahmen notwendig sind, um Transparenz zu einem wirksamen Steuerungsinstrument werden zu lassen.

Das Verhalten der Konsumenten von Finanzdienstleistungen entspricht nicht den Annahmen des neoklassischen Rationalitätsmodells. In vielen Fällen verstehen Menschen die bereitgestellten Informationen nicht oder sie verwenden diese nicht.¹⁹ Unter diesen Umständen reicht Transparenz ganz offensichtlich nicht aus. Finanzielle Alphabetisierungsprogramme haben die Aufgabe, diese Marktunvollkommenheit zu beseitigen. Informierte und ausgebildete Konsumenten sollen vernünftige Finanzierungsentscheidungen ermöglichen und einen geeigneten Schutzschild gegen Betrug von Finanzdienstleistern aufbauen.

Der Erfolg der finanziellen Alphabetisierungsprogramme ist noch unklar, denn die wenigen vorhandenen Evaluierungsstudien zeigen unterschiedliche Resultate. Einige Studien finden qualitative Verbesserungen in den Entscheidungen von Absolventen solcher Programme.²⁰ Andere Studien diagnostizieren sogar eine Verschlechterung des Wissensstandes.²¹ Zudem hat auch Wissen oft keine verhaltensändernden Auswirkungen. Es zeigt sich, dass die wichtigste Lernquelle im Bereich von Finanzprodukten persönliche Erfahrung ist. Finanzprodukte sind aber sehr komplex, und Konsumenten haben naturgemäß mit den meisten Produkten selten zu tun, folglich gibt es kaum Gelegenheit, wirklich Erfahrungen zu sammeln.

Wenn finanzielle Alphabetisierungsprogramme aber keinen eindeutigen Beitrag zur Lösung des asymmetrischen Informationsproblems leisten, welche Funktionen erfüllen sie dann noch?

Ihr Haupteffekt dürfte darin liegen – und das ist wohl auch das Hauptmotiv von vielen der privaten Anbieter dieser Programme –, das Vertrauen von Konsumenten zu stärken. Absolventen von finanziellen Alphabetisierungskursen, so die Hoffnung, fühlen sich in ihrem Selbstvertrauen gestärkt, ausreichend ausgebildet und damit befähigt, sich selbstständig auf dem komplexen Finanzmarkt zu bewegen.

Dies soll dazu beitragen, Vertrauenskrisen auf den Finanzmärkten besser zu bewältigen und Konsumenten zur Nachfrage nach komplizierten Finanzdienstleistungen zu ermutigen. Es steht zu erwarten, dass die in Finanzfragen ausgebildeten Individuen vermutlich auch weniger Regulie-

rung von Finanzinstitutionen fordern, sondern sich in der Lage glauben, eigenverantwortlich auf dem Finanzmarkt zu agieren und Risiken auf sich zu nehmen. Finanzielle Alphabetisierungsprogramme fungieren als vertrauensstiftende Begleitmaßnahme, die die Individualisierung von Risiko abfedern soll, die mit einer deregulierten Finanzdienstleistungsindustrie und der Privatisierung von sozialer Sicherheit verbunden ist.

7. Schlussfolgerungen

Im Zentrum dieses Beitrags steht die Frage, ob mehr Transparenz eine Lösung für das Problem asymmetrischer Information in Finanzsystemen darstellt. Unsere Antwort lautet: Transparenz ist nicht hinreichend, und wie die ausgewählten Fallstudien zeigen, haben Initiativen zur Verbesserung von Transparenz auf den Finanzmärkten eine Reihe von anderen Funktionen:

Erstens können sie als marktfreundliche Alternative zu Vorschlägen einer verstärkten Regulierung von Finanzmärkten dienen, indem sie das jeweilige Problem (Krisen, Betrug etc.) als einen Mangel an Informationen interpretieren. Probleme grundlegender Marktasymmetrien, inkompatibler Verhaltensanreize und intrinsischer Marktinstabilitäten können sie allerdings nicht lösen. Insofern ist Transparenz keine hinreichende Bedingung zur Verhinderung von Finanzkrisen.

Zweitens werden sie als symbolische Maßnahmen zur Stärkung von Vertrauen nach Krisen eingesetzt.

Drittens fungieren sie als Signal an verschiedene Akteursgruppen, ihr Verhalten zu ändern. Offenlegungspflichten sollen einen disziplinierenden Effekt auf die Informationsbereitsteller ausüben, und an die Informationsadressaten wird appelliert, ihre Entscheidungen stärker auf Basis dieser Informationen zu treffen.

Viertens implizieren Transparenzinitiativen ein Eingeständnis, dass die Deregulierung der Finanzmärkte über weite Strecken auf theoretischen Annahmen hinsichtlich der Selbstorganisationsfähigkeit von Märkten beruhen, die sich in der Realität als unzutreffend erwiesen. Transparenzinitiativen werden zwar aus dem selben Paradigma abgeleitet, sie sind aber ein implizites Anerkenntnis, dass es einer ergänzenden Steuerung der Finanzmärkte bedarf, um ihr Funktionieren zu gewährleisten.

Anmerkungen

* Die in diesem Artikel vertretenen Ansichten entsprechen ausschließlich der persönlichen Auffassung der Autoren und sind nicht notwendigerweise gleichzusetzen mit jener der Oesterreichischen Nationalbank.

¹ Wie der Fall Parmalat zeigt, sind diese Probleme auch keinesfalls nur auf die USA beschränkt, vgl. Blackburn (2002).

² Kaufmann (2002) 7.

³ Akerlof (1970).

- ⁴ Siehe z. B. diverse Beiträge in Underhill, Zhang (2003).
- ⁵ Financial Stability Forum (2001).
- ⁶ Gelos, Wei (2002); Cardona, Farnoux (2002).
- ⁷ Bank for International Settlements (2001) 48.
- ⁸ Financial Stability Forum (2001); Meyer (2001); Mosley (2001); Overseas Development Institute (2002).
- ⁹ Furman, Stiglitz (1998); Lordon (2001).
- ¹⁰ Rodan (2002).
- ¹¹ Sundarjan et al. (2001).
- ¹² Overseas Development Institute (2002).
- ¹³ Financial Stability Forum (2001).
- ¹⁴ Deeg (2001).
- ¹⁵ Ziegler (2000).
- ¹⁶ Le Monde (2004), Supplement Economie VII.
- ¹⁷ Deutsches Aktieninstitut (2004).
- ¹⁸ Whitehouse (2001).
- ¹⁹ Braunstein, Welch (2001).
- ²⁰ Hilgerth, Hogarth (2003).
- ²¹ Jump\$Start (2002).

Literatur

- Akerlof, G.A., The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84/3 (1970) 488-500.
- Bank for International Settlements, International banking and financial market developments, in: BIS Quarterly Review (März 2001).
- Blackburn, R., The Enron Debacle and the Pension Crisis, in: New Left Review 14 (März/April 2002).
- Braunstein, S.; Welch, C., Financial Literacy: an overview of practice, research, and policy, in: Federal Reserve Bulletin (November 2002) 445-457.
- Carr, J.H.; Schuetz, J., Financial Services in Distressed Communities: Framing the Issue, Finding the Solutions, in: Fannie Mae Foundation (Hrsg.), Financial Services in Distressed Communities: Issues and Answers (Washington, D.C., 2001) 5-30.
- Cardona, M.; Farnoux, M., International codes and standards: Challenges and priorities for financial stability, in: Financial Stability Review (2002).
- Deeg, R., Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: the Case of German Finance (=Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 2001/6, Köln 2001).
- Deutsches Aktieninstitut, http://www.dai.de/internet/dai/dai-2-0.nsf/dai_publicationen.htm 2004.
- Fama, E., Efficient Capital Markets: A Review of Theory and Empirical Work, in: Journal of Finance (1970).
- Fannie Mae Foundation, Personal Finance and the Rush to Competence: Financial Literacy Education in the U.S. (Washington, D.C., 2000).
- Financial Stability Forum, International Standards and Codes to Strengthen Financial Systems (2001); <http://www.fsforum.org>.
- Financial Stability Forum, Final report of the Follow-up Group on Incentives to Foster Implementation of Standards, Meeting of the Financial Stability Forum (6/7 September 2001); http://www.fsforum.org/publications/Final_Incentives01.pdf
- Furman, J.; Stiglitz, J.E., Economic Crises: Evidence and insights from East Asia, in: Brookings Papers on Economic Activity 2 (1998) 1-115.

- Federal Reserve, Banking Relationships of Lower-Income Families and the Governmental Trend Toward Electronic Payment, in: Federal Reserve Bulletin (Juli 1999) 459-473.
- Ferguson, R. W., Reflections on Financial Literacy. Remarks before the National Council on Economic Education (Washington, D.C., 13.5.2002).
- Gelos, R. G.; Wei, S., Transparency and international investor behavior (=NBER Working Paper 9260, Washington, D.C., 2002).
- Greene, William, H.; Rhine, S. L.W.; Toussaint-Comeau, M., The Importance of Check-Cashing Businesses to the Unbanked: Racial/Ethnic Differences (=Federal Reserve Bank of Chicago Working Paper 2003-10, Chicago 2003).
- Hilgerth, M.; Holgerth, J., Household Financial Management: The connection between knowledge and behaviour, in: Federal Reserve Bulletin 89/7 (2003) 309-322.
- Hogarth, J. M.; O'Donnell, K. H., Banking Relationships of Lower-Income Families and the Governmental Trend Toward Electronic Payment, in: Federal Reserve Bulletin (July 1999) 459-473.
- Jump Start, Survey Results April 2002; <http://www.jumpstartcoalition.com/upload/Survey-ResultsApril2002.doc>.
- Kaufmann, D., Public governance and finance matter for each other: toward transparency and empirics for a virtuous cycle (4th Annual Financial Markets and Development Conference, New York 2002).
- Le Monde, Les Etats-Unis et l'Europe veulent stopper l'ascension des stock options (24.3.2004, Supplement Economie VII).
- Lordon, F., Finance internationale: les illusions de la transparence, in: Critique internationale 10 (Jänner 2001) 6-11.
- Meyer, L. H., Financial Stability in Emerging Markets: What Have We Accomplished and What Remains To Be Done? (=Remarks by Governor Laurence H. Meyer at the Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 18.12.2001).
- Mosley, L., Are Global Standards the Answer? National Governments, International Finance and the IMF's Data Regime, in: Review of International Political Economy 10/2 (2003) 332-363.
- Overseas Development Institute, Conference Report on International Standards and Codes: The Developing country perspective, 2002; <http://www.odi.org.uk/iedg/code-sandstandards.html>.
- Pitt, H., Testimony of Harvey Pitt, Chairman U.S. securities and exchange commission concerning financial literacy before the Committee on Banking, Housing and Urban affairs (United States Senate, Washington, D.C., 2002).
- Prescott, E. S.; Tatar, D., Means of Payment, the Unbanked, and EFT '99, in: Federal Reserve Bank of Richmond Economic Quarterly Volume 85/4 (Fall 1999) 49-70.
- Rodan, G., Do markets need transparency? The pivotal cases of Singapore and Malaysia, in: New Political Economy 7/1 (2002) 23-47.
- Shleifer, A., Inefficient Markets (Oxford 2000).
- Sundarajan, V.; Enoch, C.; San José, A.; Hilbers, P.; Krueger, R.; Moretti, M.; Slack, G., Financial Soundness Indicators: Analytical Aspects and Country Practices (=IMF Occasional Paper No. 212, Washington, D.C., 2002).
- Stegman, M., Savings for the Poor. The Hidden Benefits of Electronic Banking (Brookings Institution, Washington, D.C., 1999).
- Toussaint-Comeau, M.; Rhine, S.L.W., Increasing participation in mainstream financial markets by black households (=Federal Reserve Bank of Chicago, Consumer Issues Research Series, Paper No. 2000-4, Chicago 2000).
- Underhill, G.R.D.; Zhang, X. (Hrsg.), International Financial Governance under Stress (Cambridge 2003).
- U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, Hearing on „The state of

- financial literacy and education in America" (Washington, D.C., 2002).
Whitehouse, E., Pensions, Consumer Financial Literacy and Public Education: Lessons from the UK Transparency as part of the New International Financial Architecture (2001); www.axiaecon.com/public%20info%20uk.PDF.
Ziegler, J. N., Corporate Governance and the Politics of Property Rights in Germany, in: *Politics and Society* 28 (2) 2000.

Zusammenfassung

Im Zentrum dieses Beitrags steht die Frage, ob mehr Transparenz eine Lösung für das Problem asymmetrischer Information in Finanzsystemen darstellt. Unsere Antwort lautet: Transparenz ist nicht hinreichend, und wie die ausgewählten Fallstudien zeigen, haben Initiativen zur Verbesserung von Transparenz auf den Finanzmärkten eine Reihe von anderen Funktionen:

Erstens können sie als marktfreundliche Alternative zu Vorschlägen einer verstärkten Regulierung von Finanzmärkten dienen, indem sie das jeweilige Problem (Krisen, Betrug etc.) als einen Mangel an Informationen interpretieren. Probleme grundlegender Marktasymmetrien, inkompatibler Verhaltensanreize und intrinsischer Marktinstabilitäten können sie allerdings nicht lösen. Insofern ist Transparenz keine hinreichende Bedingung zur Verhinderung von Finanzkrisen.

Zweitens werden sie als symbolische Maßnahmen zur Stärkung von Vertrauen nach Krisen eingesetzt.

Drittens fungieren sie als Signal an verschiedene Akteursgruppen, ihr Verhalten zu ändern. Offenlegungspflichten sollen einen disziplinierenden Effekt auf die Informationsbereitsteller ausüben, und an die Informationsadressaten wird appelliert, ihre Entscheidungen stärker auf Basis dieser Informationen zu treffen.

Viertens implizieren Transparenzinitiativen ein Eingeständnis, dass die Deregulierung der Finanzmärkte über weite Strecken auf theoretischen Annahmen hinsichtlich der Selbstorganisationsfähigkeit von Märkten beruhen, die sich in der Realität als unzutreffend erwiesen. Transparenzinitiativen werden zwar aus dem selben Paradigma abgeleitet, sie sind aber ein implizites Anerkenntnis, dass es einer ergänzenden Steuerung der Finanzmärkte bedarf, um ihr Funktionieren zu gewährleisten.

Reihe
„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der AK-Wien“

Band 1: „Der Wandel des wirtschaftspolitischen Leitbildes seit den siebziger Jahren“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 198 Seiten, 1993, € 21,66.

Band 2: „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, hrsg. von Günther Chaloupek und Bruno Rossmann, 114 Seiten, 1994, € 14,39.

Band 3: „Faktorproduktivität im internationalen Vergleich – Belgien, Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden“, von Franz R. Hahn, Wolfgang Gerstenberger, Willem Molle und F. J. Meyer zu Schlochtern, 114 Seiten, 1995, € 14,39.

Band 4: „Die Beschäftigungsentwicklung im Dienstleistungssektor“, hrsg. von Günther Chaloupek und Michael Mesch, 110 Seiten, 1998, € 14,39.

Band 5: „Kapitalismus im 21. Jahrhundert.“ Ein Survey über aktuelle Literatur, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Delapina, 88 Seiten, 2001, € 14,39.

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,-.

Die Reihe erscheint im LexisNexis Verlag ARD Orac,
1030 Wien, Marxergasse 25, Tel 01/534 42-0, Fax 01/534 52-140,
e-mail: verlag@lexisnexus.at

Soziale Krankenversicherung und Einkommensteuer: Empirische Tarifanalyse einer komplexen Beziehung

Andrea Leiter, Engelbert Theurl

1. Einleitung

Die Wirkungen von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen auf das Arbeitsangebot, die Lohnhöhe und das Beschäftigungsniveau werden sowohl in der ökonomischen Literatur als auch in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung kontrovers diskutiert. (Einkommen-)Steuern und Sozialversicherungsbeiträge werden dabei zumeist als ein aggregierter „Steuerkeil“ auf den Produktionsfaktor Arbeit abgebildet. Diese Sichtweise übersieht, dass die Verknüpfung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern nicht ohne weiteres möglich ist und eine einfache Addition von tariflichen Steuer- bzw. Beitragssätzen zu einem „Steuerkeil“ zu falschen Schlussfolgerungen führen kann. Die folgenden Ausführungen leisten einen Beitrag zu einer verfeinerten Sicht der Beziehung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. In einem ersten Schritt werden verschiedene Argumente für die Notwendigkeit einer differenzierten Sicht des Verhältnisses von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen vorgetragen. Der zweite Teil der Arbeit ist einem Teilaspekt dieser Gesamtproblematik, nämlich der tariflichen Analyse der kombinierten Wirkung von sozialer Krankenversicherung und Einkommensteuer in Österreich gewidmet. Beiträge zur sozialen Krankenversicherung sind in Österreich sowohl auf der Arbeitgeber- als auch auf der Arbeitnehmerseite steuerfrei. Diese Steuerfreiheit bewirkt, dass der effektive Beitragssatz zur sozialen Krankenversicherung geringer als der tarifliche Beitragssatz ist. Aus der kombinierten Wirkung von Beitragstarif und Einkommensteuertarif können sich zudem aus Sicht der vertikalen Gerechtigkeit „überraschende bzw. nicht intendierte“ Verteilungswirkungen ergeben. Die Frage, wie der ermittelte effektive Beitragssatz auf das Arbeitsangebotsverhalten von Wirtschaftssubjekten und damit auf das Beschäftigungsniveau wirkt, wird in der weiteren Analyse ausgeklammert. Die Arbeit setzt sich daher mit einem Teilaspekt der Wirkungsanalyse, nämlich der Präzisierung der Budgetrestriktion im Rahmen von individuellen Arbeitszeit-Freizeit-Kalkülen auseinander.

der. Der empirische Teil der Arbeit baut auf der sozial- und steuerrechtlichen Regelung von 2003 auf. Die zentralen Aussagen des Beitrages bleiben auch nach der Einkommensteuerreform 2004 bestehen, wenngleich sich natürlich der effektive Beitragssatz zur Sozialen Krankenversicherung ab dem Jahr 2005 leicht verändern wird.

2. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge: Die Einordnung in einen größeren Problemzusammenhang

In den Mitgliedstaaten der EU wird das hohe Niveau bzw. der Anstieg der Arbeitslosigkeit als wirtschaftspolitisch vordringliches Problem angesehen. Einer der Hauptgründe für diese Situation wird in den – verglichen mit der Produktivitätsentwicklung – überproportional steigenden Arbeitskosten vermutet. So gehen beispielsweise Daveri und Tabellini davon aus, dass in den EU-Staaten in den letzten dreißig Jahren die realen Bruttolöhne im privaten Sektor um 15 Prozentpunkte stärker gestiegen sind als die Arbeitsproduktivität.¹ Ein wesentlicher Grund für den Anstieg der Bruttoarbeitskosten wird in der steigenden Belastung des Faktors Arbeit mit lohnbasierten persönlich und nichtpersönlich ausgestalteten Steuern (z. B. für Österreich: Lohnsteuer, Kommunalabgabe, Beiträge zum Familienlastenausgleichsfonds etc.) einerseits und mit lohnbezogenen Beiträgen zu den Systemen der sozialen Sicherung (Alter, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit) andererseits gesehen. So hat sich in Österreich für einen durchschnittlichen Arbeitnehmer (Industriearbeiter, ledig, ohne Kinder, Durchschnittseinkommen) die Abgabenbelastung als Prozentsatz der Arbeitskosten von 36,5% im Jahr 1979 auf 45,8% im Jahr 1998 erhöht.² Die Struktur der lohnbezogenen Abgabenbelastung hat sich dabei im betrachteten Zeitraum deutlich zu den Sozialabgaben verschoben.

Diese Abgaben treiben – so der Tenor in der ökonomischen Literatur – einen Keil zwischen die Orientierungsgrößen der Nachfrager und Anbieter am Arbeitsmarkt. In Abhängigkeit von der Elastizität von Nachfrage und Angebot am Arbeitsmarkt und den verwendeten Mechanismen der Lohnbildung resultieren aus diesem Abgabenkeil niedrigere Beschäftigungsniveaus und allokativen Zusatzbelastungen.³

Die ökonomische Intuition für die obigen Hypothesen bzw. für die gefundenen empirischen Ergebnisse beruht – soweit sie die Sozialbeiträge betrifft – auf der Annahme, dass Sozialversicherungsbeiträge Steuercharakter haben und damit Ansätze aus der Steuerwirkungslehre ohne größere Modifikationen übertragbar sind. Diese Annahme übersieht aber unseres Erachtens, dass die Auswirkungen von Beiträgen zur sozialen Sicherheit auf die Determinanten der Arbeitsnachfrage bzw. des Arbeitsangebots aus mehreren Gründen differenziert zu betrachten sind. Dies soll am Beispiel der institutionellen Regelungen für Österreich demonstriert werden.

Diese Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung beginnt beim Tarif der Sozialbeiträge. Greifen wir zu diesem Zweck die (isolierte) Wirkung der sozialen Krankenversicherung (SKV) in Österreich auf die Budgetrestriktion der Anbieter von Arbeit heraus. Abbildung 1 zeigt die Auswirkungen der SKV auf die Budgetrestriktion im einfachen mikroökonomischen Modell des Arbeitszeit-Freizeit-Kalküls bei freier Wahl der Arbeitszeit. Die Finanzierung der SKV erfolgt formal „paritätisch“ durch einkommensproportionale Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. In der nachfolgenden Darstellung wird davon ausgegangen, dass die Steuerlast nach der formalen Inzidenz auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgeteilt wird. Die Ausgangssituation wird durch die Budgetrestriktion $Y = w(H - F)$ beschrieben. Dabei stellt Y das Einkommen (real), w den Lohnsatz (real), H die verfügbare Zeit und F die Freizeit dar. Die Einführung einer SKV mit einer Tarifstruktur wie sie in Österreich gegeben ist, teilt die Budgetrestriktion im Rahmen des Arbeitszeit-Freizeit-Kalküls in drei Segmente.

In Segment S_1 ist weder öffentlicher Versicherungsschutz noch Beitragspflicht gegeben.⁴ Verpflichtender Versicherungsschutz und damit Beitragspflicht entsteht nämlich erst bei Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze Y_{MBG} . Die ursprüngliche Budgetrestriktion $Y = w(H - F)$ bleibt also im Segment S_1 erhalten. Die Geringfügigkeitsgrenze wirkt bei isolierter Betrachtung der Entzugswirkungen des SKV-Beitrages wie eine Steuerfreigrenze und enthält einen Anreiz, diese Schwelle nicht zu überspringen, da sie einen „Grenzbeitragssatz“ von > 1 impliziert. Er bestimmt sich bei einem proportionalen Beitragssatz b nach der Formel: $B' = b + bY_{MBG}$. Allerdings greift diese isolierte Betrachtung der Entzugswirkungen der Beitragserhebung zu kurz. Mit dem Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze erwerben Individuen Ansprüche auf Versicherungsschutz durch die SKV, und im ökonomischen Kalkül ist daher eine saldierte Betrachtung der Entzugs- und Zuschwemmwirkungen notwendig. Nur für jene Individuen, welche die Option einer kostenlosen gleichwertigen Mitversicherung haben (z. B. Familienangehörige eines Pflichtversicherten), ist die Steueranalogie tatsächlich zutreffend. Jene Individuen, die diese Option nicht haben, sind bei Unterschreiten der Geringfügigkeitsgrenze Y_{MBG} zumeist auf die von der Sozialhilfe vermittelte Gesundheitsversorgung verwiesen. Der Steuercharakter der Beiträge zur SKV hängt dann davon ab, wie Individuen in einer differenziellen Betrachtung diese beiden Absicherungssysteme für den Krankheitsfall einschätzen. Ein wesentlicher Unterschied liegt diesbezüglich in jedem Fall in den unterschiedlichen Voraussetzungen der Inanspruchnahme der beiden Hilfesysteme. Während die Anspruchsvoraussetzungen in der SKV nach dem Versicherungsprinzip „*non-means-tested*“ sind, beruht das System der Sozialhilfe auf dem Subsidiaritätsprinzip und ist daher „*means-tested*“.

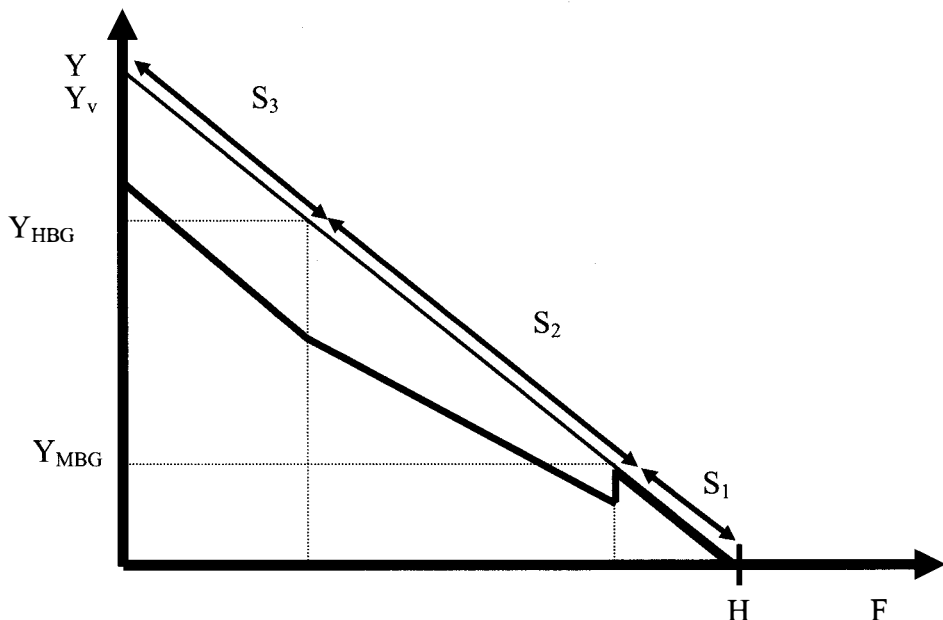
Verwendete Notationen

A	Einkommensunabhängige Differenz von Y und Y_{LSt}
b	tariflicher Beitragssatz zur SKV
B'	Grenzbeitragssatz
b_{eff}	Effektiver Beitragssatz zur SKV
F	Freizeit
H	Verfügbare Zeit
I_1, I_2	Indifferenzkurven
L	versicherungsmathematisch faire Prämie
q	Preis des Konsumgüterbündels
R_1, R_2, R_3	Budgetrestriktionen
s	Einkommensabhängige Differenz von Y und Y_{LSt}
S_1, S_2, S_3	Segmente der Budgetrestriktion
T_{LSt}	Lohnsteueraufkommen
t	Steuersatz der Einkommensteuer
V	Absicherungs niveau
V_p	Öffentliches Absicherungs niveau
w	realer Lohnsatz
x	Konsumgüterbündel
Y	Beitragspflichtiges Einkommen zur SKV
Y_d	Durchschnittliches beitragspflichtiges Einkommen
Y_{HBG}	Höchstbeitragsgrundlage der SKV
Y_{LSt}	Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer
Y_{MBG}	Geringfügigkeitsgrenze für die Beitragspflicht zur SKV
Y_v	Verfügbares Einkommen

Im Segment S_2 , d. h. zwischen der Geringfügigkeitsgrenze und der Höchstbeitragsgrundlage ist der Beitragssatz der SKV proportional, entfaltet daher – isoliert von der Entzugsseite her gesehen – sowohl Einkommens- als auch Substitutionseffekte. Die ökonomische Wirkung der Beitragserhebung hängt u. a. von den individuellen Präferenzen für Freizeit, Haushaltsgüter, Marktgüter, der Produktivität in den unterschiedlichen Zeitverwendungsarten, dem Lohnsatz, dem Nichtarbeitseinkommen und der Teilbarkeit der Beschäftigungsengagements ab. Das verfügbare Einkommen Y_v lautet in diesem Bereich: $Y_v = (1 - b)w(H - F)$.

Mit dem Überschreiten der Höchstbeitragsgrundlage (Segment S_3) fällt der Grenzbeitragssatz auf null. Unselbstständige mit einem beitragspflichtigen Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage leisten damit eine Art Kopfpauschale, deren Höhe durch bY_{HBG} bestimmt wird. Das verfügbare Einkommen bestimmt sich in diesem Segment nach der Formel $Y_v = w(H - F) - bY_{HBG}$. Es existiert damit im Segment S_3 nur mehr der Einkommenseffekt der Beitragserhebung.

Abbildung 1: Die Wirkung der Beitragserhebung im mikro-ökonomischen Basismodell des Arbeitszeit-Freizeit-Kalküls



Um die Auswirkungen einer SKV österreichischen Typs auf das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot bzw. auf das Beschäftigungsniveau bestimmen zu können, erscheint es daher notwendig, detaillierte Informationen über die Struktur dieser verschiedenen Segmente (Zahl der beschäftigten Arbeitskräfte in den einzelnen Tarifsegmenten, Angebotselastizität der Arbeitskräfte in den einzelnen Tarifsegmenten) zu haben. Bei einer Variation des Beschäftigungsniveaus können „Grenzarbeitsanbieter“ bzw. das „Grenzarbeitsangebot“ nämlich mit einem Beitragssatz von null, einem Beitragssatz von über 100% bzw. mit dem proportionalen tariflichen Beitragssatz konfrontiert sein.⁵

Zusätzlich ist – wie bereits angedeutet wurde – zu beachten, dass Beiträge zur SKV nicht nur eine Entzugswirkung haben. Versicherte erwerben gleichzeitig Anspruch auf eine individuell zurechenbare Gegenleistung. Konträr zu einer privaten Krankenversicherung ist diese Gegenleistung – zumindest für den Bereich der Sachleistungen – nicht an die Höhe der individuellen Beitragsleistung geknüpft. Aus den Konstruktionsprinzipien der SKV ist zudem zu folgern, dass bei der Betrachtung der individuellen Nettoposition (erworbene Leistung (z. B. Versicherungsschutz) abzüglich der Beitragsleistung) strikt zwischen einer Ein-Perioden-Betrachtung und einer Lebenszeitbetrachtung zu unterscheiden ist. Selbst wenn Individuen in einer Lebenszeitbetrachtung eine individuelle Netto-

position von null aufweisen, sich die diskontierten Beitragsleistungen mit den diskontierten Versicherungsansprüchen gerade ausgleichen, muss dies in der kurzen Frist nicht der Fall sein. Im Gegenteil: Aus dem grundlegenden Konstruktionsprinzip der SKV als impliziter Drei-Generationen-Vertrag ergeben sich – sozialpolitisch gewollt – positive Nettopositionen in der Phase der Kindheit und tendenziell im Alter, denen im Allgemeinen eine negative Nettoposition in der Phase der Erwerbstätigkeit gegenübersteht.

Auch erscheint klar, dass die rechtliche Absicherung des Leistungsanspruches und damit die Einlösung der Gegenleistung in einer SKV auf anderem Wege als in einer privaten Krankenversicherung erreicht wird. In einer privaten Krankenversicherung geschieht dies privatrechtlich, während im Rahmen einer SKV die Absicherung des Leistungsanspruches sozial- und verfassungsrechtlich sowie durch die Sozialgerichtsbarkeit und interessenpolitisch erfolgt. Auch unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen ist aber der Schluss zulässig, dass die SKV – z. B. aus einer Lebenszeitperspektive – für Individuen mit bestimmten sozioökonomischen Merkmalen (z. B. schlechte Risiken und/oder niedrige Einkommen) Transfer-, für Individuen mit anderen sozioökonomischen Merkmalen (z. B. gute Risiken und/oder hohe Einkommen) dagegen Steuercharakter hat. Diese unterschiedliche Nettoposition und der (die) damit verursachte implizite Transfer (Steuer) müsste – dem Modell der Steuerinzidenz folgend – auch entsprechende Auswirkungen auf das Arbeitsangebotsverhalten von Individuen haben.

Aus den Ausführungen ergibt sich im Weiteren, dass eine soziale Absicherung von Risiken zumindest partiell als ein Substitut für eine private Absicherung von Risiken interpretiert werden kann. Je kleiner der Steuercharakter (= Zwangstransfer zu Lasten des Individuums) und je größer die Übereinstimmung von entrichtetem Beitrag und dem erworbenen Anspruch im öffentlichen Absicherungssystem ist, umso eher sollten sich Arbeitsanbieter in den Lohnverhandlungen an den Bruttolöhnen orientieren. Daraus resultieren unterschiedliche Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau. So weisen Ooghe, Schokkaert und Flechet (2003) in einem gewerkschaftlichen Verhandlungsmodell theoretisch und an Hand von Panel-Daten aus sechs EU-Staaten empirisch nach, dass das Ausmaß der Überwälzung von Sozialversicherungsbeiträgen auf die Arbeitnehmer direkt proportional zum Grad der Äquivalenz der Sozialversicherungssysteme ist. Je enger also der Konnex der Beiträge mit den erworbenen Ansprüchen ist, umso eher tragen die Arbeitnehmer die Beitragslast. Die Schlussfolgerung der Autoren lautet: „If one is willing to accept this conclusion (at least provisionally), the countries with a Bismarckian tradition should be aware of the economic costs involved if they move too drastically in the direction of pure redistribution.“⁶

Diese Auswirkungen der öffentlichen Absicherung von Krankheitsrisiken auf die individuelle Wohlfahrtsposition soll an Hand einer sehr stark vereinfachten Überlegung illustriert werden. Die Überlegung konzentriert sich dabei ausschließlich auf das einzelwirtschaftliche Kalkül zwischen privater und öffentlicher Absicherung. Wohlfahrtsökonomisch und sozialpolitisch relevante Argumente – wie z. B. adverse Selektion, externe Effekte, meritorische Eigenschaften –, die für einen Eingriff in private Krankenversicherungsmärkte sprechen, werden dabei bewusst ausgeklammert.⁷ Auch wird unterstellt, dass Individuen in der Lage sind, diese Entscheidung rational zu fällen. Die Überlegung ist für eine Periode angelegt und berücksichtigt intertemporale Effekte nicht. Ausgeklammert wird im Vergleich auch die Tatsache, dass eine SKV in Abhebung von einer privaten Krankenversicherung neben der Absicherung gegen Krankheitsrisiken auch eine Absicherung gegen Einkommensschwankungen beinhaltet. Von der Existenz von Mindest- und Höchstbeitragsgrundlagen wird in der Betrachtung abstrahiert.

In einer Ausgangssituation wählt das (risikoaverse) Individuum das optimale Niveau an privatem Krankenversicherungsschutz. Die beiden Verwendungsmöglichkeiten seines vorgegebenen Arbeitseinkommens sind Krankenversicherungsschutz V zur versicherungsmathematisch fairen Prämie L pro Einheit Versicherungsschutz und ein nicht näher definiertes Bündel an Konsumgütern x mit dem Preis q . Für die optimale Wahl der Einkommensaufteilung gelten die Standardbedingungen aus der Haushaltstheorie. Die Ausgangssituation ist in Abbildung 2 graphisch dargestellt. Im Tangentialpunkt der Budgetrestriktion R_1 und der Indifferenzkurve I_1 ergibt sich das individuelle Optimum. Basierend auf dieser Ausgangssituation wird nun eine soziale Absicherung von Krankheitsrisiken eingeführt. Dabei wird das öffentlich Absicherungsniveau V_p für das Individuum exogen vorgegeben. Der Einfachheit halber wird unterstellt, dass sich die Produktionskosten des Absicherungsniveaus zwischen öffentlicher und privater Absicherung nicht unterscheiden. Der Preis der Absicherung sei auch bei öffentlicher Absicherung mit der versicherungsmathematisch fairen Prämie L gegeben. Es wird unterstellt, dass private und öffentliche Absicherung von Krankheitsrisiken homogen, d. h. substituierbar sind. Die Finanzierung der öffentlichen Absicherung erfolgt durch einkommensproportionale Beiträge, was bedeutet, dass der Preis L der Absicherung für die Individuen nicht direkt optimierungsrelevant ist. Für die Finanzierungsgleichung der SKV soll das Prinzip der globalen Äquivalenz gelten. Dies bedeutet:

$$(1) \quad V_p L = b Y_d$$

$$(2) \quad b^* = V_p L / Y_d \quad (Y_d \dots \text{Durchschnittseinkommen der Versicherten})$$

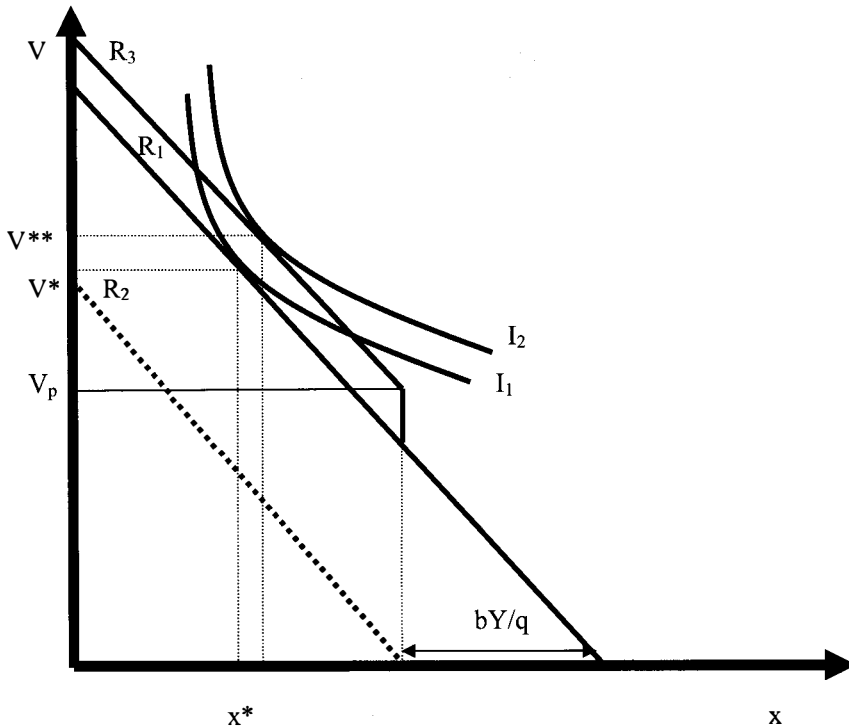
Der zum Budgetausgleich notwendige Beitragssatz b^* wird also vom Absicherungsniveau, vom Preis der Absicherung und vom Durchschnitts-

einkommen bestimmt. Im Weiteren wird angenommen, dass für das Individuum weiterhin die Möglichkeit besteht, zusätzlich zur sozialen Absicherung private Absicherung zu Marktbedingungen zuzukaufen. Die Einführung einer SKV hat für das Individuum im Wesentlichen zwei ökonomische Effekte, einen Einkommenseffekt und einen Effekt der Einkommensbindung. Für das Individuum lautet die neue Budgetrestriktion nach Einführung der SKV:

$$(3) \quad VL + xq = Y(1-b) + V_pL.$$

Die Einführung der SKV erzeugt also zwei gegenläufige Effekte, die auch in Abbildung 2 ersichtlich sind. Die Beitragserhebung senkt das privat verfügbare Einkommen im Ausmaß von bY auf R_2 , während die öffentliche Garantie eines bestimmten Absicherungsniveaus als Einkommenssteigerung im Ausmaß von V_pL interpretiert werden kann und zur Budgetrestriktion R_3 führt. Das nach der Einführung der SKV individuell gewählte Absicherungsniveau V^{**} setzt sich aus dem politisch vorgegebenen Absicherungsniveau V_p und einer freiwillig gewählten privaten Zusatzabsicherung ($V^{**} - V_p$) zusammen. Liegt das individuell gewählte Absicherungsniveau über dem politisch gewollten Absicherungsniveau, dann hat die Einführung einer SKV lediglich einen Einkommenseffekt.⁸ Der Nettoeinkommenseffekt hängt von den Entzugs- und Zuschwemmungseffekten ab und kann negativ, positiv und null sein. Bei einer durchgängig proportionalen Finanzierung und bei einheitlichem öffentlichen Absicherungsniveau lässt sich auch schlussfolgern, dass für Individuen mit einem Einkommen über dem Durchschnittseinkommen ein negativer Einkommenseffekt und für Individuen mit einem Einkommen unter dem Durchschnittseinkommen ein positiver Einkommenseffekt entsteht. Ist die Einkommensverteilung „linksschief“, dann resultiert daraus eine Besserstellung für mehr als 50% der Einkommensbezieher. Man könnte auch davon sprechen, dass im Ausmaß des Nettoeinkommenseffektes die Einführung der SKV damit Steuer- bzw. Transferwirkungen aufweist.

Ist das individuell gewählte Absicherungsniveau kleiner als das politisch fixierte Absicherungsniveau, dann ist neben dem reinen Einkommenseffekt auch der Effekt der Einkommensbindung zu beachten. Der Effekt der Einkommensbindung ergibt sich daraus, dass das politisch fixierte Absicherungsniveau wie ein Sachtransfer wirkt. Das Individuum realisiert eine Randlösung, die dem öffentlich vorgegebenen Absicherungsniveau V_p entspricht. Diese führt aber selbst bei einem Nettoeinkommenseffekt von null ($R_1 = R_3$) zu einem geringeren Nutzenniveau als eine rein private Absicherungslösung. Dieser negative Effekt der Einkommensbindung kann ebenfalls als Steuer interpretiert werden und durch die Einkommenskompensation, die ausreicht, um das gleiche Nutzenniveau zu erreichen, gemessen werden. Der Effekt der Einkommensbindung kann nicht größer als null sein. Ist er ungleich null, dann schwächt/verstärkt er den positi-

Abbildung 2: Die Auswirkungen der Einführung einer SKV

ven/negativen Einkommenseffekt und verringert/erhöht damit den impliziten Transfer-/Steuercharakter der sozialen Absicherung. Die abgeleiteten Ergebnisse hinsichtlich des Transfer- bzw. Steuercharakters einer SKV können entsprechend modifiziert werden, wenn die getroffenen Annahmen nicht zutreffen, die Grundüberlegung bleibt aber aufrecht. So würde beispielsweise eine Preisdifferenz zu Gunsten der öffentlichen Absicherung deren Transfercharakter verstärken.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Staat durch die Besteuerung auf mehrfache Weise auf die Systeme der sozialen Sicherung wirkt und damit die individuelle Nettoposition verändern kann:

- Beiträge zu den Systemen der sozialen Sicherung können grundsätzlich aus versteuertem bzw. aus un versteuertem Einkommen geleistet werden. Letztere Variante könnte als Subventionierung der sozialen Sicherung durch den Staat interpretiert werden.
- Leistungen von Systemen der sozialen Sicherung können prinzipiell als steuerpflichtiges Einkommen im Rahmen der Einkommensteuer (ESt) angesehen werden bzw. steuerfrei bleiben.
- Leistungen von Systemen der sozialen Sicherung können schließlich

Bemessungsgrundlage von Verbrauchsteuern allgemeiner und spezieller Natur sein.

● Der Steuergesetzgeber kann Beiträge und/oder Leistungen privater Systeme der Absicherung von Lebensrisiken höchst unterschiedlich behandeln und damit die relative Attraktivität der beiden Absicherungssysteme beeinflussen.⁹

Der kumulative Effekt der vier steuerlichen Ausgestaltungsoptionen ist aus ökonomischer Sicht in mehrfacher Hinsicht von Relevanz. Er kann die individuelle Nettoposition der Individuen aus den Systemen der sozialen Sicherung verändern und ist damit ein Einflussfaktor auf Arbeitsangebotsentscheidungen von Individuen und für die Wahl von Absicherungssystemen und Absicherungsniveaus. Er kann die (um-)verteilungspolitischen Wirkungen der Systeme der sozialen Sicherung verstärken bzw. abschwächen. Diese beiden Argumente sind um die internationale Dimension zu ergänzen. Unterschiede in der steuerlichen Behandlung von Systemen der sozialen Sicherung können zu gravierenden Divergenzen in der absoluten und relativen Höhe von nationalen Sozialausgabenniveaus führen. Dies ist für den Vergleich der Performance von sozialen Absicherungssystemen auf makroökonomischer Ebene von Bedeutung. Berechnungen von Brutto- bzw. Nettosozialausgabenquoten mit Hilfe von Makrodaten wurden in den letzten Jahren u. a. von Adema (2001) an Hand von ausgewählten OECD-Staaten durchgeführt.

Adema vergleicht (öffentliche/private) Bruttosozialausgabenquoten (Sozialausgaben/BIP) mit (öffentlichen/privaten) Nettosozialausgabenquoten, wobei die Unterschiede in der Brutto- bzw. Nettobetrachtung sich aus den oben dargestellten Ausgestaltungsoptionen 1 bis 4 ergeben. Der Vergleich von Adema führt zu substanziellen Verschiebungen in den Länderreihungen hinsichtlich der unterschiedlichen Sozialausgabenquoten. Tabelle 1 zeigt für das Jahr 1995 ausgewählte Berechnungen von Adema. So unterscheidet sich beispielsweise die Situation hinsichtlich der öffentlichen Ausgabenquoten (brutto/netto) in Australien, dem Vereinigten Königreich und den USA gravierend von der Situation in Dänemark, Deutschland und den Niederlanden. Während die Besteuerung die Quote in den drei erstgenannten Ländern nur geringfügig verändert, kommt es in den drei letztgenannten Ländern zu gravierenden Eingriffen. Ähnliches gilt für die Sozialausgabenquote in ihrer Gesamtheit.¹⁰ Eine neuere Studie mit einer ähnlichen Fragestellung und mit Daten aus dem Jahr 1995 wurde jüngst von Ferrarini und Nelson (2003) vorgestellt.¹¹

Die internationale Dimension dieser Fragestellung ist nicht nur in der Makroperspektive des Vergleichs von Absicherungsniveaus von Sozialsystemen unterschiedlicher ordnungspolitischer Ausrichtung relevant. Mit steigender internationaler Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit gewin-

Tabelle 1: Indikatoren für Sozialausgaben im Jahr 1995 für ausgewählte OECD-Staaten, in % des BIP zu Faktorkosten

Indikator	Australien	Dänemark	Deutschland	Niederlande	UK	USA
Öffentl. Bruttosozialausgaben	20,3	37,6	30,4	30,1	25,9	17,1
Öffentl. Nettosozialausgaben	18,7	23,6	25,9	21,1	22,3	17,5
Private Nettosozialausgaben (verpflichtend)	1,0	0,3	1,0	0,5	0,3	0,5
Öffentl. Nettosozialausgaben (verpflichtend)	19,0	23,9	26,9	21,6	22,6	18,0
Private Nettosozialausgaben (freiwillig)	2,7	0,5	0,8	3,4	3,6	7,8
Private Nettosozialausgaben	3,7	0,8	1,8	3,8	3,9	8,3
Gesamtnettosozialausgaben	21,6	24,4	27,7	25,0	26,0	24,5

Quelle: Adema (2001) 77 f.

nen die Analysen der steuerlichen sowie der sozialversicherungsrechtlichen Behandlung von Einkommen aus grenzüberschreitender Arbeit für das Verständnis von Arbeitsangebotsentscheidungen an Bedeutung. Angesichts der gravierenden Unterschiede in den Steuer- und Absicherungssystemen der verschiedenen Länder ist eine Würdigung der Bedeutung von Steuer- und Sozialversicherungssystemen für die Arbeitsangebotsentscheidung ohne Berücksichtigung der Verknüpfung von Steuern und Sozialversicherung nämlich wenig problemgerecht.

3. Die Ermittlung effektiver Krankenversicherungsbeiträge in Österreich

3.1 Das Konzept der effektiven Beitragssätze: Gewählte Vorgangsweise und Abgrenzungsfragen

Der zuletzt aufgezeigte Konnex von Steuern und Sozialversicherung (SV) ist bislang sowohl normativ als auch empirisch-wirkungsbezogen nur in Ansätzen analysiert worden. Nachfolgend soll eine Ausprägung dieser Beziehung herausgegriffen und vertieft analysiert werden: nämlich das Verhältnis von ESt und SKV bei Unselbstständigen. Institutioneller Hintergrund ist dabei die Tatsache, dass in Österreich Beiträge zur SKV aus

steuerfreiem Einkommen geleistet werden. Arbeitgeberbeiträge können von den Unternehmen als Betriebsausgaben steuermindernd geltend gemacht werden. Arbeitnehmerbeiträge werden einkommensteuerrechtlich als Werbungskosten eingestuft und mindern die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer (LSt). Beide Vorgänge können implizit als eine „Subventionierung“ der SKV durch den Staat interpretiert werden, verglichen mit einer Situation, in der die Beiträge zur SKV aus versteuertem Einkommen zu leisten sind.

Es soll gezeigt werden, wie sich diese Steuerfreiheit auf die Beiträge bzw. Beitragssätze zur SKV in Abhängigkeit vom beitragspflichtigen Einkommen auswirkt. Die Betrachtung beschränkt sich dabei auf die Arbeitnehmerbeiträge. Implizit wird damit zum Ausdruck gebracht, dass die formale Zahllastinzidenz von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen auch der ökonomischen Inzidenz in der Verteilung der Beitragslasten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern entspricht. Diese Vorgangsweise erscheint angemessen, da sie arbiträre Zurechnungen von ökonomischen Lasten auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer vermeidet.¹² Die Analyse beschränkt sich im Weiteren auf die Einnahmenseite der SKV. Die Leistungsseite der SKV wird aus der Betrachtung ausgeklammert. Diese Ausklammerung ist für Wirkungsaspekte der ESt weitgehend unproblematisch. Der Großteil der Leistungen der SKV besteht nämlich aus einkommensteuerfreien Sachleistungen.¹³ Lediglich das Krankengeld ist gem. § 25 Abs. 1 Z 1 des Einkommensteuergesetzes (EStG) einkommensteuerpflichtig. Allerdings spielen diese steuerpflichtigen Leistungen im Leistungsspektrum der SKV nur eine untergeordnete Rolle. Im Jahr 2002 fielen beispielsweise 3,57% der gesamten Versicherungsleistungen der SKV in Österreich auf die Bezahlung des Krankengeldes.¹⁴

In der empirischen Analyse steht die SKV im Vordergrund. Diese Fokussierung der Analyse auf die SKV und der Ausschluss der übrigen Systeme der sozialen Sicherung (z. B. Alter, Unfall) aus der Betrachtung ist zu rechtfertigen. Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung werden in Österreich formalrechtlich vom Dienstgeber geleistet, dem Arbeitnehmer kommt in diesem Fall keine Beitragspflicht zu. Eine Einbeziehung der Arbeitgeberbeiträge in die Berechnung wäre nur insoweit adäquat, als den Arbeitgebern die Überwälzung der Beiträge zur Unfallversicherung in den Arbeitskosten gelingt.

Für die Nichtberücksichtigung der Beiträge zur gesetzlichen Pensionsversicherung spricht ein anderer Grund. Die Arbeitnehmerbeiträge stellen nach § 16 Abs. 1 Z 4 des EStG Werbungskosten dar, die dem objektiven Nettoprinzip folgend in voller Höhe von der Einkommensteuerbemessungsgrundlage absetzbar sind. Die Beiträge des Dienstgebers gelten bei diesem als Betriebsausgaben und mindern daher seine Bemessungsgrundlage im Rahmen der ESt (Körperschaftsteuer). Sie gelten auch ein-

kommensteuerrechtlich nicht als Einkommen des Dienstnehmers. Auch stellt der Anstieg des Barwertes des Alterspensionsanspruches aus der gesetzlichen Pensionsversicherung nach dem österreichischen EStG kein steuerpflichtiges Einkommen dar. Gesetzliche Alterspensionen gelten dagegen in der Zuflussphase als Einkünfte aus unselbstständiger Arbeit und sind gemäß § 25 Abs. 1 Z 3 EStG in voller Höhe lohnsteuerpflichtig. Es handelt sich hier um ein wichtiges Element der Konsumorientierung im Rahmen des österreichischen Einkommensteuersystems durch die Methode der Sparbereinigung. Aus diesen rechtlichen Regelungen folgt, dass die Analyse des Konnexes „ESt – Gesetzliche Pensionsversicherung“ ohne Berücksichtigung der steuerrechtlichen Behandlung der Zuflussphase unvollständig und möglicherweise verzerrend wäre. Anspar- und Auszahlungsvorgänge in der gesetzlichen Pensionsversicherung werden nach dem Korrespondenzprinzip einmal besteuert, während dieselben Vorgänge im Rahmen der SKV – mit Ausnahme der Geldleistungen – vollkommen steuerfrei bleiben.

Losgelöst von den konkreten Tarifen von SKV und LSt kann der effektive Beitragssatz wie folgt abgeleitet werden: Der Einfachheit unterstellen wir zu diesem Zweck proportionale Tarife bei der LSt und der SKV. Im Weiteren wird unterstellt, dass sich die Bemessungsgrundlagen der LSt und SKV unterscheiden. Die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer Y_{LSt} sei wie folgt definiert:

$$(4) \quad Y_{LSt} = A + s(1 - b)Y$$

Gleichung 4 signalisiert, dass die Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer Y_{LSt} von der Bemessungsgrundlage der SKV Y_{SKV} aus zwei Gründen abweicht. Einerseits, weil die Beiträge zur SKV steuerfrei sind. Andererseits, weil die Abgrenzung der Bemessungsgrundlage auch materiell unterschiedlich sein kann (vgl. dazu für Österreich die detaillierten Unterschiede in der Einkommensermittlung in Tabelle 2). Dies ist in Gleichung 4 durch die Notationen A und s dargestellt. A steht dabei für Lohnbestandteile, die pro Zeitperiode unabhängig von der Lohnhöhe Y anfallen. A kann dabei positive und negative Werte annehmen. Ein positiver Wert bedeutet beispielsweise, dass dieser Lohnbestandteil Bemessungsgrundlage der Lohnsteuer, aber nicht Bemessungsgrundlage des SKV-Beitrages ist. s steht für Lohnbestandteile, die von der Lohnhöhe Y (direkt proportional) abhängig sind. Ist s kleiner als 1, dann bedeutet dies, dass nur ein Teil von Y_{SKV} der Lohnsteuer zu Grunde gelegt wird. Das Steueraufkommen T_{LSt} ergibt sich bei einem proportionalen Steuersatz von t demnach nach der nachfolgenden Formel:

$$(5) \quad T_{LSt} = tA + tsY - tsbY$$

Daraus resultiert eine absolute Steuerersparnis von tsb_Y aus der Tatsache der Steuerbefreiung der Krankenversicherungsbeiträge bzw. eine relative Steuerersparnis von tsb . Der effektive Grenz- und Durchschnittsbeitragssatz b_{eff} zur SKV ergibt sich demnach bei proportionalen Tarifstrukturen aus:

$$(6) \quad b_{eff} = b - tsb$$

Nachfolgend werden effektive Beitragssätze der SKV, die sich aus der kombinierten Wirkung des Einkommensteuertarifs und des Beitragstarifs zur SKV ergeben, abgeleitet. Damit steht der Wirkungsaspekt dieser Regelung im Vordergrund der Betrachtung. Die der Wirkungsanalyse vorgelegte Frage, wie aus einer normativen ökonomischen Sicht Beiträge zu einer SKV steuerlich zu behandeln sind, wird aus der weiteren Betrachtung bewusst ausgegliedert.¹⁵

Nach dem für Dienstnehmer (DN) für 2003 geltenden Beitragstarif zur SKV ergibt sich ein Beitragssatz von 3,95% für Arbeiter (Beitragsgruppe A1) und 3,4% für Angestellte (Beitragsgruppe D1).¹⁶ Wird jedoch die steuermindernde Wirkung dieser Sozialabgaben berücksichtigt, ergibt sich für den Einzelnen eine geringere Belastung. Die Grundidee dahinter ist, dass die LSt eines Arbeitnehmers (AN) nicht aus dessen Gesamteinkünften direkt berechnet wird, sondern vor Anwendung des ESt-Tarifes u. a. die Abgaben zur SV zu berücksichtigen sind. Folglich bewirken die DN-Beiträge zur SKV eine Verringerung der LSt-Bemessungsgrundlage und daher auch der Steuer selbst.

In Österreich beeinflussen vor allem zwei Rechtssysteme das Ausmaß der Steuersubvention und damit die Differenz von effektivem und tariflichem Beitragssatz: Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (ASVG) und EStG. Die folgende Tabelle 2 stellt einige wesentliche rechtliche Bedingungen im Rahmen der Erhebung dieser zwei Abgabenarten dar. Sie zeigt gleichzeitig Unterschiede in der Behandlung der Bemessungsgrundlage bei deren Ermittlung auf, die für die Bestimmung der Höhe des effektiven Beitragssatzes von Bedeutung sind.¹⁷ Diese Unterschiede betreffen die Grundprinzipien der Abgrenzung der Bemessungsgrundlage (Anspruchsprinzip vs. Zuflussprinzip), die speziellen Regelungen in der Erfassung bestimmter Einkommensbestandteile (z. B. Sonderzahlungen, Krankenentgelt, Abfertigung) und die Steuer- bzw. Beitragsbefreiungen. Da in der empirischen Analyse Standardfälle berechnet werden, bleiben mit Ausnahme der Regelungen für die Sonderzahlungen der Großteil der rechtlichen Unterschiede ausgeklammert.

Die Auswirkungen der Einkommensbesteuerung werden im Rahmen dieses Artikels nur für die „Standardfälle“ Arbeiter und Angestellte, welche in die Sozialversicherungsbeitragsgruppen A1 und D1 einzuordnen sind, ge-

zeigt. Bei der Berechnung der effektiven Sätze werden weiters nur jene Bezüge bzw. Entgelte berücksichtigt, welche im Rahmen eines aufrechten Dienstverhältnisses auftreten. Kündigungsentschädigungen oder Abfertigungen, die bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses anfallen können, fließen nicht in die Berechnungen mit ein. Von den möglichen Abzugsbeträgen bzw. -sätzen, welche nicht bereits in den LSt-Tabellen eingearbeitet sind, wird nur das Pendlerpauschale (PP) behandelt. Dessen Höhe ist im EStG geregelt und daher für jeden Berechtigten österreichweit einheitlich. Für die Behandlung des PP spricht weiters, das rund 20% der AN von diesem Gebrauch machen,¹⁸ es sich somit um einen wesentlichen Posten handelt. Falls nicht gesondert angeführt, handelt es sich bei sämtlichen Angaben und Berechnungen um Monatswerte. Der Bruttobezug bildet den Ausgangspunkt, wobei für dessen Ermittlung auf Daten aus der Lohnstufenstatistik zurückgegriffen wird. Überstunden und deren Zuschläge sowie diverse Zulagen werden im Rahmen der Berechnungen nicht detailliert angeführt. Berücksichtigt werden zwei Sonderzahlungen (Urlaubsgeld und Weihnachtsremuneration) in Höhe von jeweils einem Zwölftel des Bruttojahresbezuges. Für die Berechnungen wurden aus Gründen der Datenverfügbarkeit die Werte (Lohnstufen, Anzahl der AN) des Jahres 2001 verwendet. Die rechtliche Basis der Berechnung bezieht sich auf das Jahr 2003. Die der Lohnstufenstatistik zugrunde liegenden Daten wurden nur bis zum Jahr 2000 ausgewiesen. Um annäherungsweise aktuelle Werte zu erhalten, wird eine Zunahme der Bruttobezüge von 2,2% berücksichtigt.¹⁹ Aus den angeführten Stufen wird jeweils der Mittelwert berechnet und die in Schilling angeführten Beträge in Euro-Beträge umgerechnet. Um die Wirkung der SKV-Beiträge auch auf höhere Einkommen zu zeigen, werden die aus der Lohnstufenstatistik abgeleiteten Mittelwerte um runde € 500 ergänzt. Die so ermittelten Werte dienen als Ausgangspunkt für die folgenden Berechnungen.

3.2 Darstellung ausgewählter Ergebnisse und deren Interpretation

3.2.1 Die Entwicklung des tariflichen und effektiven Krankenversicherungsbeitrags in Abhängigkeit vom laufenden Bruttoeinkommen

Die Interpretation der Ergebnisse erfolgt anhand der Werte für Arbeiter ohne Berücksichtigung des Alleinverdienerabsetzbetrages (AVAB)/Alleinerzieherabsetzbetrages (AEAB) und des PP. Die Entwicklung des tariflichen Krankenversicherungsbeitrags absolut und relativ lässt sich direkt aus dem Beitragstarif erschließen (vgl. Abbildungen 3 und 4). Liegen die laufenden Bruttobezüge nicht über € 309,38 oder übersteigen sie € 3360,-, so sind sie beitragsfrei, im letzteren Fall allerdings nur der die Höchstbeitragsgrundlage überschießende Teil. Zwischen der Geringfüg-

Tabelle 2: Gegenüberstellung relevanter Rechtsvorschriften bei Ermittlung der Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuer (Rechtslage: 2003)

Bereich	Sozialversicherungsbeiträge
Definition – Entgelt	Geld- und Sachbezüge
Basis der Abgabeberechnungen	Beitragsgrundlage = Anspruchslohn (nicht tatsächlich gezahlter Lohn) ist maßgeblich ⇨ Anspruchsprinzip
Grenzen – laufender Bezug	€ 3.360,-/Monat (Höchstbeitragsgrundlage), € 309,38/Monat (Geringfügigkeitsgrenze) – darunter nur unfallversichert
Sonderzahlungen	zusätzlich zum laufenden Bezug
Grenzen – Sonderzahlungen	sv-pflichtig bis € 6.720,-/Jahr
Krankenentgelt	für 1.-3. Tag des Krankenstandes – beitragspflichtig; vom 4. Tag des Krankenstandes, wenn Zahlungen zumindest 50% – beitragspflichtig, vom 4. Tag des Krankenstandes, wenn Zahlungen unterhalb 50% – beitragsfrei
Krankengeld (vom SV-Träger ausbezahlt)	beitragsfrei
Beitrags-/Steuerbefreiungen	im § 49 Abs. 3 ASVG geregelt, Bsp.: Arbeitskleidung, Ist-befreite Schmutzzulagen, Ist-freie Auslagensätze, Ist-freie Reisevergütungen, Familienbeihilfe, Jubiläumsgeschenke, freie Mahlzeiten, ...
mehrere Dienstverhältnisse	alle Entgelte aus allen Beschäftigungsverhältnissen werden zusammengezählt
Geringfügig beschäftigte DN	nur unfallversicherungspflichtig, Beitrag (1,4%) ist vom Dienstgeber zu tragen
Tarif (für DN):	17,65 (inkl. KU, WF) – für Angestellte, 18,2 (inkl. KU, WF) – für Arbeiter
Nacht-, Sonntags-, Feiertagsarbeit + Überstunden	Grundlohn + Zuschlag – beitragspflichtig
Schmutz-, Erschwernis-, Gefahrenzulage	nur Schmutzzulagen sind sv-frei
Vergütung tatsächlicher Kosten für Fahrten des AN zwischen Wohnung und Arbeitsstätte	sv-frei
Abfertigung	sv-frei
Jubiläumsgelder	beitragsfrei

Verwendete Abkürzungen:

AVAB = Alleinverdienerabsetzbetrag

KU = Arbeiterkammerumlage

PP = Pendlerpauschale

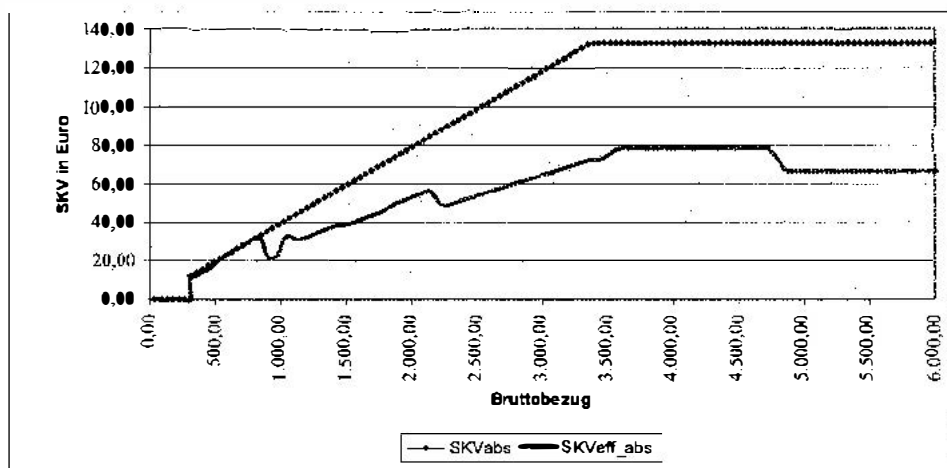
WF = Wohnbauförderungsbeitrag

Bereich	Lohnsteuer
Definition – Entgelt	Geld- und Sachbezüge, Sachbezüge, Vorteile aus Dienstverhältnis
Basis der Abgabeberechnungen	Bemessungsgrundlage = Bruttolohn minus Abzugsbeträge (z.B. Sozialversicherungsbeiträge, PP, Freibeträge) ⇒ Zuflussprinzip
Grenzen – laufender Bezug	bis € 732,11 (ohne AVAB) bzw. bis € 872,42 (mit AVAB) – Ist-frei (siehe Effektiv-Tarif-LSt-Tabelle)
Sonderzahlungen	zusätzlich zum laufenden Bezug
Grenzen – Sonderzahlungen	bis € 620,-- – steuerfrei, darüber: 6% Besteuerung, bei Überschreitung des Jahressechstels: Hinzurechnung zu den laufenden Bezügen; liegt Jahressechstel nicht über € 1680,--: sonstige Bezüge = steuerfrei
Krankenentgelt	Ist-pflichtig (Ausnahme: Ist-freie Bezüge)
Krankengeld (vom SV-Träger ausbezahlt)	Ist-pflichtig
Beitrags-/Steuerbefreiungen	in den §§ 3 und 26 EStG geregelt, Bsp.: Arbeitskleidung, Auslagenersätze, Reisevergütungen für Dienstreise (bis zu bestimmten Grenzen), Fortbildungsaufwand, ...
mehrere Dienstverhältnisse	Pflichtveranlagung
Geringfügig beschäftigte DN	grundsätzlich nicht Ist-pflichtig
Tarif (für DN):	lt. Effektiv-Tarif-LSt-Tabelle oder Annäherungstabelle
Nacht-, Sonntags-, Feiertagsarbeit + Überstunden	Grundlohn – Ist-pflichtig, Zuschläge innerhalb bestimmter Grenzen – Ist-frei: Freibetrag/Monat: € 360,– erste 5 Überst. im Monat mit 50% des Grundlohns zu versteuern (Freibetrag/Monat € 43), darüber: Besteuerung nach Tarif
Schmutz-, Erschwernis-, Gefahrenzulage	Freibetrag/Monat (gemeinsam mit Überstunden, Nacht-, Sonntags-, Feiertagsarbeit): € 360,--
Vergütung tatsächlicher Kosten für Fahrten des AN zwischen Wohnung und Arbeitsstätte	Ist-pflichtig
Abfertigung	fester Steuersatz von 6%, falls als Rente ausgezahlt (Abfertigung neu) – steuerfrei
Jubiläumsgelder	fester Steuersatz von 6%; bei Überschreitung der Sechstelgrenze – Besteuerung zum lfd. Bezug

gigkeitsgrenze und der Höchstbeitragsgrundlage steigen die Beiträge linear an, der durchschnittliche Beitragssatz ist konstant. Mit Erreichen der Höchstbeitragsgrundlage wird aus dem einkommensproportionalen Beitrag ein pauschaler Kopfbeitrag. Dies bedeutet, dass der durchschnittliche tarifliche Beitragssatz mit steigendem Einkommen kontinuierlich absinkt und beispielsweise beim Zweifachen der Höchstbeitragsgrundlage bereits halbiert wird.

Der effektive Beitrag bzw. Durchschnittsbeitragssatz weicht von den tariflichen Werten deutlich ab (vgl. Abbildungen 3 und 4). Dies soll an Hand

**Abbildung 3: Der tarifliche und effektive Beitrag (absolut) in der SKV in Abhängigkeit vom laufenden monatlichen Brutto-
bezug**



der Entwicklung des Durchschnittsbeitragssatzes näher erörtert werden. In Abbildung 4 sind der tarifliche Beitragssatz (SKVrelBB), die durch die Steuer induzierte durchschnittliche Steuerersparnis (LSt-Ersprel) und der effektive Durchschnittsbeitragssatz (SKVeff) angegeben. Der effektive Durchschnittsbeitragssatz ergibt sich aus der Differenz von tariflichem Beitragssatz und durchschnittlicher Steuerersparnis.

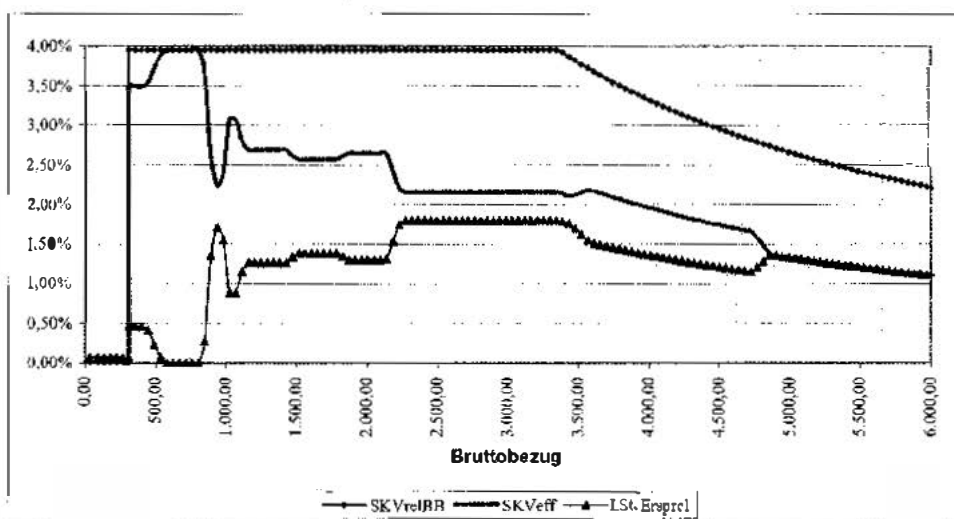
Bis zur Geringfügigkeitsgrenze fällt weder Beitrag noch LSt an. Mit Erreichen der Geringfügigkeitsgrenze kommt es zu einem Abweichen des tariflichen Beitragssatzes vom effektiven Beitragssatz. Bei Geringverdienern besteht die Möglichkeit einer negativen Steuer (= Steuergutschrift). Allerdings sind bestimmte Bedingungen zu beachten:

- Eine Rückvergütung kann nur im Rahmen der Veranlagung geltend gemacht werden.

- Eine Rückvergütung ist nur dann möglich, wenn die errechnete Negativsteuer kleiner null ist, d. h. wenn auf Grund des geringen Einkommens mögliche AVAB/AEAB und/oder ANAB nicht wirken können. Liegt die Negativsteuer über den Grenzen von € 110,- (ohne AVAB/AEAB) bzw. € 474,- (mit AVAB/AEAB) so ist die jährliche Gutschrift mit diesen Beträgen begrenzt. Im Rahmen der Berechnungen wird der max. rückvergütbare Betrag auf Monatsbasis umgerechnet und auf die lt. Tarif berechnete LSt angerechnet.²⁰
- Im Rahmen der Negativsteuer kommt weiters die Bestimmung des § 33 Abs. 2 EStG zum Tragen: Demnach dürfen Arbeitnehmerabsetzbetrag und Verkehrsabsetzbetrag dann nicht von der LSt abgezogen werden, wenn sie 22% der zum laufenden Tarif zu versteuernden Einkünfte übersteigen.

Durch die Möglichkeit einer Rückvergütung einer Negativsteuer im Rahmen der Veranlagung, nimmt der Lohnsteuersatz bei den unteren Einkommensschichten einen negativen Wert an (= Steuergutschrift). Wird der SKV-Beitrag nicht berücksichtigt, so fällt auch die sich auf den ANAB beziehende Rückvergütung, welche zum einen mit 10% der Sozialversicherungsbeiträge begrenzt ist, geringer aus. Ist das Maximum der Rückvergütung erreicht, entsteht keine Steuerersparnis mehr: Die SKV-Beiträge verlieren auf Grund dieser Beschränkung ihre steuermindernde Wirkung.

Abbildung 4: Der tarifliche und effektive Durchschnittsbeitragsatz in der SKV in Abhängigkeit vom laufenden monatlichen Bruttobezug



Die gleich nach Erreichen der steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage auftretenden Schwankungen der Datenreihen lassen sich dadurch erklären, dass im Vergleich zur LSt-Ermittlung ohne SKV-Beiträge bei deren Berücksichtigung einerseits eine höhere Rückvergütung erreicht und andererseits das Außerkrafttreten der Negativsteuer sowie der Übertritt in eine höhere Steuerklasse verzögert wird.

Mit steigendem Einkommen fällt die Negativsteuer auf null. Da aber in diesem Einkommenssegment durch die Wirkung der Steuerfreiheit (bis zu einem Jahreseinkommen von € 3640,-), des allgemeinen Absetzbetrages und der Absetzbeträge gem. § 33 EstG Abs. 4-6 keine Steuer bezahlt wird, fallen der tarifliche und der effektive durchschnittliche Beitragssatz zusammen. Mit weiter steigendem Einkommen fällt tatsächlich Steuer an. Im Einkommensbereich zwischen ca. € 800,- und ca. € 2300,- weisen die relative Steuerersparnis und der effektive Durchschnittsbeitragssatz stark schwankende Werte auf. Insgesamt fällt in diesem Segment der effektive Durchschnittsbeitragssatz deutlich unter den tariflichen Beitragssatz. Im Einkommenssegment zwischen ca. € 2300,- bis zur Höchstbeitragsgrundlage ist die relative Steuerersparnis und damit der effektive Durchschnittsbeitragssatz konstant. Nach Erreichen der Höchstbeitragsgrundlage steigt der effektive Durchschnittsbeitragssatz geringfügig an. Dies kann damit erklärt werden, dass die Schmälerung der Bemessungsgrundlage absolut konstant bleibt, die Steuerersparnis damit aber relativ sinkt. Im Einkommenssegment zwischen der Höchstbeitragsgrundlage und einem Einkommen von ca. € 4800,- befinden sich die Einkommensbezieher in der zweithöchsten Tarfstufe der LSt. Die Relationen von tariflichem und effektivem Beitragssatz verändern sich daher in diesem Segment nicht. Mit einem Bruttoeinkommen von ca. € 4800,- wird der höchste Grenzsteuersatz der Lohnsteuer von 50% erreicht. Die relative Steuerersparnis und der relative Beitragssatz liegen damit bei 50% des tariflichen Beitragssatzes. Dies bedeutet beispielsweise für einen Arbeitnehmer mit einem Bruttoeinkommen von € 6000,- einen tariflichen Beitragssatz von ca. 2,2% und damit einen effektiven Beitragssatz von 1,1%. Wenn man unterschiedliche Einkommensteuerstufen miteinander vergleicht, dann wird die Verstärkung der regressiven Wirkung, die aus der Höchstbeitragsgrundlage resultiert, deutlich ersichtlich.

Aus der Entwicklung des effektiven Beitrages bzw. des effektiven Durchschnittsbeitragssatzes lassen sich auch Rückschlüsse auf den effektiven Grenzbeitragssatz ziehen. Der effektive Grenzbeitragssatz zur SKV ist beim Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenze durch die Wirkung der Freigrenze sehr hoch, unterliegt dann im Einkommenssegment zwischen der Geringfügigkeitsgrenze und einem Bruttoeinkommen von € 2200,- starken Schwankungen und kann dabei sowohl positive als auch negative Werte annehmen. Zwischen einem Bruttoeinkommen von € 2200,- und der Höchst-

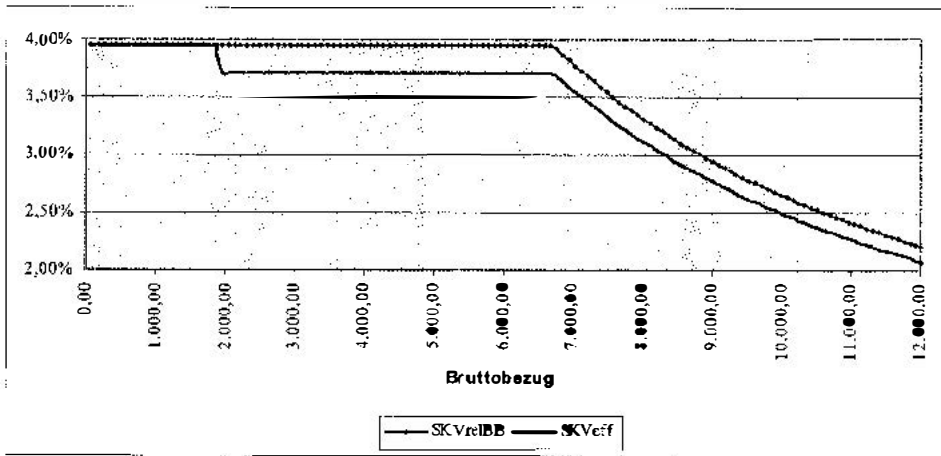
beitragsgrundlage ist der effektive Grenzbeitragsatz konstant. Ab Erreichen der Höchstbeitragsgrundlage ist der effektive Grenzbeitragsatz null bzw. in einzelnen Einkommenssegmenten – bedingt durch das Hineinwachsen in eine höhere Tarifstufe bei der LSt – negativ.

3.3.2 Die Entwicklung des tariflichen und effektiven Krankenversicherungsbeitrages bei den Sonderzahlungen

Die Besteuerung der Sonderzahlungen erfolgt zu einem *festen* Steuersatz von 6%. Für jeden AN gilt ein Freibetrag von € 620,-. Beträge oberhalb dieser Grenze sind also Ist-pflichtig, außer das Jahressechstel liegt nicht über € 1680,- (Freigrenze). Zudem wird in den Berechnungen die Einschleifregelung, wonach die Steuer mit max. 30% des über € 1680,- liegenden Betrages begrenzt wird, berücksichtigt. Urlaubsgeld und Weihnachtsremuneration wurden für die Berechnungen summiert.

Für die Sonderzahlungen werden die selben Berechnungen wie für den laufenden Bezug durchgeführt. Generell gilt, dass die Datenreihen (vgl. Abbildung 6) geringeren Schwankungen unterliegen, was auf den festen Steuersatz von 6% zurückzuführen ist, mit dem die sonstigen Bezüge zu versteuern sind. Für die Sonderzahlungen gelten andere Grenzwerte als für den laufenden Bezug (vgl. Tabelle 2); abgesehen davon kann zur Erklärung der bemerkbaren Unregelmäßigkeiten (Höchstbeitragsgrundlage, Eintritt der Steuerpflicht) wiederum auf die Ausführungen beim laufenden Bezug verwiesen werden. Abbildung 6 zeigt die Entwicklung des tariflichen und des effektiven Beitragssatzes bei den Sonderzahlungen für Arbeiter auf Jahresbasis. Bis zur Höchstbeitragsgrundlage gilt ein konstanter tariflicher Durchschnittsbeitragssatz von 3,95%. Mit Erreichen dieser Grenze sinkt der Durchschnittsbeitragssatz kontinuierlich ab. Für den effektiven Durchschnittsbeitragssatz gilt, dass Sonderzahlungen bis einer bestimmten Grenze steuerfrei bleiben. Daher entspricht in diesem Bereich der effektive Durchschnittsbeitragssatz dem tariflichen Durchschnittsbeitragssatz. Mit Erreichen der Besteuerungsgrenze erfolgt im Einkommensbereich bis zur Höchstbeitragsgrundlage eine konstante relative Steuerermäßigung, die sich aus der multiplikativen Verknüpfung von Beitragssatz und konstantem Steuersatz auf Sonderzahlungen ergibt und 0,237% beträgt. Mit Erreichen der Höchstbeitragsgrundlage sinkt der effektive Durchschnittsbeitragssatz. Solange die Sonderzahlungen das Jahressechstel nicht überschreiten, werden sie weiter mit dem konstanten Steuersatz besteuert. Dies hat zur Konsequenz, dass die absolute Steuerersparnis konstant bleibt.

Abbildung 5: Der tarifliche und effektive Durchschnittsbeitragssatz bei den Sonderzahlungen



3.3.3 Unterschiede in der Beitragsbelastung für Arbeiter und Angestellte

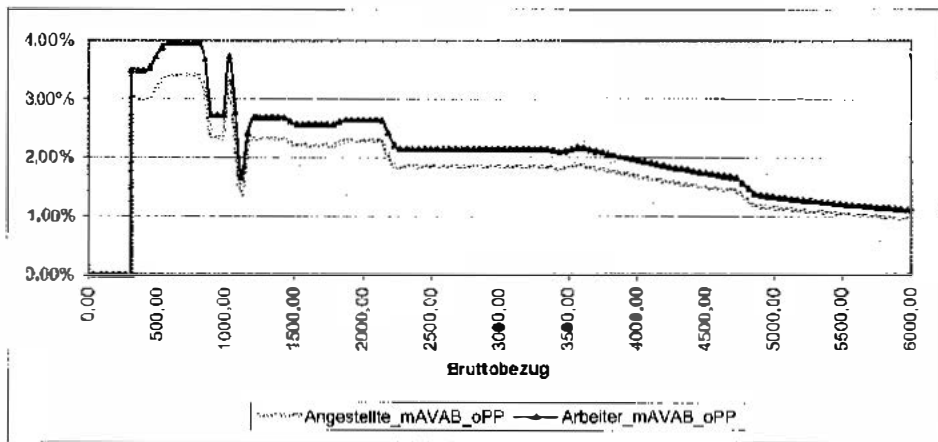
Grundsätzlich ist festzuhalten, dass sich die Ergebnisse für Angestellte nicht gravierend von den Ergebnissen bei den Arbeitern unterscheiden. Der wesentliche Unterschied liegt in der Höhe des DN-Anteils zur SKV: Bei den Angestellten beträgt dieser 3,4%, bei den Arbeitern 3,95%.²¹ Dies zeigt sich zum einen in den zum Vergleich mit den Arbeitern geringeren SKV-Beiträgen (absolut als auch relativ). Zum anderen nimmt die LSt-Last höhere Werte an, da ceteris paribus die Bemessungsgrundlage auf Grund der geringeren abzugsfähigen SKV-Beiträge größer ist. Abbildung 7 zeigt den effektiven Durchschnittsbeitragssatz in Abhängigkeit vom laufenden monatlichen Bruttobezug im Vergleich von Arbeitern und Angestellten (mit AVAB ohne PP). Die Höchstbeitragsgrundlage bewirkt, dass sich die effektiven Beitragssätze mit steigendem Einkommen einander annähern.

3.3.4 Die Verteilung der „Steuersubventionen“ im Rahmen der persönlichen Einkommensverteilung

In der Folge wird anhand der bei den laufenden Bezügen und bei den Sonderzahlungen errechneten absoluten LSt-Ersparnis untersucht, wie die Verteilung der Subvention auf die DN erfolgt. Um dies analysieren zu können, wird wieder auf die Lohnstufenstatistik zurückgegriffen, in welcher die Anzahl der AN in den einzelnen Lohnstufen angeführt ist.

Die pro Lohnstufe für die laufenden als auch sonstigen Bezüge berechnete LSt wird addiert, wobei letztere auf Monatswerte umgerechnet wer-

Abbildung 6: Der effektive Durchschnittsbeitragssatz in Abhängigkeit vom laufenden monatlichen Bruttobezug im Vergleich Arbeiter/Angestellte



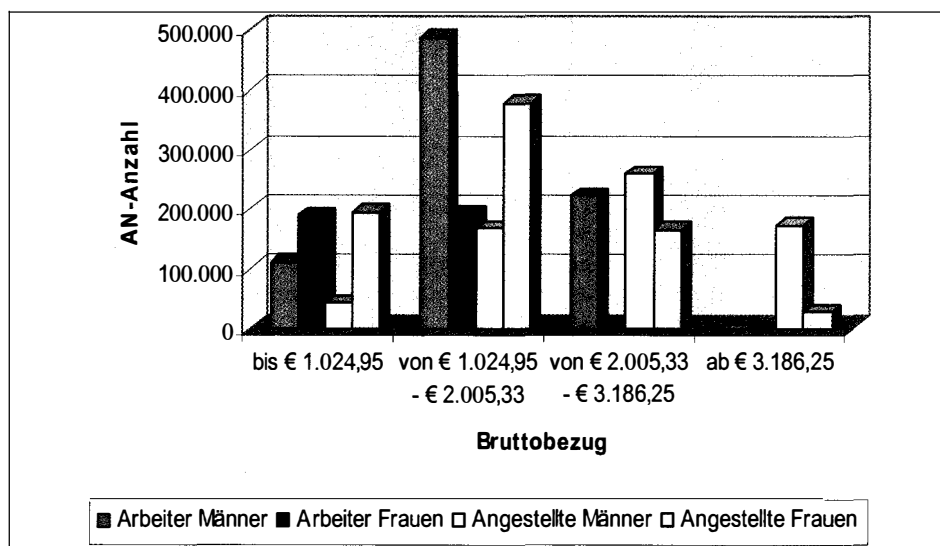
den. Multipliziert man die Anzahl der DN pro Einkommensstufe mit der entsprechenden LSt-Ersparnis, so erhält man die pro Lohnstufe lukrierte Steuerersparnis. Diese wird in der Folge mit der Steuerersparnis insgesamt verglichen. Da in der letzten Zeile der Lohnstufenstatistik all jene DN zusammengefasst sind, welche über ein Brutto-Monatseinkommen von über € 3186,25 verfügen, wird für die letzte Einkommensklasse eine durchschnittliche Ersparnis berechnet und mit der entsprechenden DN-Anzahl multipliziert. Diese Berechnungen werden sowohl für Arbeiter als auch für Angestellte durchgeführt. Es wird jeweils nur jene LSt-Ersparnis verwendet, die sich bei Außerachtlassen des AVAB/AEAB sowie des PP ergibt.

In der Lohnstufenstatistik werden insgesamt 2,626.777 AN, davon 1,217.477 Arbeiter und 1,409.300 Angestellte, berücksichtigt. Eine weitere Untergliederung kann nach dem Geschlecht erfolgen: 828.003 Männer und 389.474 Frauen zählen zu den Arbeitern, 642.384 Männer und 766.916 Frauen sind der Gruppe der Angestellten zuzuordnen. Auffallend ist die mit zunehmendem Einkommen größer werdende Differenz zwischen männlichen und weiblichen AN, die besonders bei der Arbeiterschicht ausgeprägt ist.

Durch die Abzugsfähigkeit der SKV-Beiträge von der LSt-Bemessungsgrundlage gewährt der Staat den 2,63 Mio. AN eine Steuersubvention von rund € 731,63 Mio. pro Jahr. Diese verteilt sich mit € 291,25 Mio. auf die Arbeiter und mit € 440,38 Mio. auf die Angestellten. Durchschnittlich kommen also einem Arbeiter rund € 239,-/Jahr und einem Angestellten € 312,-/Jahr zugute.

Auf Grund des mit zunehmendem Einkommen steigenden Grenzsteuersatzes profitieren vor allem die oberen Einkommensklassen von dieser

Abbildung 7: Einkommensverteilung nach sozialer Stellung und Geschlecht

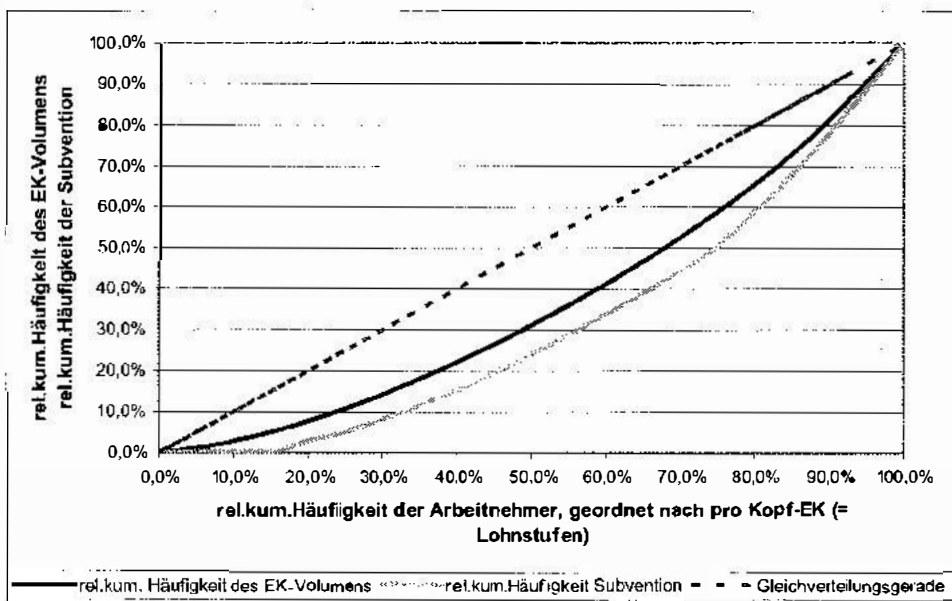


Steuerbegünstigung: Jenen 8%, die ein Bruttomonatseinkommen von rund € 3200,- oder mehr beziehen, fließen 17,6%, den 8% der untersten Einkommensschichten hingegen nur 0,35% der staatlichen Subvention zu. Das unterste Fünftel der Einkommensbezieher mit Bruttomonatsbezügen bis zu € 1024,95 erhält 3,2% der Steuersubvention, die zwei Einkommensgruppen € 1024,95 – € 2005,33 und € 2005,33 – € 3186,25, deren AN-Anteil 46,71% bzw. 24,88% an der Gesamtzahl beträgt, nehmen 38,11% bzw. 41,14% der Begünstigung in Anspruch. Wird eine Trennung nach Geschlecht vorgenommen, sind männliche AN auf Grund der Lohnstruktur gegenüber den Frauen bevorzugt.

Die prozentuelle Verteilung der Gesamtsubvention lässt sich auch in eine Lorenzkurven-Betrachtung integrieren. Abbildung 8 zeigt die Lorenzkurve der Verteilung der Arbeitnehmereinkünfte (brutto), wie sie sich für das Jahr 2001 aus der Lohnstufenstatistik ergibt. Diese Lorenzkurve ist mit einer Konzentrationskurve der Steuerersparnis verknüpft. Auf der Abszisse sind dazu die relativen Anteile der Einkommensbezieher geordnet nach der Einkommenshöhe aufgetragen. Auf der Ordinate sind diesen relativen Anteilen an den Einkommensbeziehern die Anteile an den Steuersubventionen zugeordnet. Aus der Lage der beiden Kurven lassen sich Aussagen über die Umverteilungswirkung dieser Steuerbefreiung ableiten. Liegt die Kurve der relativen Vorteile aus der Steuerbefreiung über der Lorenzkurve, dann bedeutet dies eine Umverteilung zu Gunsten jener Einkommenssegmente, in denen dies der Fall ist. Liegt sie unterhalb, dann

bedeutet es eine Umverteilung zu Lasten dieser Einkommenssegmente. Liegt sie auf der Lorenzkurve, dann wird die Einkommensverteilung durch die Steuerbefreiungen nicht tangiert. Aus Abbildung 8 ist ersichtlich, dass die Konzentrationskurve der Steuerersparnis in allen Segmenten unter der Lorenzkurve liegt. Dies bedeutet, dass diese Steuerbefreiung der SKV-Beiträge insgesamt regressiv wirkt. 17% der Arbeitnehmer bleiben von dieser Subvention ausgeschlossen, weil bei ihnen die Steuerpflicht nicht greift.

Abbildung 8: Konzentration der Subvention (Lorenzkurve)



4. Schlussfolgerungen

Eine Detailbetrachtung des Zusammenhangs von ESt und Sozialversicherungsbeiträgen zeigt, dass eine Aggregation der beiden Elemente zu einem „Abgabenkeil“ aus mehreren Gründen nicht ohne weiteres möglich ist. Die Bemessungsgrundlagen in den beiden Finanzierungssystemen sind unterschiedlich abgegrenzt, sodass eine Aggregation einer entsprechenden Bereinigung bedarf. Der Transfer- bzw. Äquivalenzcharakter von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Sozialversicherungsbeiträge können darüber hinaus in einem höheren Maß als Substitute für private Absicherungsaktivitäten angesehen werden, als dies bei Steuern, für die das Nonaffektationsprinzip gilt, der Fall ist. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind zudem insofern direkt miteinander verknüpft, als Sozialversicherungsbeiträge und Sozial-

versicherungsleistungen steuerpflichtige Tatbestände sein können. Im empirischen Teil dieses Beitrages wurde gezeigt, wie die Tatsache, dass Beiträge zur SKV aus steuerfreiem Einkommen geleistet werden, den effektiven Beitragssatz verändert. Die Analyse zeigt, dass es zu einer substantziellen Differenz zwischen dem tariflichen Beitragssatz und dem effektiven Beitragssatz kommt. Im effektiven Beitragssatz spiegelt sich der sehr komplexe Tarifverlauf der ESt in Österreich wider. Die effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze der Beiträge zur SKV zeigen Muster, die weder unter allokativen noch unter distributiven Überlegungen rational erscheinen. Verteilungspolitisch wirken die Steuerbefreiungen eindeutig regressiv, begünstigen also die oberen Einkommensschichten. Man könnte dies als Spiegelbild der Progression im Rahmen der Einkommensteuer abtun. Im Lichte der aktuellen Diskussion über die gerechte Ausgestaltung der Finanzierung von Gesundheitsleistungen (Betonung des Progressionsgrades in der Finanzierung durch eine Verstärkung der Steuerfinanzierung, Trennung von Versicherungs- und Umverteilungsfunktion in der SKV (z. B. Schweiz)), vor dem Hintergrund der Suche nach einer optimalen Mischung von privater und öffentlicher Finanzierung von Gesundheitsleistungen und angesichts der Anreizwirkungen von lohnbezogenen Abgaben auf den Arbeitsmarkt erschiene dies aber unbefriedigend. Letztlich wird man angesichts der verteilungspolitischen Wirkungen auch nicht um Beantwortung der vorgelagerten normativen Frage, wie Beiträge zur Absicherung für den Krankheitsfall steuerlich behandelt werden sollen, umhin können.

Anmerkungen

¹ Daveri, Tabellini (2000) 50.

² OECD (2000).

³ Vgl. beispielsweise die Zusammenfassung empirischer Evidenz bei Fortin, Lacroix (2002); Sendlhofer (2002).

⁴ Vom Abschluss einer freiwilligen Krankenversicherung im Rahmen der SKV wird dabei abgesehen.

⁵ Inwieweit der Tarif der SKV dem Grundprinzip der Solidarität als einem tragendem Pfeiler des Systems entspricht, ist nicht Gegenstand dieser Analyse.

⁶ Ooghe, Schokkaert, Flechet (2003) 101.

⁷ Vgl. dazu beispielsweise Hurley (2000).

⁸ Die Tatsache, dass Individuen sich freiwillig zusätzlich absichern können, ist für das abgeleitete Ergebnis von großer Bedeutung. Ist diese Möglichkeit nicht gegeben und besteht damit die Situation einer „harten“ Rationierung, dann reduziert sich die Budgetrestriktion auf einen Punkt. Dies bedeutet, dass sich durch das politisch festgelegte Absicherungsniveau V_p die Frage einer optimalen Aufteilung des Einkommens auf V und x gar nicht mehr stellt. Dies hat weitreichende wohlfahrtsökonomische Implikationen für das Individuum, da das politisch fixierte Absicherungsniveau nur zufällig mit dem individuell gewünschten übereinstimmt und Wohlfahrtsverluste entstehen.

⁹ Vgl. dazu Gruber (2001).

- ¹⁰ Dass es für diese unterschiedliche steuerliche Behandlung in den einzelnen Ländern steuersystematische Gründe gibt, sei nur am Rande erwähnt. So sind Absicherungsleistungen in den drei erstgenannten Ländern (USA, UK, Australien) überwiegend als „means-tested“ einzustufen, während dies für die Absicherungsleistungen in den letztgenannten Ländern nicht zutrifft.
- ¹¹ Vgl. für die Auswirkungen des Steuersystems auf die Altersversorgung auch Keenay und Whitehouse (2003).
- ¹² So wäre eine Berechnung auf Basis der Gesamtbeiträge (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) auf die Arbeitnehmer in der gewählten Analyseform nur dann möglich, wenn davon ausgegangen werden könnte, dass die Arbeitgeberbeiträge voll auf die Lohnkosten überwälzt werden.
- ¹³ Dass für Sachleistungen des Gesundheitswesens eine Belastung durch Verbrauchsteuern anfällt, sei hier nur am Rande erwähnt. Für Kranken- und Pflegeanstalten – sofern sie von öffentlich-rechtlichen oder gemeinnützigen Körperschaften betrieben werden – sowie für Ärzte, Dentisten, Zahntechniker gilt eine unechte Steuerbefreiung (= kein Vorsteuerabzug) ihrer Umsätze im Rahmen der Umsatzsteuer. Für Arzneimittel, die von der SKV finanziert werden, gilt letztlich auch eine unechte Steuerbefreiung.
- ¹⁴ Hauptverband der Sozialversicherungsanstalten (2003).
- ¹⁵ Die Beantwortung der normativen Dimensionen dieser Fragestellung setzt die Analyse eines breiten Kreises von Problemstellungen voraus. In einem ersten Schritt wäre steuersystematisch zu klären, wie Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung steuerlich zu behandeln sind. Daran knüpft sich die Frage, inwieweit Beiträge zu einer SKV anders zu behandeln sind als Beiträge zu einer privaten Krankenversicherung (vgl. dazu beispielsweise die steuerliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen im deutschen Einkommensteuerrecht: Wernsmann (1998)). Nach Abklärung dieser steuerrechtlichen Fragen, wäre zu analysieren, ob steuerliche Instrumente (z. B. die Steuerfreistellung von Krankenversicherungsbeiträgen) geeignet erscheinen, Steuerungsdefizite in privat und/oder parastaatlich organisierten Krankenversicherungssystemen auszugleichen. Diese Thematik wird insbesondere in den USA kontrovers diskutiert. Die einkommensteuerliche Begünstigung von Beiträgen zur privaten Krankenversicherung wird dort als eine Option angesehen, um den Grad der Absicherung für den Krankheitsfall zu erhöhen. Siehe dazu die vergleichende Analyse von Gruber (2003).
- ¹⁶ Neben diesen zwei „Hauptgruppen“ gibt es noch weitere Unterteilungen (z. B. Lehrlinge, Angestellte/Arbeiter mit freiem Dienstvertrag, Arbeiter in Land und Forstwirtschaft,...). Vgl. für eine aktuelle Übersicht der verschiedenen Kategorien von Beschäftigten, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2004).
- ¹⁷ Die Informationen zur Erstellung der Tabelle wurden aus den entsprechenden Rechtsnormen (ASVG, EStG) sowie aus Ortner und Ortner (2003) und Tiroler Gebietskrankenkasse (2003) entnommen.
- ¹⁸ Statistik Austria (2002) 35.
- ¹⁹ Ebendort 15.
- ²⁰ In der Praxis tritt diese Reduktion erst verspätet im Rahmen einer eventuellen Veranlagung ein.
- ²¹ Diese unterschiedlichen Auswirkungen für Arbeiter und Angestellte wurden durch die Angleichung des Beitragssatzes mit Beginn des Jahres 2004 abgeschwächt.

Literatur

- Adema, W., Eine vergleichende Analyse des Wohlfahrtsstaates in ausgewählten OECD-Ländern, in: Theurl, E. (Hrsg.), Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende (Heidelberg 2001) 77-113.

- Culyer, A.; Newhouse, J. P. (Hrsg.), *Handbook of Health Economics* (Amsterdam et al. 2000).
- Ferrarini, T.; Nelson, K., Taxation of social insurance and redistribution: a comparative analysis of ten welfare states, in: *Journal of European Social Policy* 13/1 (2003) 21-33
- Daveri, F.; Tabellini, G., Unemployment, growth and taxation in industrial countries, in: *Economic Policy* 30 (2000) 49 - 104.
- Fortin, B.; Lacroix, G., Assessing the Impact of Tax and Transfer Policies on Labour Supply: A Survey (=Report von CIRANO und DRHC, March 2002).
- Gruber, J., Taxes and Health Insurance (=NBER Working Paper 8657, Washington, D. C., 2001).
- Gruber, J., Evaluating Alternative Approaches to Incremental Health-Insurance Expansion, in: *American Economic Review* 93 (2003) 271-276.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Beitragsgruppenschema und Übersicht über die Beitragssätze und sonstigen Beiträge und Umlagen, die neben den Sozialversicherungsbeiträgen und dem Arbeitslosenversicherungsbeitrag von den Gebiets- und Betriebskrankenkassen eingehoben werden, Stand: 1. Jänner 2004, Zl. 35-22.119.
- Hurley, J., An Overview of the Normative Economics of the Health Care Sector: in: Culyer, Newhouse (2000) Vol. 1A.
- Keenay, G.; Whitehouse, E., The role of the personal tax system in old-age support: a survey of 15 countries, in: *Fiscal Studies* 24/1 (2003) 1-22.
- Lechner, E.; Widhalm, Chr., Umsatzbesteuerung von Gesundheitsleistungen, in: Mazal, W. (Hrsg.), *Krankenanstaltenfinanzierung – Rechtsgrundlagen und Ökonomie* (Wien 1995) 11-138.
- Leiter, A., Soziale Krankenversicherung und Einkommensteuer: Die Ermittlung effektiver Krankenversicherungsbeiträge (Diplomarbeit, Innsbruck 2003).
- Ooghe, E.; Schokkaert, E.; Flechet, J., The Incidence of Social Security Contributions: An Empirical Analysis, in: *Empirica* 30 (2003) 81-106.
- Ortner, W.; Ortner, H., *Personalverrechnung: Eine Einführung* (Wien 2003).
- Sendlhofer, R., Inzidenz arbeitsbezogener Abgaben, in: Theurl, E.; Winner, H.; Sausgruber, R. (Hrsg.), *Kompendium der österreichischen Finanzpolitik* (Wien 2002) 393-417.
- Statistik Austria, *Statistik der Lohnsteuer* (2001).
- Tiroler Gebietskrankenkasse, *Arbeitsbehelf für die Beitragsberechnung* (Innsbruck 2003).
- Wernsmann, R., Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen – Zugleich zum Unterschied zwischen existenznotwendigem und indisponiblen Einkommen, in: *Steuer und Wirtschaft* (1998) 317-333.
- Wagstaff, A.; van Doorslaer, E., Equity in Health Care Finance and Delivery, in: Culyer, Newhouse (2000) Vol. 1B, 1803-1862.
- Williams, A.; Cookson, R., Equity in Health, in: Culyer, Newhouse (2000) Vol. 1B, 1863-1910.

Zusammenfassung

Eine Detailbetrachtung des Zusammenhangs von ESt und Sozialversicherungsbeiträgen zeigt, dass eine Aggregation der beiden Elemente zu einem „Abgabenkeil“ aus mehreren Gründen nicht ohne weiteres möglich ist. Die Bemessungsgrundlagen in den beiden Finanzierungssystemen sind unterschiedlich abgegrenzt, sodass eine Aggregation einer entsprechenden Bereinigung bedarf. Der Transfer- bzw. Äquivalenzcharakter von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen ist unterschiedlich stark ausgeprägt. Sozialversicherungsbeiträge können darüber hinaus in einem höheren Maß als Substitute für private Absicherungsaktivitäten angesehen werden, als dies bei Steuern, für die das Non-

affektationsprinzip gilt, der Fall ist. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind zudem insofern direkt miteinander verknüpft, als Sozialversicherungsbeiträge und Sozialversicherungsleistungen steuerpflichtige Tatbestände sein können. Im empirischen Teil dieses Beitrages wurde gezeigt, wie die Tatsache, dass Beiträge zur SKV aus steuerfreiem Einkommen geleistet werden, den effektiven Beitragssatz verändert. Die Analyse zeigt, dass es zu einer substanziellen Differenz zwischen dem tariflichen Beitragssatz und dem effektiven Beitragssatz kommt. Im effektiven Beitragssatz spiegelt sich der sehr komplexe Tarifverlauf der ESt in Österreich wider. Die effektiven Grenz- und Durchschnittssteuersätze der Beiträge zur SKV zeigen Muster, die weder unter allokativen noch unter distributiven Überlegungen rational erscheinen. Verteilungspolitisch wirken die Steuerbefreiungen eindeutig regressiv, begünstigen also die oberen Einkommensschichten. Man könnte dies als Spiegelbild der Progression im Rahmen der Einkommensteuer abtun. Im Lichte der aktuellen Diskussion über die gerechte Ausgestaltung der Finanzierung von Gesundheitsleistungen (Betonung des Progressionsgrades in der Finanzierung durch eine Verstärkung der Steuerfinanzierung, Trennung von Versicherungs- und Umverteilungsfunktion in der SKV (z. B. Schweiz)), vor dem Hintergrund der Suche nach einer optimalen Mischung von privater und öffentlicher Finanzierung von Gesundheitsleistungen und angesichts der Anreizwirkungen von lohnbezogenen Abgaben auf den Arbeitsmarkt erschiene dies aber unbefriedigend. Letztlich wird man angesichts der verteilungspolitischen Wirkungen auch nicht um Beantwortung der vorgelagerten normativen Frage, wie Beiträge zur Absicherung für den Krankheitsfall steuerlich behandelt werden sollen, umhin können.

NEUERSCHEINUNGEN

Reinhard Pirker

Märkte als Regulierungsformen sozialen Lebens

Die rhetorische Figur des „Marktes“ hat in den letzten zwei Jahrzehnten einen Siegeszug angetreten, dem Pirker in dieser Schrift etwas entgegenstellen möchte, indem er der Frage nachgeht, was denn Märkte eigentlich sind. Sind sie in der Tat überlegene Koordinationsmechanismen gegenüber allen anderen sozialen Formen? Pirker belegt, dass die Behauptung der Superiorität von Märkten auf ganz speziellen Annahmen über die Funktionsweise von Märkten aufruht, die man begründeterweise theoretisch nicht teilen muss. Wirtschaftspolitische Eingriffe sind dann nicht mehr ausschließlich als der Marktkoordination theoretisch nachgeordnet zu betrachten, sondern erhalten einen politischen Eigenwert.

170 Seiten, 25,50 € [A], ISBN 3-89518-479-9

Margit Schratzenstaller, Achim Truger (Hg.)

Perspektiven der Unternehmensbesteuerung

Die Beiträge dieses Bandes wollen aus nationaler und internationaler Perspektive grundsätzliche Aspekte der Unternehmensbesteuerung aufgreifen, wobei methodische Fragen der Ermittlung der Unternehmenssteuerlast im Vordergrund stehen. Daneben werden Notwendigkeiten und Möglichkeiten einer verstärkten internationalen Koordination bzw. Harmonisierung der Kapitaleinkommensbesteuerung behandelt. Auf dieser Basis soll gleichzeitig auch ein Beitrag zur aktuellen Reformdiskussion geliefert werden.

195 Seiten, 25,50 € [A], ISBN 3-89518-484-5

metropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

Am Rande des Arbeitsmarktes

Zur Qualität der Arbeit

im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen

Margareta Kreimer, Katja Hartl¹

1. Einleitung

Der Arbeitsmarktsektor „Haushaltsnahe Dienstleistungen“ erscheint aus der Sicht der offiziellen Ökonomie und Statistik als ein im „Verborgenen“ ablaufender Bereich. Eine Reihe von Vermutungen wird angestellt (steigender Bedarf, frauendominiert, hohe Anzahl an Migrantinnen, u. a. m.), für die es zwar viele Hinweise, aber kaum effektive Belege gibt. Allerdings gilt dem Bereich „Dienstleistungen im Haushalt“ eine steigende Aufmerksamkeit sowohl aus der Wissenschaft, vor allem der Frauenforschung,² als auch aus der Politik, vorrangig weil die hier dominante Schwarzarbeit sowohl den öffentlichen Haushalt als auch die Sozialversicherungssysteme belastet.

Das Ziel des Beitrages ist es, ausgehend von der österreichischen Situation eines großen informellen Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen ohne nennenswerte öffentliche Förderungen sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite im Hinblick auf die Frage der Qualität der ausgeübten Dienstleistungen sowie der dahinter stehenden Arbeitsverhältnisse zu untersuchen.³ Es geht nicht um Finanzierungsmodelle oder um den feministischen Diskurs über die Arbeit in diesem Kontext.⁴ Aus unserer Sicht ist fundiertes Wissen über die Qualität der Arbeit und der Arbeitsplätze im Sektor haushaltsnahe Dienstleistungen eine wesentliche Voraussetzung für die Wahl von Legalisierungsstrategien und Finanzierungsmodellen, vor allem dann, wenn der Sektor über öffentliche Förderungen ausgeweitet werden soll. Die im Februar 2004 von Seiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit unterbreiteten Vorschläge zur Einführung eines Dienstleistungsschecks in Österreich stellten daher eine zusätzliche Motivation dar, dieses Arbeitsfeld zu untersuchen.⁵

Eine Begleiterscheinung der überwiegend informellen Organisation dieses Arbeitsmarktes ist das Fehlen von aussagekräftigen Daten. Wir haben neben den wenigen vorhandenen österreichischen daher auch Studien aus Deutschland berücksichtigt. Die Situation in diesem Sektor ist in

Deutschland sehr ähnlich wie in Österreich: Der informelle Markt überwiegt, und die aktuellen Formalisierungsstrategien (Mini-Jobs und Ich-AGs) sind mit dem geplanten Dienstleistungsscheck und den Bemühungen in Richtung Selbstständigkeit durchaus vergleichbar. Zudem weisen Österreich und Deutschland auch hinsichtlich der gesamten sozialstaatlichen Organisation deutliche Ähnlichkeiten auf.

2. Ausgangssituation

2.1 Abgrenzung des Dienstleistungsspektrums

Haushaltsnahe Dienstleistungen umfassen im Folgenden jene Dienstleistungen in Privathaushalten, die primär auf Hausarbeitstätigkeiten (Reinigung, Wäscheversorgung) gerichtet sind. Betreuungs- und Pflegetätigkeiten werden in Österreich zwar auch in großem Umfang informell in Haushalten geleistet, unterliegen aber in mehrfacher Weise doch einer anderen Logik. Zudem gibt es eine Reihe formeller Angebote (Kinderbetreuung, soziale Dienstleistungen im Pflegebereich) und damit einen sichtbaren offiziellen Arbeitsmarkt.⁶

Einkaufen und Kochen zählen grundsätzlich auch zu den haushaltsnahen Dienstleistungen. Wir gehen davon aus, dass in jenen Fällen, in denen nahezu täglich von einer Dienstleisterin in einem Privathaushalt gekocht wird, am ehesten Anstellungsverhältnisse vorliegen dürften und diese Tätigkeiten daher im informellen Segment eine geringere Rolle spielen. Die in Privathaushalten anfallenden Reparatur- und Instandhaltungsarbeiten werden häufig als innovatives Potenzial gesehen, da sowohl Zeit als auch Fertigkeiten knapper werdende Ressourcen darstellen. Allerdings gibt es entsprechende gewerbliche Angebote (HandwerkerInnen) und damit andere Rahmenbedingungen als für Reinigungsdienstleistungen in den Haushalten. Zudem werden diese Tätigkeiten vornehmlich von Männern ausgeübt. Für die Entwicklung des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen sind diese Arbeiten auf Grund des vermuteten Innovationspotenzials und der „Männerdominanz“ von Interesse – wir werden darauf noch zurückkommen.

2.2 Organisationsformen haushaltsnaher Dienstleistungen in Österreich

Die Organisationsformen haushaltsnaher Dienstleistungen umfassen Dienstleistungsagenturen, gewerbliche Angebote und solche im Rahmen sozialer Dienste sowie als größte Gruppe das Angebot durch Einzelpersonen in unterschiedlichen Beschäftigungsverhältnissen. Selbstständige, d. h. als freie Gewerbetreibende agierende Dienstleisterinnen⁷ gibt es praktisch bis dato kaum. Zwar wäre die Ausübung der meisten Dienstleistungen gewerberechtlich möglich. Allerdings ist das österreichische Sozial-

versicherungssystem für Selbstständige insbesondere durch die relativ hohe Mindestbeitragsgrundlage zur Pensionsversicherung nicht auf Teilzeitarbeit im Niedriglohnsegment ausgerichtet.⁸

In Privathaushalten angestellte Haushälterinnen oder Haushaltshilfen sind in Österreich ein seltenes Phänomen. Die tatsächliche Größe dieses Segments ist schwer einzuschätzen, da die Berufe Haushaltung und Hauswartung seit 1990 gemeinsam erfasst werden. Die im Zuge der geplanten Einführung des Dienstleistungsschecks veröffentlichten Berichte sprechen von rund 3.500 Angestellten und weiteren 7.000 geringfügig Beschäftigten in Privathaushalten.⁹

Der überwiegende Teil haushaltsnaher Dienstleistungen in Privathaushalten dürfte durch informelle Dienstleisterinnen ohne Meldung an die Sozialversicherung geleistet werden. Die Existenz eines nennenswerten Schwarzarbeitsmarktes haushaltsnaher Dienstleistungen kann aus vorhandenen Angaben von KundInnen (z. B. in Konsumerhebungen) abgeleitet werden.¹⁰ Grobe Schätzungen gehen davon aus, dass zwischen 60.000 und 300.000 Personen informell in Privathaushalten beschäftigt sind.¹¹ Rowhani-Ennemoser (1996) kam in ihren Überlegungen zur informellen Frauenarbeit in Österreich auf rund 160.000 Haushaltsgehilfinnen. Definitive Schätzungen existieren bis dato nicht, genauso wenig wie eine auch nur grobe Übersicht über die Qualifikationen und Lebenssituationen der Anbieterinnen. Die Vermutung, dass es sich insbesondere in Städten vielfach um Ausländerinnen, zumeist ohne Arbeitserlaubnis, handelt, muss vorläufig eine solche bleiben.¹²

Soziale Dienste werden bedarfsorientiert von gemeinnützigen Trägern angeboten und von Gemeinden und Ländern subventioniert. Im Zusammenhang mit haushaltsnahen Dienstleistungen ist die Tätigkeit der Heimhelferinnen relevant, die betreuungsbedürftige, nicht aber teilweise oder ganz pflegeabhängige Menschen bei der Bewältigung ihres Alltags unterstützen.¹³ Allerdings ist die Tätigkeit einer Heimhelferin ein quantitativ – es gibt Stundenhöchstzahlen für soziale Dienste – und qualitativ – für ihre Inanspruchnahme muss Betreuungsbedarf bestehen – begrenztes Angebot.

Während es in Deutschland seit ca. Mitte der neunziger Jahre deutliche Bemühungen gibt, Dienstleistungspools oder -agenturen aufzubauen,¹⁴ fehlt in Österreich eine entsprechende Initiative. Es gibt einige wenige arbeitsmarktpolitische Projekte.¹⁵ Derzeit ist sogar hinsichtlich der wenigen Projekte eine abnehmende Tendenz zu bemerken, da sich das AMS in der Finanzierung von Beschäftigungsinitiativen eher zurückhält und statt dessen vermehrt Qualifizierungsmaßnahmen finanziert. Zudem bedingen die hohe Arbeitslosigkeit und knappe Budgets der Arbeitsmarktpolitik Schwerpunktsetzungen, zu denen haushaltsnahe Dienstleistungen nicht zählen.

Gewerbliche Anbieter sind in Privathaushalten vermutlich eine Randerscheinung bzw. treten nur in Kombination mit beruflicher Nutzung (Putz-firma reinigt Arztpraxis und Privathaushalt des Arztes) in Erscheinung.

Zusammenfassend lässt sich aus dieser kurzen Übersicht folgern, dass haushaltsnahe Dienstleistungen in Österreich überwiegend von Einzelpersonen auf informeller Basis geleistet werden. Dienstleistungspools wurden und werden in Österreich nicht forciert und bieten nur sehr wenige Arbeitsplätze. Im Mittelpunkt unserer Analyse stehen daher haushaltsnahe Dienstleistungen, denen ein direktes, zumeist informelles Arbeitsverhältnis zwischen KundIn und Dienstleisterin zugrunde liegt.

2.3 Quantität und Qualität im Sektor haushaltsnaher Dienstleistungen

Die Entwicklung des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen wird in der ökonomischen wie politischen Diskussion primär unter quantitativen Aspekten – im Sinne von „Hauptsache Arbeit“¹⁶ – diskutiert:

- als Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie (Beitrag zur Erhöhung der Frauenerwerbsquote, zur Reduktion der Schwarzarbeit und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit);
- als weiterer Teilzeitsektor und damit scheinbar geeignet, zur Lösung der Vereinbarkeitsproblematik beizutragen;
- als Niedriglohnsektor, für dessen Entwicklung es der Lockerung von Zumutbarkeits- und Schutzbestimmungen sowie Lohnsubventionen bedarf.

Die Qualität dieser neuen Arbeitsplätze wird dagegen kaum thematisiert bzw. eine Verschlechterung wird explizit in Kauf genommen, um das quantitative Ziel der Beschäftigungsausweitung zu erreichen.¹⁷ Dementsprechend wird vielfach davon ausgegangen, dass haushaltsnahe Dienstleistungen ein Auffangbecken für gering qualifizierte Arbeitskräfte darstellen, damit auch ein Niedriglohnsegment sind und bleiben. Konsequenterweise ist dann die Rede von einfachen Dienstleistungen.

Wir möchten dieser reduktionistischen Sichtweise auf haushaltsnahe Dienstleistungen und deren Anbieterinnen dadurch entgegenreten, als wir dieses Arbeitsfeld in vier Analysebereiche zerlegen und diese getrennt untersuchen. Zum einen geht es um Qualitätsaspekte in Bezug auf die Dienstleistung selbst, zum anderen um die Qualität des Arbeitsverhältnisses, in dessen Rahmen die Dienstleistung ausgeübt wird. Nachfragende und Anbietende haben in beiden Dimensionen unterschiedliche Positionen zur Frage der Qualität. Dies ergibt das folgende Schema (Tab. 1), das wir für unsere weitere Bearbeitung verwenden:

Tabelle 1: Analyseraster

	Dienstleistung	Arbeitsverhältnis
KundIn – Nachfrage	Was brauchen/wollen KundInnen? Was sind ihnen haushaltsnahe Dienstleistungen wert? Qualitätsansprüche an haushaltsnahe Dienstleistungen.	Situation als bzw. Einflussfaktoren auf die Position als AuftraggeberIn bzw. ArbeitgeberIn
DienstleisterIn – Angebot	Wer bietet vor welchem individuellen Hintergrund haushaltsnahe Dienstleistungen an. Qualitätsaspekte des Arbeitsfeldes.	Hintergründe und Einflussfaktoren auf die Position als formell oder informell in Privathaushalten Beschäftigte.

3. Nachfrage

3.1 Haushaltsnahe Dienstleistungen aus der Sicht der AuftraggeberInnen

Wer fragt haushaltsnahe Dienstleistungen nach? Die Nachfragenden nach haushaltsnahen Dienstleistungen sind keine homogene Gruppe, sondern haben unterschiedliche Motive und Bedürfnisse:

- Bedürfnisse auf Grund körperlicher Einschränkungen, der Haushalt kann nicht mehr selbst versorgt werden (ältere und behinderte Menschen);
- der vorübergehende oder dauernde Bedarf nach Pflege und/oder Kinderbetreuung schränkt die Zeit ein, die für Haushaltstätigkeiten notwendig wäre;
- Auslagerung von kontinuierlich anfallenden Tätigkeiten durch Personen „ohne Zeit“, die sich den Zukauf haushaltsnaher Dienstleistungen leisten können (z. B. Familien mit Doppelkarrieren, gut verdienende Alleinstehende mit langen Arbeitszeiten);
- Auslagerung von diskontinuierlich anfallenden Dienstleistungen, die nicht selbst gemacht werden können, weil spezifische Fertigkeiten und/oder Zeit fehlen (z. B. Großputz, Fensterputzen; „innovative“ Dienstleistungen, z. B. Reparaturen).

Die vorliegenden Studien zu Agenturen zeigen, dass bislang insbesondere ältere KundInnen, gut situierte Familien und gut verdienende, junge, städtische Akademikerinnen als Nachfragende auftreten.¹⁸

Vor dem Hintergrund des Wandels zur Dienstleistungsgesellschaft und des Trends der steigenden Frauenerwerbstätigkeit wurde die Expansion des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen bereits Ende der achtziger Jahre prophezeit.¹⁹ Zwar dürfte der Schwarzmarkt entsprechend groß sein, trotzdem wäre zu erwarten, dass der Bedarf stärker artikuliert hätte wer-

den müssen, dass mehr Initiativen zur Marktentwicklung eingefordert worden wären. Offenbar gibt es auf der Nachfrageseite Grenzen, die trotz steigenden Bedarfs die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen bremsen. Meyer (1997) folgert, dass die Haushalte offenbar einen besonderen Grund brauchen, diese Tätigkeiten nicht selbst zu erledigen. Die Alternativen zur Auslagerung sind immer noch Eigenarbeit und – wenn die erforderlichen Ressourcen (Zeit, Beweglichkeit ...) fehlen – die Reduktion von Hausarbeit (bzw. der eigenen Standards) und im Extremfall die Nichterledigung derselben.²⁰

Weitere Barrieren einer stärker sichtbaren Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen liegen auf der mentalen Ebene.²¹ Voraussetzung für die Auslagerung von Arbeiten im „Intimbereich des Haushalts“ ist die Überwindung der sozialen Norm, wonach es letztlich inakzeptabel sei, „seinen Dreck von Hausangestellten beseitigen zu lassen“. Solche Vorbehalte können nur durch die Einhaltung sonst üblicher Standards mit entsprechender Entlohnung und verbesserten Arbeitsbedingungen überwunden werden – was jedoch seinen Preis hat und zudem ein entsprechendes Angebot voraussetzt. Mit der informellen Beschäftigung von Haushaltshilfen wird dann zumindest der Anschein des „Privaten“ gewahrt, wenn auch häufig mit schlechtem Gewissen.²²

Ausgehend von der sichtbaren Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen stellt sich die Frage, welche Qualitätsaspekte auf der Seite der Nachfragenden eine Rolle spielen? Die vorhandenen Studien zeigen, dass die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen nicht von Erwartungen bezüglich der beruflichen Qualifikation der Anbieterinnen oder deren Ausbildung und Erfahrung im Bereich haushaltstnahe Dienstleistungen bestimmt wird.²³ Eine Erwartung ist jedoch klar gegeben: Gesucht wird nach weiblichen Haushaltshilfen, zum einen, weil vorausgesetzt wird, dass Frauen diese Arbeiten ohnehin können, hausarbeiterische Fertigkeiten also zur „weiblichen Grundausstattung“ zählen. Zum anderen wird zumindest von einem Teil der Nachfragenden (dann, wenn jemand im Haushalt anwesend ist, während die Dienstleisterin arbeitet) Gefühlsarbeit „mitgekauft“, die wiederum typischerweise von Frauen erwartet wird. Dieser Aspekt macht haushaltsnahe Dienstleistungen zu „*pink collar jobs*“,²⁴ Ehrlichkeit, Sauberkeit, Zuverlässigkeit, Freundlichkeit und emotionelle Zuwendung der Dienstleisterin werden zu ihrer Qualifikation.²⁵ Gerade weil diese Tätigkeiten spezifisch weibliches Arbeitsvermögen darstellen sollen, trägt die Zuweisung des Tätigkeitsfeldes an Frauen zur monetären Geringschätzung und geringen Bewertung von Haus- und Betreuungsarbeit und letztlich auch von Frauenarbeit generell bei.²⁶

Eine Studie des DIW für Deutschland ergab, dass der Preis für das Nachfrageverhalten der Haushalte die entscheidende Variable ist.²⁷ Die deutschen Erfahrungen mit Dienstleistungspools zeigen hingegen, dass Prei-

se deutlich über dem Schwarzmarktniveau möglich sind.²⁸ Ob diese Erfahrungen aus den Dienstleistungsagenturen verallgemeinerbar sind, muss jedoch bezweifelt werden. Erfahrungen aus den vorhandenen Projekten in Österreich zeigen zwar auch, dass die Verteuerungen in Folge der Formalisierung bis zu einem gewissen Grad akzeptabel sind.²⁹ Das Preisakzeptanzniveau dürfte demnach in der Mitte zwischen Agenturpreis und Schwarzmarktpreis liegen.

Zusammenfassend ergibt sich ein recht vages Bild dessen, welche Qualitätsaspekte haushaltsnaher Dienstleistungen für die Nachfragenden bedeutsam sind. Mit Sicherheit wird die Qualität dieser Arbeit mit dem Geschlecht der Ausführenden verbunden, das Tätigkeitsfeld wird dadurch zu einem nahezu vollständig weiblichen. Aber was die konkreten Anforderungen an die Dienstleisterinnen und die Zahlungsbereitschaft der KundInnen angeht, bleibt vieles verborgen.

3.2 Das Arbeitsverhältnis aus der Sicht der AuftraggeberInnen

Welche Rolle die Form des Arbeitsverhältnisses zwischen AuftraggeberIn und Dienstleisterin für die Nachfragenden spielt, hängt wesentlich von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab, nach denen diese Arbeitsverhältnisse gestaltet sind. Während beispielsweise in Frankreich die Haushalte selbst die Arbeitgeberfunktion übernehmen, werden in Belgien Agenturen mit Hilfe eines Schecksystems (ALE-Schecks) gefördert, sodass die Nachfragenden Dienstleistungsstunden kaufen, also KundInnen bleiben.³⁰ In Österreich ist der Markt für haushaltsnahe Dienstleistungen überwiegend informell arrangiert. Ähnlich wie in Frankreich sind nur zwei Akteu-rInnen involviert, die Nachfragenden treten jedoch vornehmlich als informelle AuftraggeberInnen auf, selten als ArbeitgeberInnen im rechtlichen Sinn.

Im Folgenden werden jene Einflussfaktoren vorgestellt, die in einem primär informell arrangierten Markt für die Nachfragenden in ihrer Rolle als AuftraggeberInnen von Bedeutung sein können.

* Grenzüberschreitungen in Bezug auf die (Il-)Legalität: Die informelle Organisation kann nur solange bestehen, als keine Bestrafung,³¹ aber auch keine gesellschaftliche Ächtung droht. In Österreich ist dies derzeit nicht der Fall, die Beschäftigung informeller Putzfrauen ist ein bekanntes und stillschweigend anerkanntes Faktum.

* Das soziale Gewissen: Auch wenn informelle Arbeitsverhältnisse die Norm darstellen, mag es Nachfragende geben, für die ein offizielles Dienstverhältnis einen Qualitätsaspekt darstellt. Die Erfahrungen von Home-Service in Wien³² zeigen dies: Im Wissen, dass HomeService Arbeitsplätze für langzeitarbeitslose Menschen und legale Beschäftigungsverhältnisse in einer Dienstleistungsagentur schafft, sind KundInnen bereit, auch (etwas) mehr zu zahlen.³³ Allerdings setzt dies ein entsprechendes Angebot,

d. h. die Existenz von Agenturen oder Pools voraus. Das eigene Gewissen ist bislang nur bei wenigen Nachfragenden stark genug, um selbst Schritte in diese Richtung zu setzen (Anmeldung der Anbieterinnen als geringfügig Beschäftigte bis hin zur Initiierung von Pools oder Agenturen).

* Einflussmöglichkeiten auf die Durchführung der Tätigkeiten, Beschwerdemöglichkeiten, Zugang zu Ersatzkräften: Um Hausarbeit auszulagern, muss die AuftraggeberIn Anforderungen auflisten, übliche Vorgehensweisen und Wünsche erläutern sowie Vereinbarungen über die Arbeitszeiten und den Lohn mit der Dienstleisterin treffen. Bei Anbahnung eines informellen Arbeitsverhältnisses muss alles bilateral geregelt werden, als Orientierungshilfe dienen lediglich Vorerfahrungen mit anderen Dienstleisterinnen oder Informationen aus dem nahen, privaten Umfeld. Dienstleistungspools stellen eine Erleichterung insofern dar, als Preis- und Leistungsstandards schon erarbeitet sind und nachgefragt werden können.

Das Aushandeln, wie die Dienstleistungen erfüllt werden sollen, was also die Norm des jeweiligen Haushaltes darstellt, bleibt auch im Fall von Agenturen primär der AuftraggeberIn und der einzelnen Dienstleisterin überlassen. Verallgemeinerbare Putz-Standards lassen sich auf Büroräume schon schwer anwenden (Was tun mit vollgeräumten Schreibtischen?), in Privathaushalten sind sie praktisch nicht anwendbar. Qualität ist für die AuftraggeberInnen dann gegeben, wenn die Durchführung der haushaltsnahen Dienstleistungen ohne viel Aushandlungs- und Korrekturaufwand „funktioniert“ – was wiederum eine Frage der individuellen Erwartungen basierend auf den eigenen Erfahrungen im Umgang mit Sauberkeit, Ordnung etc. ist. Nach Wehrich und Dunkel (2003) kommt es auch bei scheinbar einfach strukturierten informellen Dienstleistungsbeziehungen zu erheblichen Abstimmungsproblemen. Sowohl die Dienstleisterin als auch die AuftraggeberIn müssen auf die wechselseitige Kooperationsbereitschaft vertrauen – besonders dann, wenn außerhalb der informellen Dienstleistungsbeziehung kein organisatorischer Rahmen (Agentur, Pool) zur Verfügung steht.

Wenn die Koordination und Kooperation zwischen Dienstleisterin und AuftraggeberIn nicht funktioniert, hat die AuftraggeberIn im informellen Fall den Vorteil, die Dienstleisterin rasch und einfach „loswerden“ zu können. Sie muss sich dann jedoch nach einem Ersatz umsehen. Wenn Dienstleistungen von Agenturen gekauft werden, können die Nachfragenden diese sowohl in Bezug auf Beschwerden und Standardfeststellung nutzen, als auch um Ersatz zu suchen. Agieren die Nachfragenden als ArbeitgeberInnen, sind sie diesbezüglich weniger flexibel: Sie müssen Kündigungsfristen einhalten und eine neue Dienstleisterin anstellen.

* Ablehnung bzw. Angst vor der ArbeitgeberInnenfunktion: Die meisten Nachfragenden sind selbst oder waren im Berufsleben in einer Arbeit-

nehmerInnenfunktion und haben keine Erfahrung mit der „anderen Seite“. Selbst jemanden zu beschäftigen, und sei es nur geringfügig, ist daher mit Aufwand (Meldung Sozialversicherung) und Informationsbedarf verbunden (Arbeitsrecht, sozialversicherungs- und steuerrechtliche Bedingungen, Entgeltregelungen). Ein solcher Rollenwechsel wird, wenn irgend möglich, vermieden. Der Umstand, dass sich haushaltsnahe Dienstleistungen im Privaten abspielen, also in der Intimsphäre der Nachfragenden, trägt zur Ablehnung einer offiziellen ArbeitgeberInnenposition bei. In Kombination mit der Angst vor Kostensteigerungen und dem organisatorischen Aufwand dürfte dieser Aspekt ausschlaggebend sein für die fehlende Formalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen in Österreich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden: In einem stark informell geprägten Markt haushaltsnaher Dienstleistungen dürften die Qualitätsaspekte in Bezug auf das Arbeitsverhältnis im Vergleich zu jenen in Bezug auf die Dienstleistung für Nachfragende selbst eher nachrangig sein. Ein stark informell geprägtes Umfeld haushaltsnaher Dienstleistungen entspricht den Bedürfnissen und Erwartungen der Nachfragenden, die damit die „Privatheit“ dieser Arbeit gewahrt sehen. Dies hat Auswirkungen auf den Prozess der Überführung in steuer- und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Es ist schwierig, bei den Nachfragenden ein originäres Interesse an der Legalisierung haushaltsnaher Dienstleistungen zu erwecken. Dazu bedarf es entweder öffentlichen Drucks (gepaart mit Sanktionsandrohungen) und/oder finanzieller Anreize.

4. Angebot

4.1 Haushaltsnahe Dienstleistungen aus der Sicht der Anbieterinnen

Wer bietet haushaltsnahe Dienstleistungen an? Im Unterschied zu sonstigen (Dienstleistungs-)Berufen ist die Entscheidung für dieses Arbeitsfeld in der Regel keine originäre, sondern eher eine Folge „besonderer Umstände“ – diese Dienstleisterinnen können derzeit keine andere Arbeit ausüben oder finden. Die Qualifikationen der Anbieterinnen haushaltsnaher Dienstleistungen stellen auch kein homogenes Angebot dar, die Frauen kommen aus ganz unterschiedlichen Berufen und Kontexten und sind häufig überqualifiziert. Sie haben eine Berufsausbildung, die sie jedoch nicht mehr einsetzen können oder die ihnen im haushaltsnahen Dienstleistungssektor nichts bringt, da ja auch die Nachfragenden keine Erwartungen an die formale Qualifikation stellen (siehe 3.1).

Höglinger/Berka (1994, 58) stellen auf der Basis von Interviews mit in- und ausländischen, formell und informell in österreichischen Haushalten beschäftigten Frauen fest:³⁴ „Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten sind prinzipiell subsidiär, das heißt, wenn keine anderen Arbeitsplätze gefun-

den werden bzw. erreichbar sind, aber dennoch einer Erwerbstätigkeit nachgegangen werden muss, wird auch die Beschäftigung in einem Privathaushalt angenommen.“

Welche Qualitätsaspekte spielen auf der Seite der Dienstleisterinnen eine Rolle? Zu den eher positiv einzuschätzenden Aspekten zählen:

- Haushaltsnahe Dienste stellen ein offenes Betätigungsfeld ohne Zugangsbarrieren und Schließungsprozesse dar. Insbesondere in ländlichen Regionen bieten haushaltsnahe Dienste daher (Wieder-) Eintrittsmöglichkeiten für Frauen ohne bzw. mit geringer oder mit veralteter Qualifikation (Arbeitsfeld für „Bildungsverweigerinnen“).
- Der Arbeitsplatz Haushalt ermöglicht und erfordert einen gewissen Grad an Selbstorganisation, „Managementfähigkeiten“ werden geschult.³⁵
- Die Arbeit kann innerhalb gewisser Grenzen, d. h. solange nicht zu viele Haushalte betreut werden müssen, zeitlich flexibel gestaltet werden.
- Insofern die Alternative zur Ausübung haushaltsnaher Dienste Nichterwerbstätigkeit darstellt, können die Entlohnung und damit die Anerkennung der sonst im eigenen Umfeld gratis erbrachten Arbeit sowie der Kontakt zu Personen außerhalb des eigenen Haushaltes erstrebenswert sein.³⁶

Die Liste der eher belastenden Aspekte ist durchwegs länger, denn durch die spezielle Arbeitssituation in Privathaushalten entstehen für die Dienstleisterinnen „spezifische Problemfelder und vielfältige Konfliktpotenziale“.³⁷

- Ganz generell handelt es sich um unattraktive Arbeitsinhalte, da nur jene Hausarbeitstätigkeiten ausgelagert werden, die man wirklich nicht selbst machen will oder kann.³⁸ Zudem haben fast alle Tätigkeiten mit der Beseitigung von Schmutz zu tun, was per se eine unattraktive Arbeit darstellt.³⁹
- Viele der Dienstleistungen sind mit körperlichen Belastungen verbunden. Die Ursachen können in den spezifischen Tätigkeiten liegen (z. B. Fensterputzen), in der Ausstattung der Haushalte (z. B. schwere Möbel) oder in der Verwendung ungeeigneter Arbeitsmittel.⁴⁰ Gerade für ältere Anbieterinnen (häufig Wiedereinsteigerinnen) können diese körperlichen Belastungen gesundheitsgefährdend sein.
- Haushaltsarbeiten sind mit einem hohen Unfallrisiko und hohen Gefahrstoffbelastungen verbunden.⁴¹
- Psychische Belastungen und Stress entstehen durch die meist differenten Anforderungen der einzelnen AuftraggeberInnen. In informell arrangierten Arbeitsverhältnissen müssen die Anbieterinnen unterschiedliche Standards ohne formelle Klärungsmöglichkeit unter einen Hut bringen und auf jeden einzelnen Standard ein-

gehen können.

- Die Ausübung haushaltsnaher Dienstleistungen erfolgt überwiegend isoliert und ohne soziale Kontakte. Oft ist nicht einmal die AuftraggeberIn anwesend.
- Für haushaltsnahe Dienstleistungen sind nur wenige Nachfrager bereit, adäquate Marktpreise zu zahlen. Die Leistungen werden als Alltagsarbeit gesehen, sie sind als Erwerbsarbeit schwer fassbar, als zumindest gedankliche Alternative steht kostenlose Eigenarbeit zur Verfügung (siehe 3.1).
- Dieses Tätigkeitsfeld weist in Österreich kaum Perspektiven auf. Anbieterinnen können eine „Karriereentwicklung“ in die Selbstständigkeit anstreben oder die Ausbildung zur Heimhilfe machen und damit einen Schritt in den Pflegebereich hineingehen. Die Verwertbarkeit der beruflichen Erfahrung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen in anderen Berufsfeldern ist nicht gegeben.
- In der Ausübung ihrer Tätigkeit dringen die Dienstleisterinnen zwangsläufig in die Intimsphäre der Nachfragenden ein, was von beiden Seiten als belastend empfunden werden kann und spezifische Probleme schafft.⁴²

Bei den belastenden Faktoren ließen sich einige durch die Einführung von Agenturen lösen oder abschwächen: Kontakt mit KollegInnen (allerdings nicht während der Arbeit); Perspektiven; Bezahlung; teilweise auch körperliche Belastungen (KollegInnen beiziehen bei besonders schweren Arbeiten); psychische Belastungen (Abklären von Standards, Austausch darüber). Begrenzt veränderbar sind die unattraktiven Arbeitsinhalte (z. B. durch die Kombination von verschiedenen Tätigkeiten) und die körperlich hohen Anforderungen.⁴³ Gar nicht lösen lässt sich das Intimitätsproblem.

Zur besseren Einschätzung der belastenden Faktoren von Arbeitsplätzen in privaten Haushalten wären entsprechende Forschungen zur Arbeitsbewertung und in Folge zu den Gestaltungsmöglichkeiten in Hinblick auf eine gesundheitsgerechte bzw. humane Arbeit im Haushalt nötig.⁴⁴

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Haushaltsnahe Dienstleistungen sind Dienstleistungen mit sehr vielen belastenden Faktoren – gerade deswegen werden sie ausgelagert und nicht selbst erledigt.
- Die als positiv bewerteten Arbeitserfahrungen werden zwar von außen betont (wie Selbstorganisation, Haushaltsmanagement⁴⁵), sind aber in Relation zu den belastenden Faktoren kaum bedeutend bzw. können diese sicherlich nicht wettmachen.
- Die propagierten Managementaspekte haushaltsnaher Dienstleistungen bleiben in Bezug auf den Arbeitsmarkterfolg der Dienstleisterinnen wirkungslos – sie bilden bislang ebenso wenig ein Sprungbrett in den Arbeitsmarkt außerhalb dieses Dienstleis-

tungssektors wie dies im Fall der Hausarbeit und Kinderbetreuung zutrifft. Die im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen gemachten Erfahrungen und die dabei erworbenen Qualifikationen und Fertigkeiten sind praktisch nicht karriererelevant.

4.2 Das Arbeitsverhältnis aus Sicht der Anbieterinnen

Bei den Arbeitsverhältnissen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen handelt es sich in aller Regel um

- prekäre Arbeitsverhältnisse: Arbeitsplätze im Bereich einfacher Dienstleistungen im Haushalt zeichnen sich durch die Unterschreitung der materiellen, rechtlichen und betrieblichen Standards der „Normalarbeitsverhältnisse“ aus. Die fehlende sozialrechtliche Absicherung trägt langfristig in besonderem Maße zur Prekarität bei.⁴⁶
- Arbeitsverhältnisse im Niedrigstlohnsegment: Aus Sicht der Dienstleisterinnen ist die Bezahlung in einem informell arrangierten Markt vom Ausmaß her gesehen nicht unbedingt negativ einzuschätzen („brutto für netto“ am Schwarzmarkt). Allerdings ist das Aushandeln des Stundenlohns und allfälliger weiterer Kosten (z. B. Wegpauschale) notwendig. Die Dienstleisterinnen sind in der schwächeren Position, da die Verhandlungsbasis asymmetrisch ist: Wenn Frauen diesen Sektor als primäres Arbeitsfeld wählen, in dem sie bleiben wollen (zumindest auf einige Zeit) und in dem sie merkbar aktiv sind (Stunden), dann brauchen sie „zufriedene KundInnen“ – sie sind auf Weiterempfehlungen der KundInnen angewiesen, da sie keine andere Werbemöglichkeit haben. Dies erschwert das Einfordern höherer Stundensätze.⁴⁷
- Arbeitsverhältnisse mit potenziell schwierigen und belastenden Arbeitsbedingungen (siehe 4.1).
- Arbeitsverhältnisse, bei denen Arbeitskonflikte schwer von der Beziehungsebene zu trennen sind. ArbeitgeberInnen vermeiden Konflikte, indem sie die Dienstleisterin kündigen.⁴⁸ Die Dienstleisterinnen haben auch hier wieder die relativ belastendere Position.

Die konkreten Rahmenbedingungen der Arbeitsverhältnisse hängen von der Ausgestaltung des Marktes und den Förderinstrumenten ab.⁴⁹ Aber auch gut konzipierte Dienstleistungsagenturen können am Charakter der Arbeit (siehe 4.1) wenig ändern, ebenso wenig ist es derzeit realistisch, diese Tätigkeiten durch entsprechende Subventionen aus dem Niedriglohnbereich zu heben. Das Tätigkeitsfeld bleibt ein potenziell prekäres mit niedriger Bezahlung, schwierigen Arbeitsbedingungen und geringen Perspektiven. Dementsprechend wird von Seiten vieler frauenpolitisch engagierter AkteurInnen eine Förderung dieses Sektors durch öffentliche Gel-

der generell abgelehnt bzw. wird die Ausweitung der Beschäftigung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen vornehmlich kritisch gesehen.

Da es kaum Anbieterinnen gibt, die eine originäre Entscheidung für dieses Berufsfeld getroffen haben, stellt sich die Frage, aus welchen Situationen heraus Frauen in dieses Arbeitsmarktsegment eintreten. Wir können nur Vermutungen über die Lebenssituationen der in diesem Bereich Tätigen anstellen, da es dazu kaum Daten gibt. Wir gehen davon aus, dass es sich in den meisten Fällen um einen letztlich sehr individuellen Mix aus „Zwangslagen“ (z. B. keine anderen Arbeitsmöglichkeiten, keine Arbeits- bzw. Aufenthaltserlaubnis), Beschränkungen (z. B. Organisation der Kinderbetreuung, Dazuverdienstgrenzen) und Hoffnungen („besser als gar nichts“-Devisen, Übergangsphase, Erwerb fehlender Versicherungszeiten u. a. m.) handeln dürfte.

Die formell angestellten Dienstleisterinnen sind überwiegend einzeln in Haushalten tätig, die Anzahl der in Dienstleistungsagenturen beschäftigten Haushaltshilfen ist in Österreich verschwindend gering.⁵⁰ Angestellte Dienstleisterinnen arbeiten meist in Teilzeit.⁵¹ Auch wenn dieser Umstand auf eine sehr prekäre Arbeitsmarktintegration hinweist (zumal es sich um einen Niedriglohnbereich handelt), sind diese Frauen zumindest eigenständig sozialversichert und verfügen über einen definierten arbeitsrechtlichen Status.⁵²

Die überwiegende Anzahl der Dienstleisterinnen in Privathaushalten allerdings arbeitet auf informeller Basis, ohne eigene sozialrechtliche Absicherung und ohne einen klaren arbeitsrechtlichen Status. Vor dem Hintergrund der vorhandenen Fallstudien lassen sich innerhalb dieser Gruppe der informellen Dienstleisterinnen verschiedene Lebenssituationen identifizieren:

- Dienstleisterinnen, die mit dieser Tätigkeit ihr einziges Einkommen erzielen: Diese Gruppe ist vermutlich recht klein und auf den städtischen Bereich konzentriert, häufig dürfte es sich um Migrantinnen (siehe unten) handeln. Diese Frauen arbeiten in mehreren Haushalten, sodass sie insgesamt ein Einkommen erzielen, von dem sie (irgendwie) leben können. Weil sie informell arbeiten, erwerben sie jedoch keine eigenen Sozialversicherungsansprüche, sind also nicht unfall- bzw. pensionsversichert. Unter Umständen sind sie als Angehörige mitversichert (Krankenbehandlungskosten).
- Dienstleisterinnen, die mit dieser Tätigkeit dazuverdienen: Dies ist vermutlich die größte Gruppe innerhalb aller Anbieterinnen haushaltsnaher Dienstleistungen. Je nach dem Ursprung des „Primäreinkommens“ stehen hinter der Dazuverdienstperspektive durchaus unterschiedliche Lebenssituationen. Wenn das Primäreinkommen vom Partner stammt, handelt es sich häufig um Frauen, die nach Phasen der Kinderbetreuung oder familiärer Pflege über

haushaltsnahe Dienstleistungen eine Dazuverdienstmöglichkeit suchen. Der Dazuverdienst kann aber auch zu einem eigenem Transfereinkommen (Arbeitslosengeld/Notstandshilfe; Sozialhilfe; Kinderbetreuungsgeld; Pension) erzielt werden. Darüber hinaus dürfte es noch Frauen geben, die zum geringen Arbeitseinkommen aus einer eigenen gemeldeten (Teilzeit-)Beschäftigung (z. B. Reinigungsfirma, Dienstleistungsagentur) dazuverdienen, um finanziell das Auslangen zu finden.⁵³

Eine besondere Situation liegt für alle jene Migrantinnen vor, die keine Arbeitserlaubnis haben. Für diese Frauen sind haushaltsnahe Dienstleistungen eine der wenigen Einkommensquellen. Sie nehmen im Vergleich zu österreichischen Putzfrauen längere Wege in Kauf und arbeiten in mehreren Haushalten gleichzeitig.⁵⁴ Die Arbeit im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen wird von höher qualifizierten Migrantinnen als Übergangslösung betrachtet: Sie planen, solange als Putzfrauen zu arbeiten, bis die Deutschkenntnisse für den eigentlichen Beruf ausreichen.⁵⁵

Zusammenfassend sei festgehalten, dass die unterschiedlichen Formen, in denen Frauen in primär informellen Arrangements im Sektor haushaltsnaher Dienstleistungen tätig sind, unterschiedliche Lebenssituationen widerspiegeln und daher nach differenzierten Strategien verlangen, wenn es um die Entwicklungsperspektiven des Sektors geht. Eine eindimensionale Lösung bzw. Strategie, wie sie beispielsweise der geplante Dienstleistungsscheck darstellt, kann dieser Heterogenität nicht gerecht werden. Zuallererst bedarf es jedoch der Erhebung entsprechender Daten, um von den vielen Vermutungen über die Bedingungen, aus denen heraus Frauen in diesem Sektor tätig sind, zu einem konkreten Bild zu kommen. Wenn die überwiegende Anzahl der informell Tätigen beispielsweise Migrantinnen ohne Arbeitserlaubnis sind, ergeben sich in Bezug auf Legalisierungsstrategien ganz andere Erfordernisse, als wenn es sich um „traditionelle“ Dazuverdienerinnen handelt, die über die Erwerbsarbeit des Partners „mit“gesichert sind.

5. Zentrale Fragestellungen und Problemfelder

Im Vergleich zu anderen Arbeitsmarktbereichen sind haushaltsnahe Dienstleistungen ein riesiger „weißer Fleck“, die Liste der Vermutungen und offenen Fragen ist dementsprechend lang. Wir haben im Folgenden einige Fragestellungen aufgegriffen, die uns im Kontext der österreichischen Situation – überwiegend informelle Organisation haushaltsnaher Dienstleistungen ohne nennenswerte öffentliches Engagement bzw. Förderung – als zentral erschienen sind.

5.1 Haushaltsnahe Dienstleistungen als Auffangbecken für gering Qualifizierte?

Von beschäftigungspolitischer Seite wird häufig das Argument gebracht, haushaltsnahe Dienstleistungen seien einfache Dienstleistungen und daher ein „Auffangbecken“ für Menschen mit geringer Qualifikation. Im Lichte der Ausführungen in 3.1 und 4.1 sowie der vorhandenen Fallstudien ist diese These mehrfach zu hinterfragen. Die nachfragenden Haushalte haben vielfache qualitative Erwartungen und Ansprüche an die Dienstleisterinnen und die Dienstleistung selbst, die weder die Reduktion auf eine rein einfache Dienstleistung noch auf ein Auffangbecken für gering Qualifizierte als zulässig erscheinen lassen. Die Erfahrungen aus den Dienstleistungspools weisen ebenfalls darauf hin, dass hohe Anforderungen an die fachlichen Kenntnisse, körperliche Belastbarkeit wie auch an die sozialen Kompetenzen der Beschäftigten gestellt werden.⁵⁶

Die BefürworterInnen der These geringer Qualifikationen verwickeln sich zudem selbst häufig in Widersprüche, wenn sie propagieren, dass Hausarbeit und Betreuungsarbeit über die damit verbundenen vielfältigen Managementtätigkeiten arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten und Fertigkeiten mit sich bringen.⁵⁷

5.2 Haushaltsnahe Dienstleistungen als Frauenarbeitsmarkt

Haushaltsnahe Dienstleistungen sind ein fast zur Gänze von Frauen dominierter Bereich: Nahezu alle Dienstleisterinnen sind Frauen, und wenn im Haushalt Frauen leben, sind sie in aller Regel die Auftraggeberinnen.⁵⁸ Klenner und Stolz-Willig (1997) sehen eine Spaltung der Gruppe der Frauen in flexible Leistungsträgerinnen und Dienstbotinnen. „Da weder wohlfahrtsstaatliche Modelle noch private Arbeitsteilung den Freisetzungsprozess berufstätiger Frauen ermöglichen, wird zunehmend durch eine Umverteilung der Alltagsarbeit zwischen Frauen die weibliche Erwerbsarbeit abgedeckt.“⁵⁹ Gesellschaftliche Konflikte infolge der Vertiefung sozialer Unterschiede zwischen hochbezahlten Arbeitskräften und der „Dienstbotenklasse“⁶⁰ entstehen. Diese Konflikte lassen sich durch das Dazwischenschalten von Agenturen oder Pools zwar nicht völlig auflösen, aber doch abschwächen.

Die Umverteilung der Alltagsarbeit zwischen Frauen hat auch eine internationale Dimension: Frauen kommen aus dem Ausland (tageweise oder als Au-Pairs), um die Hausarbeit in österreichischen (oder deutschen) Haushalten zu erledigen. „Sie existieren in keiner Statistik, ihre Anzahl lässt sich nicht einmal annähernd schätzen, und die Rechtslage zwingt sie, unsichtbar zu bleiben, was nicht zuletzt zur Folge hat, dass ihr Arbeitstag oft keine Grenzen kennt und ihre Bezahlung mitunter jeder Beschreibung spottet.“⁶¹ Mit der Vergabe der Hausarbeit an Ausländerinnen

versuchen einheimische Frauen die Tatsache auszublenken, dass ihre Forderungen nach partnerschaftlicher Aufteilung der Hausarbeit bislang weitgehend erfolglos geblieben sind.

Thiessen (2004, 119) konstatiert zwar ein „allmähliches Vordringen der Männer in die häusliche Sphäre“, das jedoch weniger partnerschaftliche Aufgabenverteilung als vielmehr weitere geschlechtliche Zuschreibungen bestimmter Aktivitäten nach sich zieht. Die Arbeitsbereiche im Haushalt werden zwischen den Geschlechtern aufgeteilt, wobei die Bereiche, die weiblich konnotiert und nach Thiessen (ebd.) „am meisten trivialisiert und entwertet“ sind, von bezahlten Dienstleisterinnen zugekauft werden.

Die Dienstleistungsangebote, die Beschäftigungsgesellschaften entwickeln, scheinen dies zu bestätigen: Wenn das Ziel verfolgt wird, Männer für haushaltsnahe Dienstleistungen zu gewinnen, so muss die Tätigkeit, die sie ausüben werden, „männlich“ oder „neutral“ definiert sein.⁶² Das Dienstleistungsspektrum von Agenturen, die Männer beschäftigen wollen, müsste beispielsweise Reparatur- und Gartenarbeiten umfassen, als „Badezimmerreiniger“ wird sich kein Mann bewerben.⁶³

Dass haushaltsnahe Dienstleistungen auch von GeschäftsführerInnen der Beschäftigungsgesellschaften als Frauenarbeit verstanden wird, lässt sich daran erkennen, dass nur Teilzeitarbeitsplätze geschaffen werden.⁶⁴ Das Einkommen der Teilzeitarbeiterinnen ist jedoch so gering, dass die Frauen jedenfalls auf eine andere Einkommensquelle (Unterhalt, Schwarzarbeit) angewiesen sind. Anstellungen in Vollzeit wurden von den befragten Geschäftsführern mit dem Hinweis abgelehnt, dass einerseits die Frauen Teilzeitjobs wollen und andererseits die Arbeit körperlich so belastend sei (!), dass sie kaum 40 (38,5) Stunden pro Woche erbracht werden könne.⁶⁵

Es zeigt sich, dass die Positionierung der Dienstleisterinnen auf dem Schwarzmarkt als Zuverdienerinnen in den formellen Arbeitsmarkt hineinwirkt: Haushaltsnahe Dienstleistungen werden als Zuverdienst-Teilzeit-Arbeit konzipiert. Diese Konzeption als nicht existenzsichernde Arbeitsverhältnisse ist für arbeitsmarktpolitische Projekte in Österreich ungewöhnlich.⁶⁶

5.3 Die Frage nach dem „adäquaten“ Preis haushaltsnaher Dienstleistungen

Ökonomisch gesehen fungiert der Preis für eine Leistung bzw. ein Gut als ein Kriterium, ein Signal für Qualität. Nun sind jedoch haushaltsnahe Dienstleistungen keine Dienstleistungen, die nach dem Preis gekauft werden, sondern vielmehr nach dem Bedarf und nach monetär kaum umlegbaren Erwartungen an die „Qualifikation“ der Anbietenden (siehe 3.1). Die spezifische Art der Tätigkeiten in der Intimsphäre des Haushalts erschwert

die Anwendung von Bewertungsverfahren und die Standardisierung der Tätigkeiten. Weder Angebotssignale (z. B. Signale über die Ausbildung, Berufserfahrung über formale Zertifikate; direkt über einen hohen Preis) noch Nachfragesignale (Wertschätzung der Arbeit durch die Nachfragenden) schlagen sich direkt im Preis nieder. Beispielsweise werden von Gather und Meißner (2002, 134f) die nachteiligen Auswirkungen der (vermeintlichen) Familienzugehörigkeit und Loyalität auf die Preisgestaltung angeführt. Die Übertragung der Logik für verwandtschaftliche Beziehungen auf die Dienstleistung führe zwar zu hoher Anerkennung und Respekt gegenüber der Dienstleisterin für ihre Hilfe und Unterstützung, aber nicht notwendigerweise zu einer adäquaten Entlohnung.

In 3.1 wurde festgehalten, dass das Preisakzeptanzniveau zwischen dem Bruttopreis, wie er in Dienstleistungsagenturen anfällt, und dem Schwarzmarktpreis liegen dürfte. Dies führt zur Frage der Zahlungsbereitschaft der Nachfragenden für haushaltsnahe Dienstleistungen. Der Bedarf nach haushaltsnahen Dienstleistungen ist bislang in den meisten Fällen an objektive, von außen gegebene Faktoren gebunden.⁶⁷ Der Bedarf kann nur dann auch nachfragewirksam werden, wenn die Nachfragenden sich haushaltsnahe Dienste leisten können (Alternativen Eigenarbeit bzw. Nichterledigung). Darüber hinaus gibt es jedoch nur Vermutungen, dass die Zahlungsbereitschaft nicht wesentlich über den jeweiligen Schwarzmarktpreis hinausgeht, und kontrastierend dazu die letztlich doch quantitativ recht begrenzten Erfahrungen der Dienstleistungspools mit höheren Preisen. Zur strittigen Frage, ob und wie weit ein realistischer Bruttopreis inklusive Sozialversicherung und gegebenenfalls Steuern (Mehrwertsteuer) akzeptiert werden würde, gibt es bislang kaum Untersuchungen.

Die Thematik wurde bislang in der Öffentlichkeit nicht diskutiert. Es ist davon auszugehen, dass eine Debatte über einen fairen Preis für haushaltsnahe Dienstleistungen Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft der KundInnen haben könnte. Unter anderem könnten damit die Opportunitätskosten der Nachfragenden sichtbar gemacht werden – was würde es „kosten“, die Dienstleistung selbst zu erledigen? Auch die Umsetzung von Bewertungsverfahren für haushaltsnahe Dienstleistungen könnte hier durchaus zur Bewusstseinsbildung beitragen.⁶⁸

Jedenfalls ist davon auszugehen, dass die Zahlungsbereitschaft unter den verschiedenen Gruppen von Nachfragenden variiert. Dies würde dafür sprechen, Kriterien für eine adäquate Bewertung haushaltsnaher Dienstleistungen auf der Angebotsseite anzusetzen und die angeführten Überlegungen zur Zahlungsbereitschaft eher dahingehend zu nutzen, für die Bereitschaft zur Übernahme der Legalisierungskosten zu werben.

5.4 Beschäftigungspolitische Strategien der Ausweitung haushaltsnaher Dienstleistungen

Wenn aus dem latenten Bedarf tatsächlich Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen werden soll bzw. eine Formalisierung der Beschäftigung im Haushalt angestrebt wird, ergeben sich anknüpfend an die unterschiedlichen Situationen, aus denen heraus Frauen derzeit haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten (vgl. 4.2), für beschäftigungspolitische AkteurInnen folgende Zielgruppen:

„Traditionelle“ Dazuverdienerinnen, also jene, die aus einem traditionellen Familienmodell heraus nicht mehr als dazuverdienen wollen und/oder können, finden sich immer häufiger angesichts des sozialen und familiären Wandels langfristig in problematischen Situationen wieder. Dennoch sind viele Frauen kurzfristig mit einem Zuverdienst zufrieden oder haben (durch ihre familiäre Situation) keine andere Wahl. Sie sind, ohne ihre finanzielle Abhängigkeit vom Partner zu beenden, zumindest mit einem Fuß im Arbeitsmarkt. Wir gehen davon aus, dass es sich bei dieser Gruppe eher um ein „Auslaufmodell“ handelt, für die es wenig Sinn macht, sie als Zielgruppe direkt anzusprechen. Wenn für sie akzeptable Arbeitsmöglichkeiten geschaffen werden, so werden einige Frauen die Chance nutzen.

Jene Frauen, die zu einem Transferbezug oder zu einer formalen (Teilzeit-)Beschäftigung dazuverdienen, gehören jedenfalls zur Zielgruppe möglicher beschäftigungspolitischer Strategien. Hier ist zu fragen, unter welchen Bedingungen und in welcher Form existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse mit voller sozialer Absicherung im Feld haushaltsnaher Dienstleistungen angeboten werden können. Ein eher eingeschränktes Verständnis von „Beschäftigungsverhältnis“ (wie es beispielsweise das Projekt der selbstständigen Dienstleisterinnen unter gegebenen österreichischen Bedingungen darstellt), dürfte in vielen Fällen keine wirkliche Alternative zur aktuellen Situation darstellen.⁶⁹

Eine besondere Problemgruppe stellen Migrantinnen bzw. Ausländerinnen ohne Arbeitsbewilligung dar. Die Legalisierung ihrer Tätigkeiten erfordert umfassende Strategien über die Beschäftigungspolitik hinaus. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Frauen ohne Aufenthaltsgenehmigung in Österreich leben. Dabei ist zu beachten, dass die Integrationspolitik hierzulande derzeit eher restriktiv gehandhabt wird, was eine Abstimmung mit beschäftigungspolitischen Strategien in diesem Arbeitsfeld erschweren dürfte.

Wir möchten nochmals betonen, dass es notwendig ist, vor der Konzipierung von Legalisierungsstrategien Daten und Informationen zu erheben, unter welchen Bedingungen und von wem derzeit haushaltsnahe Dienstleistungen in Österreich nachgefragt und erbracht werden.

Angesichts des großen Schwarzmarktes in Österreich ist die Überführung in offizielle und tendenziell existenzsichernde Beschäftigungsverhältnisse der notwendige erste Schritt beschäftigungspolitischer Strategien. Unter dem Aspekt der Qualität von Arbeit und Arbeitsverhältnissen darf die Beschäftigungspolitik jedoch nicht bei der Legalisierung stehen bleiben, sondern muss einerseits Strategien im Bereich der Professionalisierung entwickeln. Nur so kann es Perspektiven im Arbeitsfeld oder eine Durchlässigkeit zu benachbarten Feldern (z. B. in Österreich: Heimhilfen – soziale Dienstleistungen) geben. Professionelle Angebote können das Prestige und damit auch die Nachfrage nach haushaltsnahen Dienstleistungen erhöhen.⁷⁰ Andererseits bedarf es einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Bezug auf die Dienstleistung (siehe 4.1 für Problemfelder), als auch in Bezug auf die Arbeitsform.

5.5 Weiterentwicklungen des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen – Innovationen als Qualitätsaspekt?

Angesichts der These des Auffangbeckens für gering Qualifizierte in einem Feld einfacher Dienstleistungen (siehe 5.1) mag es überraschen, wenn parallel vom Innovationspotenzial des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen die Rede ist. Diese Widersprüchlichkeit zieht sich jedoch durch die gesamte Diskussion um diesen Dienstleistungsbereich. Wir möchten hier an die vorangegangenen Überlegungen zu den beschäftigungspolitischen Strategien anknüpfen und der Frage nachgehen, wo und inwieweit Innovationen in diesem Bereich vorstellbar sind.

Innovationspotenzial auf der Ebene der haushaltsnahen Dienstleistungen im engeren Sinn (Putzen, Bügeln) ist nur sehr begrenzt vorhanden (z. B. biologische Putzmittel, Unfallverhütung). Vorstellbar ist eine Ausweitung der Dienstleistung in Richtung Haushalts-Management, d. h., die Organisation des gesamten Haushaltes, was allerdings nur bei entsprechend umfangreicher Nachfrage zu einer Anstellung (im Haushalt) führen kann.

Im Grenzbereich zur Pflege besteht sicherlich Innovationspotenzial im Sinne von Dienstleistungen, die unter gegebenen Bedingungen nicht angeboten werden, die aber massiv gebraucht würden: Rund-um-die-Uhr-Betreuungen und Nachtdienste sind notwendige, aber hierzulande bislang ausschließlich von (weiblichen) Familienangehörigen oder informell Beschäftigten erbrachte Arbeiten. Wenn dieser Bereich ausgebaut werden soll, so besteht jedenfalls Professionalisierungsbedarf, da für den Pflegebereich Qualifikationsanforderungen in unterschiedlichen Landesgesetzen festgelegt sind und Heimhelferinnen eine Ausbildung vorweisen müssen.

Innovationen auf der Ebene der Dienstleistenden umfassen insbesondere deren Qualifizierung. Von Seiten sozialökonomischer Betriebe (Beschäftigungsgesellschaften) wird eine Qualifizierung der Dienstleisterinnen durch die Ausübung haushaltsnaher Dienstleistungen selbst, also

mittels Lernen am Arbeitsplatz konzipiert: Während in Putzfirmen eine Vorarbeiterin die Arbeit einteilt, müssen die Dienstleisterinnen in sozialökonomischen Betrieben selbst Entscheidungen treffen, ihre Arbeit selbstständig organisieren und ihre Kommunikationsfähigkeit mit den KundInnen unter Beweis stellen.

Weinkopf (2003, 142f) sieht Professionalisierung als Chance, um das Arbeitsfeld für Beschäftigte attraktiver zu gestalten und zusätzliche KundInnen zu gewinnen. Dies könnte mittels der Festlegung gültiger Qualitätskriterien, der modularen Qualifizierung der Beschäftigten und der Schaffung eines Berufsbildes geschehen. Dass damit auch Schließungsprozesse in Gang gesetzt werden, betrifft zumindest einen Teil der Beschäftigten, die diesen Bereich gerade auf Grund des freien Zugangs (keine Ausbildungsbarrieren) bewusst gewählt haben. Zur Erschließung eines neuen Marktes, der mittelfristig auch ohne oder zumindest mit geringeren Subventionen auskommen kann, gibt es aber keine andere Alternative (ebd.).⁷¹

Innovation durch das Geschlecht würde der Festlegung haushaltsnaher Dienstleistung als reine Frauentätigkeit entgegenarbeiten. Alle Veränderungen, die auf einen erhöhten Männeranteil zielen, könnten auch für die hier tätigen Frauen qualitative Verbesserungen darstellen und wären in dem Sinn innovativ: Professionalisierung und Umstiegsmöglichkeiten in andere Berufe,⁷² höhere Bezahlung, Ausweitung der Angebotspalette.⁷³

Innovationen auf der Ebene der Organisationsform sind zum einen über Dienstleistungsagenturen denkbar, zum anderen über die Förderung selbstständiger Dienstleisterinnen.⁷⁴ Das Innovationspotenzial von Dienstleistungsagenturen für Österreich ist als groß einzuschätzen, da bislang Agenturen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen nur im Kontext der aktiven Arbeitsmarktpolitik angesiedelt sind und sich hier Widersprüche zwischen den Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktförderung und den Anforderungen des Sektors ergeben: Beschäftigungsgesellschaften und sozialökonomische Betriebe sind als beschäftigungsfördernde Projekte konzipiert, die Transitarbeitsplätze bereitstellen – davor langzeitarbeitslose Personen sollen von diesen Arbeitsplätzen den Sprung (zurück) in die Arbeitswelt schaffen, aber nicht im Sektor bzw. Mitarbeiterinnen der Agentur bleiben. Dies widerspricht den Bedürfnissen von Nachfragenden wie auch Anbietenden. Erstere legen Wert auf ein Vertrauensverhältnis zur einzelnen Dienstleisterin und wollen möglichst keinen Wechsel,⁷⁵ ein Teil der Anbietenden will auch längerfristig im Haushalt tätig sein. Es müssten Strukturen förderbar werden, die langfristige Arbeitsverhältnisse ermöglichen und verstärkt in eine Vertrauensbeziehung zwischen Agentur und Kundschaft investieren.⁷⁶

Eine weitere Innovation auf der Ebene der Organisationsform könnte die Selbstständigkeit der Dienstleisterinnen darstellen, wie sie das Projekt

Styrian Services⁷⁷ anstrebt. Derzeit informell arbeitende Dienstleisterinnen sollen als sozialversicherte selbstständige freie Gewerbetreibende auftreten. Die Umwandlung der Schwarzarbeit in ein freies Gewerbe basiert bei Styrian Services auf einem etwas über dem Schwarzmarktpreis liegenden Stundenpreis, der die Kosten der Legalisierung (Versicherung, Steuern) abdecken soll, dies aber nach unseren Ergebnissen nur unzureichend kann.

Zusammenfassend sei festgehalten, dass haushaltsnahe Dienstleistungen auf unterschiedlichen Ebenen durchaus Innovationspotential beinhalten, dessen Nutzung aus diesem Schwarzmarktsektor einen (zwar anfangs vermutlich nur mäßig) attraktiven Arbeitsmarktbereich machen könnte. In Kombination mit Professionalisierungsstrategien und Durchlässigkeitskonzepten insbesondere in den Pflege- und Betreuungsbereich sind Weiterentwicklungen vorstellbar. Aber es liegt auf der Hand, dass dieses Innovationspotential nicht von selbst tragend wird – wie auch in allen anderen Wirtschaftsbereichen sind Innovationen nicht kostenlos zu haben.

6. Schlussfolgerungen und Forschungsbedarf

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden weitgehend im Verborgenen nachgefragt und angeboten. Die überwiegend informell erbrachten Dienstleistungen werden auf einem Frauenarbeitsmarkt im doppelten Sinne erbracht: Die Arbeitsinhalte werden als „typisch weiblich“ Frauen zugeordnet und die institutionellen Rahmenbedingungen spiegeln die strukturellen Benachteiligungen von Frauen wider – die Dienstleisterinnen sind zu niedrigen Löhnen stundenweise oder in Teilzeit beschäftigt, die Arbeitsverhältnisse sind durchwegs prekär.

Die Zuwachsraten formaler Beschäftigungsverhältnisse im „Hoffnungsfeld“ haushaltsnaher Dienstleistungen entsprechen nicht den Erwartungen. Die dahinter vermutete Nicht-Marktfähigkeit hat bei genauerer Analyse der Eigenschaften haushaltsnaher Dienstleistungen mehrere Ursachen und lässt sich nicht auf das Kostenargument reduzieren. So sei beispielsweise angeführt, dass die vorhandenen mentalen Barrieren, jemanden anderen den „eigenen Dreck“ wegmachen zu lassen, nach wie vor Eigenarbeit als Alternative ausweisen. Und wenn diese nicht möglich ist, ist ein informelles Arrangement immer noch die bevorzugte Variante vor der Übernahme einer ArbeitgeberInnenfunktion. Dies weist darauf hin, dass eine rein quantitativ orientierte Ausweitung des Sektors ohne Berücksichtigung der Qualität der Dienstleistung und der Arbeitsverhältnisse keinen Erfolg haben wird. Die im Abschnitt 5.5 angeführten Überlegungen zur innovativen Weiterentwicklung des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen bieten Anhaltspunkte für solche qualitativen Aspekte.

Die Anbieterinnen arbeiten aus unterschiedlichen Gründen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, sie sind keine homogene Gruppe. Kon-

zepte und Angebote zur Legalisierung des Sektors erfordern verschiedene und den jeweiligen Lebenssituationen von KundInnen und Dienstleisterinnen angemessene Strategien. Den verschiedenen Strategien muss eine Definition möglichst präziser Ziele vorausgehen. Rein auf die Legalisierung der Arbeitsverhältnisse im Sektor ausgerichtete Strategien erfordern andere Maßnahmen als Strategien, denen es um die qualitative Ausgestaltung und Weiterentwicklung dieser Arbeitsverhältnisse geht. Eine Diskussion über die Zielsetzungen wurde bislang nicht geführt (auch nicht in Verbindung mit der im Februar 2004 präsentierten Idee eines Dienstleistungsschecks).

Unsere Überlegungen zur Angebots- und Nachfrageseite zeigen, dass haushaltsnahe Dienstleistungen nicht ausschließlich einfache Dienstleistungen sind. Die Qualität der Dienstleistungen ist für Anbieterinnen und KundInnen daher eine zentrale, wenn auch oft vernachlässigte Frage.

Jede ernsthafte Auseinandersetzung mit den Entwicklungs- und Ausbaumöglichkeiten des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen setzt zuerst die Klärung der vielen offenen Fragen rund um dieses Tätigkeitsfeld voraus. Im Folgenden seien einige Punkte angeführt, bei denen jedenfalls Forschungsbedarf besteht:

Der gravierendste Mangel besteht in Bezug auf die empirische Forschung und Daten zu haushaltsnahen Dienstleistungen in Österreich: Derzeit gibt es keine Datengrundlage und nur veraltete Studien zu den wenigen arbeitsmarktpolitischen Projekten. Datenbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Motivationen auf der Nachfrageseite: Welche Haushalte fragen welche Dienstleistungen nach, welche Ansprüche und Bedürfnisse haben sie? Welche Prognosen lassen sich daraus erstellen über die Nachfrageentwicklung? Datenbedarf besteht aber auch bezüglich der konkreten Situation der Anbieterinnen, ihrer Motivationen und Perspektiven.

Maßnahmen der Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen setzen voraus, dass die vorhandenen Erfahrungen aus anderen Ländern unter Berücksichtigung der jeweiligen Rahmenbedingungen aufgearbeitet werden. Bekannt und dokumentiert sind die Erfahrungen mit Dienstleistungspools in Deutschland. Die bisherige österreichische Praxis der Förderung von HomeService und ähnlichen Agenturen als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik widerspricht aus unserer Sicht den Bedürfnissen von Nachfragenden und auch Anbieterinnen. Es ist zu untersuchen, ob innerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch ein anderer Zugang möglich wäre oder ob die Beschäftigungsförderung für diesen Bereich außerhalb der aktiven Arbeitsmarktpolitik (also außerhalb des AMS) angesiedelt werden soll (Beschäftigungspolitik).

Das bestehende Steuerrecht (keine Absetzbarkeit für haushaltsnahe Dienstleistungen) und Sozialversicherungsrecht (formale haushaltsnahe Dienstleistungen sind deutlich teurer als am Schwarzmarkt) werden in der

Regel als Hemmnisse für den Ausbau des legalen Marktes haushaltsnaher Dienstleistungen gesehen. Zu untersuchen ist, wieweit diese Thesen stimmen, also wieweit hier tatsächlich Schwarzarbeit durch Regulierung bzw. fehlende steuerliche Absetzmöglichkeiten erzeugt wird – oder ob und in welchem Ausmaß die anderen in diesem Artikel genannten Faktoren ausschlaggebend sind für die primär im Schwarzmarkt angesiedelte Organisation haushaltsnaher Dienstleistungen.

Aus ökonomischer Sicht besonders interessant ist die Frage nach dem adäquaten Preis für haushaltsnahe Dienstleistungen: Die besonderen Bedingungen, unter denen haushaltsnahe Dienstleistungen geleistet werden, erschweren zwar die Festlegung eines adäquaten „Marktpreises“, machen diese aber keinesfalls unmöglich. Untersuchungen über die Zahlungsbereitschaft der Nachfragenden können hier ebenso hilfreich sein wie die Anwendung von Arbeitsbewertungsverfahren auf haushaltsnahe Tätigkeiten.

Von frauenpolitischer Seite wird die mögliche Verfestigung traditioneller Geschlechterrollen als zentrales Argument gegen die Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen angeführt. Zu untersuchen wäre, wie dieser – grundsätzlich richtigen – Befürchtung entgegengearbeitet werden könnte. Wie würde die zunehmende Beschäftigung von Männern in haushaltsnahen Dienstleistungen die geschlechtsspezifische Zuordnung dieser Tätigkeiten verändern? Welche Maßnahmen wären geeignet, ein ausgeglicheneres Geschlechterverhältnis herzustellen?

Es bleibt zu hoffen, dass es im Zuge der Erarbeitung von Strategien zur Entwicklung des Sektors haushaltsnaher Dienstleistungen in Österreich (Diskussion Dienstleistungsscheck) zu einer intensiven Auseinandersetzung mit diesen offenen Fragen kommt.

Anmerkungen

¹ Wir bedanken uns bei Monika Sträusslberger für ihre Mitarbeit, ihre umfassenden Recherchen und sachkundigen Kommentare.

² Vgl. z. B. Gather et al. (2002).

³ Dieser Beitrag entstand im Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Begleitung eines Equal-Projektes, Styrian Services, das sich die Überführung informeller haushaltsnaher Dienstleistungen in sozialversicherungspflichtige selbstständige Arbeitsverhältnisse zum Ziel setzt; vgl. Kreimer/Hartl (2003). Das Projekt startete 2003 und läuft bis Mitte 2005.

⁴ Zu Finanzierungsmodellen vgl. Blumberger/Dornmayr (1998), Haberfellner et al. (2000), zum feministischen Diskurs über die Arbeit in diesem Kontext siehe z. B. Behning 1997. Eine ausführlichere Darstellung von Modellen zur Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen erscheint in den Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 90.

⁵ Vgl. z. B. Die Presse (9. Februar 2004) 16: „Scheck für Dienstleistungen gegen Pusch“. Von offizieller Seite gibt es bis dato (Juli 2004) keine Vorschläge bzw. ausgearbeitete Konzepte.

⁶ Damit soll keinesfalls gesagt werden, dass die vorhandenen Angebote ausreichen – dies ist weder im Bereich der Kinderbetreuung und noch viel weniger im Bereich der Betreu-

ung älterer und dauerhaft kranker Menschen der Fall. Gerade im Bereich der Dauerpflege gibt es Überschneidungen mit haushalt nahen Dienstleistungen, da vornehmlich informell Pflegende auch diese Arbeiten übernehmen.

⁷ Wir sprechen von Dienstleisterinnen, da beinahe ausschließlich Frauen haushaltsnahe Dienstleistungen erbringen.

⁸ Vgl. Kreimer/Hartl (2003).

⁹ Vgl. z. B. <http://www.oevp.at/wirtschaft/artikel.asp?where=008568> (abgerufen am 5. 4. 2004). Höglinger/Berka (1994) schätzen auf der Basis von Daten der Wiener Gebietskrankenkasse, dass zu Beginn der 90er Jahre in ganz Österreich ca. 17.000 Personen in Haushalten angestellt waren, davon rund 3.000 in Vollzeitverhältnissen.

¹⁰ Vgl. Holzmann-Jenkins (1998), Mitterlehner (2002), Haberfellner et al. (2000).

¹¹ Haberfellner et al. (2000) 11.

¹² Dies betrifft umso mehr die Frage, wie viele der Ausländerinnen nicht nur keine Arbeitsbewilligung, sondern auch keine Aufenthaltsbewilligung haben, also vollständig informell arbeiten. Auch tägliche oder wöchentliche Pendlerinnen über die Grenzen, vor allem in Ostösterreich, sind eine nicht abschätzbare Tatsache (vgl. z. B. Kommentar im Trend 3 (2004) 66: „Perlen“ aus Polen).

¹³ Allmer (2002).

¹⁴ Vgl. Weinkopf (1997), Bittner/Weinkopf (2001).

¹⁵ Vgl. Stoppacher (2003).

¹⁶ Baatz et al. (2004).

¹⁷ Für Deutschland betrifft dies insbesondere diverse Stellungnahmen von Zukunftskommissionen, vgl. dazu Thiessen (2002). Für Österreich kann jedenfalls festgestellt werden, dass die Art und Qualität der Arbeitsverhältnisse in Privathaushalten in der bislang geführten Diskussion um einen Dienstleistungsscheck keine Rolle gespielt hat.

¹⁸ Holzmann-Jenkins (1998) 68; Zukunft im Zentrum (1999), Stoppacher (2003).

¹⁹ Vgl. Albach (1989).

²⁰ Vgl. Geissler (2002).

²¹ Weinkopf (2003) 142.

²² Vgl. Thiessen (2002).

²³ Vgl. Höglinger/Berka (1994), Thiessen (2002); Mayer-Ahuja (2003).

²⁴ Cameron (2000).

²⁵ Vgl. Hochschild (1990), Dunkel (1988).

²⁶ Thiessen (2002), Mitterlehner (2002).

²⁷ DIW Wochenbericht 23 (2002).

²⁸ Schur (2002) 283; Bittner/Weinkopf (2001).

²⁹ Holzmann-Jenkins (1998) befragte KundInnen nach „angemessenen“ Preisen. Die Preisakzeptanz war von der Einkommenshöhe der KundInnen weitgehend unabhängig und lag 8 bis 25% unter dem damaligen Preis von rund 10 Euro pro Stunde. Die sechs Initiativen im Bereich haushalt naher Dienstleistungen, die 1998 in Österreich agierten, verrechneten Stundenpreise, die zwischen 25 bis 50% über den regionalen Schwarzmarktpreisen lagen.

³⁰ Zu den Modellen der Förderung haushalt naher Dienstleistungen vgl. Blumberger/Dornmayr (1998) und ausführlicher in den Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 90.

³¹ Diese stellt den Extremfall dar, ist aber denkbar – siehe die deutsche Diskussion zur Bestrafung von illegal beschäftigten Dienstleisterinnen und ihrer ArbeitgeberInnen: Vgl. Die Zeit 4 (2004).

³² Holzmann-Jenkins (1998).

³³ Effektiv zahlen sie ohnehin nur einen Teil der Kosten der Legalisierung, d. h. der Sozialversicherungsbeiträge. Die anfallenden arbeitsmarktpolitischen Kosten (Qualifizierung,

Coaching...) und die Agenturkosten selbst müssen über beschäftigungspolitische Subventionen gedeckt werden.

- ³⁴ Von den 37 interviewten Frauen verfügten nur drei über eine berufliche Qualifikation für die Tätigkeit als Hausangestellte (Fachschulen), acht hatten maturiert oder gar ein Studium abgeschlossen, sieben Frauen hatten unterschiedliche Berufe erlernt. Ähnliche Ergebnisse zur Sozialstruktur und dem Qualifikationsniveau der in haushaltsnahen Diensten tätigen Frauen hat Mayer-Ahuja (2003) für Deutschland erhoben.
- ³⁵ Vgl. Kreimer/Hartl (2003).
- ³⁶ Holzmann-Jenkins (1998) 44.
- ³⁷ Höglinger/Berka (1994) 59.
- ³⁸ Vgl. Weinkopf (2003) 140.
- ³⁹ Allerdings ist dies nicht nur eine Eigenschaft haushaltsnaher Dienstleistungen. Die Tätigkeit der Müllabfuhr beispielsweise ist dem „Schmutz“ bzw. dessen Beseitigung sicher noch mehr und unmittelbarer ausgesetzt. Was haushaltsnahe Dienstleistungen von anderen ähnlich „unattraktiven“ Tätigkeiten unterscheidet, ist das Fehlen jeglicher Kompensation für diese unattraktiven Aspekte. Hierfür dürften wiederum der Arbeitsort Privathaushalt und die Zuordnung zu den weiblichen Alltagsarbeiten ausschlaggebend sein.
- ⁴⁰ Resch (2002) 78.
- ⁴¹ Vgl. Resch (2002) sowie die dort zitierten Studien.
- ⁴² Blumberger/Dornmayr (1998) 27.
- ⁴³ Weinkopf (2003) 140.
- ⁴⁴ Resch (2002) 71ff.
- ⁴⁵ Vgl. Interviews mit Leitern von Dienstleistungsagenturen (Kreimer/Hartl (2003)).
- ⁴⁶ Mayer-Ahuja (2003).
- ⁴⁷ Höglinger/Berka (1994).
- ⁴⁸ Ebendort 60.
- ⁴⁹ Vgl. Blumberger/Dornmayr (1998), Zukunft im Zentrum (1999).
- ⁵⁰ Die Möglichkeit, eine Arbeit bei einer Beschäftigungsgesellschaft oder einem sozial-ökonomischen Betrieb aufzunehmen, ist nur arbeitslosen Frauen und Männern vorbehalten. Nach der in der Steiermark derzeit geltenden Regelung (vgl. Lechner et al. (2000)) müsste die Interessentin vor der Arbeitsaufnahme ein Jahr arbeitslos gewesen sein, um als Transitarbeitskraft beschäftigt werden zu können.
- ⁵¹ Haberfellner et al. (2000) 9; für Deutschland: Bittner/Weinkopf (2001).
- ⁵² Ein österreichisches Bundesgesetz (HGHAngG 1962 erlassen und 1993 geändert) regelt Arbeitszeitbestimmungen und Mindestlöhne.
- ⁵³ Alle Frauen, die sich im Herbst 2003 für die Arbeit im von uns begleiteten Projekt Styrian Services (Kreimer/Hartl (2003) 46 f) interessierten, waren „Dazuverdienerinnen“ zum Einkommen des Partners, zu Transferleistungen aus der Arbeitslosenversicherung und zu eigener (Teilzeit-)Arbeit.
- ⁵⁴ Höglinger/Berka (1994).
- ⁵⁵ Vgl. Lutz (2000), Friese (1995).
- ⁵⁶ Weinkopf (2003).
- ⁵⁷ Ein von uns befragter Geschäftsführer einer Beschäftigungsgesellschaft betonte gerade diesen Aspekt haushaltsnaher Dienstleistungen: Dadurch, dass die Dienstleisterinnen alleine vor Ort sind, werden Anforderungen an die Transitarbeiterinnen gestellt, Selbstorganisations- und Managementfähigkeiten zu entwickeln. „Für mich ist das wirklich sehr, sehr beeindruckend, die [in Haushalten arbeitende Transitarbeitskräfte] sind so was von selbstbewusst, so zielstrebig, so gut organisiert in ihren persönlichen und in ihren beruflichen Belangen. Um die Leute mache ich mir um alle keine Sorgen.“ (Kreimer/Hartl (2003)).

- ⁵⁸ Thiessen (2004) 122.
- ⁵⁹ Ebendort 120.
- ⁶⁰ Siehe auch Meyer (1997).
- ⁶¹ Wetterer (2003) 313.
- ⁶² Thiessen (2004).
- ⁶³ Vgl. Stoppacher (2003) 37.
- ⁶⁴ Auch die von uns befragten Geschäftsführer (Kreimer/Hartl (2003)) boten den Transit-arbeiterinnen nur Teilzeitstellen.
- ⁶⁵ Ähnlich die Situation in Deutschland: Eine Befragung von Mitarbeiterinnen in Dienstleistungs-pools und Vermittlungsagenturen im gesamten Bundesgebiet Deutschlands (Bittner et al. (1999)) ergab, dass nur 31% der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitskräfte Vollzeit arbeiteten.
- ⁶⁶ Vgl. Lechner et al. (2000).
- ⁶⁷ Anders ausgedrückt: Es ist (noch) nicht normaler Standard, haushaltsnahe Dienstleistungen auszulagern, sondern dies passiert nur dann, wenn es einen besonderen Grund gibt (siehe 3.1).
- ⁶⁸ Vgl. Resch (2002).
- ⁶⁹ Frauen, die zu einem Transferbezug dazuverdienen, würden diesen verlieren und könnten im Extremfall mit deutlich mehr Arbeitszeit den gleichen oder einen unwesentlich höheren Gesamtverdienst erzielen. Auch allfällige Unterhaltsleistungen sind zu berücksichtigen. Im Fall der selbstständigen Dienstleisterinnen ergeben sich Probleme mit der relativ hohen Mindestbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung für Gewerbetreibende; vgl. Kreimer/Hartl (2003).
- ⁷⁰ Vgl. Haberfellner et al. (2000).
- ⁷¹ Wenn Qualifizierungsprozesse und damit Professionalisierungsprozesse Schließungstendenzen des Arbeitsfeldes zur Folge haben, so betrifft dies insbesondere die Gruppen der Dazuverdienerinnen und der Migrantinnen ohne Aufenthaltsberechtigung/Arbeitsbewilligung. Und es betrifft auf der Nachfrageseite jene Haushalte, die einkommensmäßig nicht mitziehen können.
- ⁷² Haberfellner et al. (2000).
- ⁷³ Kreimer/Hartl (2003).
- ⁷⁴ Auch die Förderung von Unternehmen, wie im ABM Modell in Dänemark (Blumberger/Dornmayr (1998) 47), wäre denkbar, derzeit gibt es dazu jedoch keine bekannten Pläne in Österreich.
- ⁷⁵ Wenn Transitarbeitskräfte ihre Tätigkeit beenden, nehmen sie KundInnen mit (Kreimer/Hartl (2003)).
- ⁷⁶ Zu den Vorteilen von Dienstleistungsagenturen vgl. Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 90.
- ⁷⁷ Kreimer/Hartl (2003).

Literatur

- Albach, Horst, Dienstleistungen in der modernen Industriegesellschaft (München 1989).
- Allmer, Gertrude, Einsatz von mobilen Hilfsdiensten in der Hauskrankenpflege zur „Entlastung“ der Gesundheits- und Krankenpflegeberufe (hrsg. v. Österr. Gesundheits- und Krankenpflegeverband, Wien 2002).
- Baatz, Dagmar; Rudolph, Clarissa; Satilmis, Ayla (Hrsg.), Hauptsache Arbeit? Feministische Perspektiven auf den Wandel von Arbeit (Münster 2004).
- Behning, Ute (Hrsg.), Das Private ist ökonomisch: Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushalts-Dienstleistungen (Berlin 1997).
- Bittner, Susanne; Weinkopf, Claudia, Professionalisierung von haushaltsbezogenen Dienstleistungen. Erfahrungen und Perspektiven (=Abschlussbericht der wissenschaftlichen

- Begleitung zu den Modellprojekten „Dienstleistungspools NRW“, hrsg. vom Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen 2001).
- Blumberger, Walter; Dornmayr, Helmut, Dienstleistungen für private Haushalte. Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigung (=AMS Studie 5, Wien 1998).
- Cameron, Deborah, Good to Talk? (London 2000).
- Dunkel, Wolfgang, Wenn Gefühle zum Arbeitsgegenstand werden: Gefühlsarbeit im Rahmen personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten, in: Soziale Welt 39/1 (1988) 66-85.
- Friese, Marianne, „Die osteuropäische Akademikerin, die im westeuropäischen Haushalt dient.“ Neue soziale Ungleichheiten und Arbeitsteilungen zwischen Frauen, in: Modelmog, Ilse; Gräbel, Ulrike (Hrsg.), Konkurrenz & Kooperation. Frauen im Zwiespalt? (Münster 1995) 171-194.
- Gather, Claudia; Geissler, Birgit; Rerrich, Maria (Hrsg.), Weltmarkt Privathaushalt (Münster 2002).
- Gather, Claudia; Meißner, Hanna, Informelle Erwerbsarbeit in privaten Haushalten. Ein blinder Fleck in der Arbeitssoziologie?, in: Gather et al. (2002) 120-139.
- Geissler, Birgit, Die Dienstleistungslücke im Haushalt: der neue Bedarf nach Dienstleistungen und die Handlungslogik der privaten Arbeit, in: Gather et al. (2002) 30-49.
- Haberfellner, Regina; Schwarz, Irene; Maad, Christa, Beschäftigung, Familie und Gemeinschaftsaktivitäten: Ein neues Gleichgewicht für Männer und Frauen. Nationaler Bericht (Zentrum für Soziale Innovation, Wien 2000), in: European Foundation for the Improvement of Living and working conditions (Hrsg.), Employment, Family and Community activities – A new balance for women and men (Dublin 2000).
- Hochschild, Arlie Russell, Das gekaufte Herz. Zur Kommerzialisierung der Gefühle (Frankfurt/Main 1990; engl. Original: The Managed Heart, Berkeley/Los Angeles 1983).
- Höglinger, Andrea; Berka, Gerhard, Arbeit in Privathaushalten – Alte Probleme in neuer Zeit (Studienreihe zum Intern. Jahr der Familie 1994, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien 1994).
- Holzmann-Jenkins, Andrea, Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme Home-Service in Wien (hrsg. v. d. Sozialökonomische Forschungsstelle, Wien 1998).
- Klenner, Christina; Stolz-Willig, Brigitte, Arbeitsplatz Privathaushalt – Rückkehr zur Dienstbotengesellschaft oder Emanzipationschance? Eine Replik auf Claudia Weinkopf, in: Behning (1997) 153-170.
- Kreimer, Margareta; Hartl, Katja, Wissenschaftliche Begleitung in der Vorbereitungsphase: Abschlussbericht. EQUAL Projekt Styrian Services Modul 3 (=unveröffentlichter Projektbericht, Graz 2003).
- Lechner, Hannes; Seiler, Eva-Christina; Stoppacher, Peter, Evaluierung der steirischen Beschäftigungsgesellschaften. Ein Forschungsbericht im Auftrag des AMS Steiermark (IFA-Steiermark, Graz 2000).
- Lutz, Helma, At your service Madame! Migrant Workers as Domestic Workers in Europe (=unveröff. Studie, präsentiert anlässlich der internationalen Konferenz „Gender and the Future of Work“, Universität Bremen, 30.6.-1.7.2000).
- Mayer-Ahuja, Nicole, Wieder dienen lernen? Vom westdeutschen „Normalarbeitsverhältnis“ zu prekärer Beschäftigung seit 1973 (Berlin 2003).
- Meyer, Traute, Wider „Selbstbedienungsökonomie“ und „Brotverdienermodell“? Beschäftigungspolitische Chancen der Subventionierung haushaltsnaher Dienstleistungen in Deutschland, in: Behning (1997) 189-206.
- Mitterlehner, Ursula, Hausarbeit zum Nulltarif. No fun, no money (Graz 2002).
- Resch, Marianne, Humane Arbeit im Haushalt?, in: Gather et al. (2002) 72-84.

- Rowhani-Ennemoser, Inge, Gegen die allgemeine Ratlosigkeit. Ein Plädoyer für ein neues Normalarbeitsverhältnis, das auch alle Erwerbsarbeit von Frauen umfasst, in: *Kontraste* (März 1996) Positionen Teil I, 1-12.
- Schur, Ilse R., Expansion des Arbeitsmarkts im Dienstleistungssektor. Haushaltsdienste für jedermann/-frau, in: *Arbeit* 4/11 (2002) 277-292.
- Stoppacher, Peter, Begleitende Evaluierung der Entwicklungspartnerschaft Styrian Service, 1. Zwischenbericht (IFA Steiermark, Graz 2003).
- Thiessen, Barbara, Analyse prekärer Beschäftigung in Privathaushalten: Impulse für Ökonomie und Berufsbildung, in: Fabel, Oliver; Nischik, Reingard M. (Hrsg.), *Femina Oeconomica. Frauen in der Ökonomie* (München, Mering 2002) 85-103.
- Thiessen, Barbara, Von der Reproduktion zur Prokreation. Systematische Anmerkungen zu einem zentralen Topos der genderkritischen Arbeits- und Bildungsforschung, in: Baatz et al. (2004) 117-136.
- Weihrich, Margit; Dunkel, Wolfgang, Abstimmungsprobleme in Dienstleistungsbeziehungen. Ein handlungstheoretischer Zugang, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55/4 (2003) 758-781.
- Weinkopf, Claudia, Beschäftigungsförderung im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, in: Behning (1997) 133-152.
- Weinkopf, Claudia, Förderung haushaltsbezogener Dienstleistungen – Sinnvoll, aber kurzfristige Beschäftigungswirkungen nicht überschätzen, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 72/1 (2003) 133-147.
- Wetterer, Angelika, Rhetorische Modernisierung: Das Verschwinden der Ungleichheit aus dem zeitgenössischen Differenzwissen, in: Knapp, Gudrun-Axeli; Wetterer, Angelika (Hrsg.), *Achsen der Differenz. Gesellschaftstheorie und feministische Kritik II* (Münster 2003) 286-319.
- Zukunft im Zentrum, Service-Gesellschaft für Beschäftigungs- und Qualifizierungsberatung GmbH – Berlin Service (Hrsg.), *Innovative Dienstleistungen für private Haushalte. Materialband zum Workshop* (Berlin 1999).

Zusammenfassung

Haushaltsnahe Dienstleistungen werden weitgehend informell auf einem Frauenarbeitsmarkt im doppelten Sinne erbracht: Die Arbeitsinhalte werden als „typisch weiblich“ Frauen zugeordnet und die institutionellen Rahmenbedingungen spiegeln die strukturellen Benachteiligungen von Frauen wider – die Arbeitsverhältnisse sind durchwegs prekär. Die Anbieterinnen arbeiten aus unterschiedlichen Gründen im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen, sie sind keine homogene Gruppe. Auch die AuftraggeberInnen überwinden mentale Barrieren zur Auslagerung von Hausarbeit aus unterschiedlichen Gründen wie Zeitmangel oder körperlichen Einschränkungen. Konzepte und Angebote zur Legalisierung des Sektors erfordern daher den jeweiligen Lebenssituationen von KundInnen und Dienstleisterinnen angemessene Strategien. Die wenigen vorhandenen Daten deuten darauf hin, dass ein stark informell geprägtes Umfeld haushaltsnaher Dienstleistungen den Bedürfnissen der Nachfragenden entspricht, die damit die „Privatheit“ dieser Arbeit gewahrt sehen. Die nachfragenden Haushalte haben vielfache qualitative Ansprüche an die Dienstleisterinnen und die Dienstleistung selbst, die weder die Reduktion auf eine rein einfache Dienstleistung noch auf ein Auffangbecken für gering Qualifizierte als zulässig erscheinen lassen. Die Qualität der Dienstleistungen ist für Anbieterinnen und KundInnen daher eine zentrale, wenn auch bislang vernachlässigte Frage.

KOMMENTAR

Soziale Verantwortung von Unternehmen als erwünschter Konsumparameter

Karl Kollmann

1. Überblick

Corporate Social Responsibility, abgekürzt CSR (oder in der deutschen Übersetzung: soziale Verantwortung von Unternehmen), spielt in der wirtschaftspolitischen Diskussion eine zunehmend größere Rolle. Die Europäische Union hat dazu auch ein „Grünbuch“ vorgelegt, die nationalstaatlichen Interessenverbände haben sich mit dem Thema des sozial verantwortlich handelnden Unternehmens zu beschäftigen begonnen.

Vorher schon hat die verbraucherpolitische Diskussion um sozial und ökologisch handelnde Unternehmen eingesetzt, der österreichische VKI (Verein für Konsumenteninformation) begann als weltweit erste Warentestorganisation nach einer entsprechenden Vorbereitungsphase¹ im Jahr 2000 mit sozial-ökologischen Warentests². Hier wird nicht nur Preis und Qualität des angebotenen Produkts, sondern auch die „Güte“ des Herstellers untersucht.

Der Schwerpunkt dieser knappen Darstellung bezieht sich auf die Perspektive, warum aus verbraucherpolitischer Sicht Transparenz über die soziale Verantwortung von Unternehmen

notwendig ist. Dies passt damit – gar nicht primär angezielt – genau in die angebotsorientierte, neo-liberale Argumentation der *Mainstream*-Wirtschaftspolitik.

2. Warum CSR sinnvoll ist

Die neoliberale Orientierung, nach dem angloamerikanischen Raum auch im EU-Europa, beginnend in den achtziger Jahren, damit die zunehmende „Privatisierung“ (Kommerzialisierung) gemeinwirtschaftlicher Leistungen und die Dominanz des Wirtschaftssystems, hat nicht nur den Menschen als Verbrauchern – abgesehen vom Telekommunikationsbereich – insgesamt wenig gebracht. Die „Vermarktwirtschaftlichung“ der gesamten Gesellschaft, um hier auf Karl Polanyi zu referieren,³ ist destruktiv für diese Gesellschaften geworden. Das wird auch allenthalben so erkannt. Die Skandale um Enron, Parmalat und viele andere Unternehmen einerseits, die stete Zunahme psychischer und psychosomatischer Erkrankungen, Zeitdruck, Überlastung, Stress, Entsolidarisierung⁴ usw. andererseits, dann die völlig ungelösten Probleme in der sog. Dritten Welt, belegen facettenreich, dass Gesellschaften, die von ihren Wirtschaftssystemen majorisiert werden, nicht zufrieden stellend sind. Marktwirtschaft und ihre Mechanismen haben mit Moral, mit Humanität und Menschenwürde in „Marktgemeinschaften“ nichts zu tun.

Deshalb ist es notwendig, diesem System Wirtschaft sozialverträgliche Randbedingungen, einen ordnungspolitischen Rahmen, zu geben. Effiziente, erfolgreiche, innovative Unternehmen, ja – aber eben auch sozial und

ökologisch (ein)gebundene Unternehmen. Genau das ist das Ziel der Diskussion um die soziale Verantwortung von Unternehmen.

3. Verbraucherpolitische Anforderungen

3.1 Verbraucherverhalten

Betrachtet man die Einstellungen und Verhaltensweisen, mit denen Menschen in unseren Gesellschaften mit „Konsum“ umgehen, dann zeigt sich, dass „Konsumismus“⁵ eine dominante und für viele Menschen willkommene Lebensform geworden ist. Für große Teile der Bevölkerung ist zureichender Konsum: also sich angenehme Dinge leisten, mit anderen mithalten können, Spaß und Erlebnisse haben, mobil sein, moderne Technologien nützen, eine ganz wichtige Angelegenheit.⁶ Ergänzend kommt hinzu, dass – obschon die Subsistenzleistungen nicht abnehmen – die Marktabhängigkeit der Menschen sich weiter vergrößert hat. Ohne permanenten Konsum ist ein adäquates Überleben in modernen Gesellschaften nicht mehr möglich.

Auf der im Vergleich zur Konsumlandschaft abstrakteren Ebene der Werte zeigt sich zwar auf den ersten Blick ein Wiedererstarken des Materialismus und ein Abflauen der so genannten postmaterialistischen Orientierung. Diese „Re-Materialisierung“ lässt sich im Längsschnitt recht eingängig dokumentieren.⁷ Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch in der Zunahme der Bedeutsamkeit ökonomischer Elemente in Sozialbeziehungen, in der Ökonomisierung des Soziallebens und damit des Alltagslebens. Und es geht beim Konsum nicht nur um kaufbare Lebensqualitäten – Konsumgüter sind aus der klassischen Rolle als Bedarfsdeckungsmittel heute vielfach

herausgehoben in eine neue Funktion als Kommunikationsmittel⁸ und Mittel zur Gewinnung von Aufmerksamkeit in Öffentlichkeiten.⁹

3.2 Verbraucherhaltungen unter der Verhaltensorberfläche

Aber eine insgesamt beachtliche Verbrauchergruppe ist zusehends auch am Produkthintergrund interessiert. Die Anforderungen, die diese Verbraucher an Unternehmen stellen würden, wenn sie dies realisieren könnten, beschränken sich hier nicht nur auf die materiellen Konsumgüter-Dimensionen, sondern sie sind durchaus von einem ganzheitlichen Charakter geprägt. Dies wird deutlich, wenn man sich das seitens der Verbraucher vom Unternehmer erwünschte Verhalten ansieht, wie dies in den Vorarbeiten zu einem VKI-Projekt zur Entwicklung des eingangs erwähnten sozial-ökologischen Wertentests getan wurde.¹⁰

Verbraucher haben also im Allgemeinen ein recht hohes Interesse an sozial verantwortungsvoll handelnden Unternehmungen und an einem ökologisch orientierten Vorgehen dieser Unternehmungen. Es sind nicht nur die Dimensionen: Preis, Produktqualität und Zusatznutzen, die für Konsumenten interessant sind, sondern das gesamte Umfeld, in dem die Herstellung der Produkte stattfindet, rückt ins Zentrum.

3.3 Verbraucherpolitik

Verbraucherpolitik wie Umweltpolitik haben als Ziel die Förderung von nachhaltigem Konsum (*sustainable consumption*). Umweltschonenden, sozial verträglichen Konsum ohne Wohlstandsverzicht, so die gemäßigten Akteure (etwa die großen europäischen Verbraucherorganisationen), Konsum-

Tabelle 1: Erwünschte Verhaltensweisen von Unternehmungen (Auswahl):¹¹

Hohe Qualität bei Produkten und Leistungen	68%
Verzichten auf Kinderarbeit	68%
Sehr gutes Preis-Leistungs-Verhältnis bei Produkten bzw. Leistungen	65%
Bemühen sich um gerechte Bezahlung, die der Leistung der Mitarbeiter entspricht	64%
Bemühen sich um die Erhaltung österreichischer Betriebsstandorte	64%
Behandeln Kunden entgegenkommend bei Beschwerden oder Reklamationen	63%
Bieten umweltfreundliche Produkte und Verpackungen	63%
Wahren die Interessen und Rechte der Arbeitnehmer	61%
Schaffen ein gutes Betriebsklima, in dem sich Arbeitnehmer wohl fühlen	61%

reduktion und Re-Substitution von Konsumformen durch sozial befriedigendere Aktivitäten, so die progressiveren Akteure (hier gibt es eine Reihe von kleineren, gesellschaftspolitisch elaborierteren Organisationen).

Gemeinsam ist allen aber, dass nachhaltigere Konsumformen angestrebt werden sollen – diese aber durch entsprechende Markttransparenz auch ermöglicht werden müssen. Genau hier kommt die soziale Verantwortung von Unternehmen ins Spiel.

3.4 Marktgegebenheiten

Im Großen und Ganzen ist heute das Angebot auf den Konsumgütermärkten vglw. homogen (geworden). Die klassische Warenqualität der Produkte unterscheidet sich in vielen Marktsegmenten nicht mehr sehr. Die Produktdifferenzierung findet vielmehr eher als eine Produktbilddifferenzierung in der Wahrnehmung der Verbraucher, durch Marketingmaßnahmen und insbesondere durch werblich vermittelte Images statt. Dies zeigt sich im klassischen

Warentest – hingewiesen sei dabei auch, dass der Preis als Parameter für Qualität in vielen Fällen nicht mehr signifikant ist,¹² obschon die Verbrauchermeynung dies in den letzten Jahren noch ausgeprägter als früher so darstellt¹³ – die Produkte liegen mehrheitlich ziemlich nahe nebeneinander, zum Teil auch durch die sog. Mehrfachvermarktung.¹⁴ Auch von hierher bietet sich die Erweiterung des Anforderungsprofils der Produktdifferenzierung in der objektiven Qualitätsbeurteilung durch die Einbeziehung der Unternehmensqualität als plausibel an. Erst damit erhält sich der Begründungskontext der Testarbeit, in – was die angebotenen Waren betrifft – qualitativer Hinsicht aufrecht.

4. Was heißt CSR konkret?

Im Wesentlichen geht es hier um vier Dimensionen eines Unternehmens gegenüber seiner sozialen, wirtschaftlichen und physischen Umwelt, und zwar um:¹⁵

- Soziale Verantwortung gegenüber allen Beteiligten oder Betroffenen (*Stakeholder*), Mitarbeitern, Vorlieferanten insbesondere in Hinblick auf gerechten Handel bei Ursprungsländern der Dritten Welt, Geschäftspartnern, Kunden, Menschen und Gebietskörperschaften aus den jeweiligen regionalen Umfeldern.
- Umweltverantwortung von der Produktentwicklung, über den Produktionsprozess, die Beschaffung (auch von Rohstoffen und Halbfabrikaten), Logistik und Distribution, bis hin zum umweltgerechten Angebot und seiner Entsorgung.
- Informationsqualität, also aktive, offene, authentische Kommunikation nach innen und nach außen.
- Kundenorientierung, von Produktentwicklung, der Marktbearbeitung, dem Umgang mit Kunden, bis hin zum verbraucherfreundlich gestalteten Angebot und Kundendienst.

Der Ausprägungsgrad, die Qualität dieser vier Dimensionen lässt sich bewerten bzw. messen; entsprechende Verfahren sind dafür bereits entwickelt worden.¹⁶

Ausgangspunkt war dabei übrigens der vom US-amerikanischen CEP (The Council on Economic Priorities)¹⁷ vor nun mehr als dreißig Jahren entwickelte Einkaufsführer „Shopping For A Better World“. Umweltverhalten und verschiedenen Dimensionen der sozialen Verantwortlichkeit wurden hier als Beurteilungskriterien und Maßstäbe für Unternehmungen, dem interessierten Publikum breiter zugänglich gemacht.

Dieses Testprofil steht dabei prinzipiell für ethische erweiterte Warentests und Dienstleistungstests, wie auch für ethisch erweiterte Investment-Bewertungen zur Verfügung.

5. CSR-Praxis in Österreich

In den letzten Jahren gab es eine Reihe von Lehrveranstaltungen, die sich mit dem Thema der sozialen Verantwortung der Unternehmen aus verbraucherpolitischer Perspektive beschäftigten.¹⁸ Hier wurden in z. T. recht elaborierten Seminararbeiten die Verständnisse von Drehpunktpersonen oder Verantwortlichen in Unternehmen, und die unternehmerische Praxis zu CSR in Fallstudien untersucht.

5.1 Gegenwart

Resümiert man diese – zweifellos nicht repräsentativen, aber immerhin gute Einblicke gewährenden – Arbeiten, wird ein recht ambivalentes Bild offenbar. CSR-Aktivitäten werden von den Unternehmen prinzipiell als sinnvoll und notwendig erachtet, die Unternehmen sehen langfristig durchaus den Sinn einer starken (längerfristig auch ordnungspolitischen) CSR-Orientierung, möchten sie aber (zumindest in der kurzfristigen Perspektive) unverbindlich selbst gestalten und ausformen können. Andersherum gesprochen: Moralisches, ethisches Unternehmenshandeln wäre generell wünschenswert, man sieht jedoch fürs Alltagsgeschäft die zwingende Notwendigkeit, frei sich nach den materiellen Marktgegebenheiten und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen, Handlungsraum diesseits einer starken CSR-Orientierung erhalten zu können.

Noch einmal, und etwas überspitzt anders herum gedreht: Der heutige Markt kennt Ethik nicht, deshalb möchte man fürs Jahresgeschäft – und dieses: die kurzfristige Erfolgsorientierung, wird als dominant gesehen – sich relativ unbehelligt von ethischen Anforderungsprofilen wissen. Wäre jedoch soziale Verantwortung ein allgemein nor-

miertes, für „den jeweiligen Wettbewerb“ ebenso geltendes Handlungsmuster, dann wäre die Lage und praktische Akzeptanz eine andere, vermutlich eine wesentlich problemlosere.

Damit bleiben die ersten Schritte in eine CSR-Praxis beliebige, farbige Einsprengsel in das jeweilige Unternehmensbild und Unternehmens-Selbstverständnis. Die einzelnen Dimensionen wirken beliebig – für den Interessierten (egal ob Verbraucher, Bürger,¹⁹ Interessenpolitiker, Wissenschaftler) ist Transparenz nicht gegeben, im Gegenteil, die bisherige Praxis der sozialen Verantwortung von Unternehmen ist intransparent.

5.2 Folgerungen

Rückblick: Die Lage heute im Zusammenhang mit CSR ist vergleichbar bspw. mit verbraucherpolitischen Bestrebungen vor zwanzig oder fünfundzwanzig Jahren, die sog. Mogelpackungen im Fertigpackungsbereich zu bekämpfen. Die große Verpackung mit relativ bescheidenen Füllinhalt war damals ein relevantes Verbraucherproblem und Thema der Verbraucherpolitik. Sprach man mit betroffenen Unternehmen darüber, waren sich alle (für sich) einig, dass dies tatsächlich ein Problem sei, man aber nicht von der eigenen (Mogelpackungs-) Verpackungsstrategie abgehen könne oder wolle, solange dies nicht auch alle anderen relevanten Konkurrenten täten. Immer wieder wurde von den Betroffenen (Unternehmen) als einzige Lösung eine rechtliche Normierung angesprochen. Also eine für alle geltende, den volkswirtschaftlichen Nutzen damit verbessernde ordnungspolitische Lösung.

Das liegt auch auf der Hand, denn ordnungspolitische Rahmenbedingungen sind ja der Mechanismus zur ge-

samtökonomischen, zur gesellschaftlichen Verbesserung von Problemen und sich entwickelt habender Strukturen. Sie sind Spielregeln, die für alle Akteure gelten, und so sehr die Beachtung neuer Spielregeln auch im Einzelfall als mühsam und kosten- oder zeitaufwendig empfunden wird und daher tendenziell von den Betroffenen Vermeidungsstrategien gesucht werden, sie sind egalitär, sie beschädigen und beeinträchtigen nicht den (meist überschätzten subjektiven ökonomischen) Aktivitätenraum.

Für die Etablierung einer sinnvollen CSR ist deshalb die Schaffung ordnungspolitischer Spielregeln genauso sinnvoll wie bei der Lösung des Problems der Mogelpackungen und anderer Intransparenzphänomene.²⁰

6. Welche Aktivitäten in der Folge notwendig sind

Die soziale Verantwortung von Unternehmen hat in Mitteleuropa und auch bei den großen, multinationalen Unternehmen an Bedeutung gewonnen. Auch die Interessenverbände dieser Unternehmen sehen diese Bedeutung relativ deutlich.²¹ Ähnlich, vielleicht etwas weniger ausgeprägt, ist die Perspektive bei den Arbeitnehmerverbänden.²² Diffuser ist die Bedeutung von CSR bei den Gebietskörperschaften, also auf staatlicher, steuernder Ebene ausgeprägt.

Unternehmen sehen CSR häufig allerdings nur unter *Public Relations*- und Marketinggesichtspunkten. Gewissermaßen als freiwillige Aktivität von Unternehmen, die auch in ihrem Ausprägungsgrad selbstgestaltet werden kann. Ein *Benchmarking*, also ein normatives Anforderungsprofil seitens des Warentests beispielsweise, wird dabei grundsätzlich akzeptiert, aber eine Mit-

wirkung als unternehmerisch freie, fakultative Entscheidung verstanden.²³

6.1 Standardisierung und Ordnungsfunktion notwendig

Dieses ungeordnete und Standards vermeidende Umgehen mit CSR erhöht natürlich für den Beobachter, für die Verbraucher, die Intransparenz, statt mehr an nutzbarer Informationsqualität zu schaffen. Letztendlich wird damit diese Informationsfunktion kontraproduktiv. Es ist daher notwendig, einerseits einheitliche Standards für die Messung bzw. Bewertung von CSR zu schaffen und diese auch verbindlich (ordnungspolitisch) am Markt zu etablieren.

Auf längere Sicht gesehen bedeutet dies eine verbindliche CSR-Kennzeichnung in einer vereinfachten, für die Verbraucher leicht identifizierbaren Form für die am Markt angebotenen Güter und Dienstleistungen sowie die Etablierung einer damit verbundenen Infrastruktur. Kennzeichnungsformen müssen – in Anbetracht des Zeitdrucks von Kaufentscheidungen und der Fülle des Angebots – problemlos²⁴ wahrnehmbar sein.²⁵

Neben einer solchen Kennzeichnungsform wäre die detailliertere Transparenz über CSR-Aktivitäten der Unternehmen in den Geschäftsberichten, Bilanzen etc. sinnvoll, da der interessierte Nutzer damit einen über einen einfachen – für vereinfachte Kaufentscheidungen nutzbaren – Indikator hinausreichenden Informationsraum erhält.

6.2 Zwischenschritte

Als ein Zwischenschritt wäre die intensiviertere Anwendung des sozial-ökologischen Waren- und Dienstleis-

tungstests auch bei jenen Tests, die nicht von dezidierten Verbraucherorganisationen durchgeführt werden, sondern beispielsweise von *special interest*-Medien sinnvoll.

Ein zweiter, ergänzender Schritt könnte in der Schaffung eines CSR-Gütezeichens zu sehen sein, das durchaus auch qualitativ differenziert gestaltet sein könnte. Parallel dazu wäre natürlich der Aufbau eines entsprechenden, funktionierenden Zertifizierungssystems für CSR für die Etablierung eines solchen Gütezeichens notwendig, dies ist in zweierlei Hinsicht sinnvoll. Einerseits, da hiermit die Durchführung der Testarbeit erleichtert würde (durch Übernahme der zertifizierten Kriterien), andererseits ein Gütezeichen ohnedies den Aufbau einer Zertifizierungsstruktur benötigt, längerfristig würde damit auch die Realisierung einer verpflichtenden Kennzeichnung erheblich erleichtert.

Ob eine solche Aufgabe im Rahmen der herkömmlichen Normungsarbeit²⁶ geleistet werden kann, erscheint jedoch fraglich, da die Normungseinrichtungen sich mit den für CSR relevanten „weichen Kriterien“ eher schwer zu tun scheinen. Die Entwicklung eines Gütezeichens erscheint hier wesentlich sinnvoller. Mit einem derartigen österreichischen Beitrag müsste dann auf EU-Ebene weitergearbeitet werden. Österreich war ja nicht nur mit der Europäisierung des sozial-ökologischen Warenentests Vorreiter, sondern auch bei der Europäisierung des österreichischen „E-Commerce-Gütezeichens“.²⁷

Anmerkungen

¹ Vgl. Kollmann, Karl, Neuorientierte Verbraucherpolitik. Eine Redimensionierung für Theorie und Praxis (Wien 1993).

² Kongress VKI (Verein für Konsumenten-

- information) und EU-Kommission: Ethischer Konsum (Wien, 23./24. 10. 2000).
- ³ Vgl. Polanyi, Karl, *The Great Transformation. Politische und Ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen* (Frankfurt/Main 1978).
 - ⁴ 25 Prozent der deutschen Bevölkerung wären reif für eine psychotherapeutische Behandlung, vgl. Frohburg, Inge, *Blickrichtung Psychotherapie: Potenzen – Realitäten – Folgerungen* (=Öffentliche Vorlesungen der Humboldt Universität, Berlin 6. 2. 1995; <http://dochostrz.hu-berlin.de/humboldt-vl/frohburg-inge/PDF/Frohburg.pdf>)
 - ⁵ Vgl. bspw. Hochstrasser, Franz, *Konsumentismus und Soziale Arbeit* (Bern, Stuttgart, Wien 1995). Im angloamerikanischen Sprachraum ist mittlerweile der Terminus „consumerism“ an diese Stelle getreten, vgl. Swagler, Robert, *Evolution and Applications of the Term Consumerism: Theme and Variations*, in: *Journal of Consumer Affairs* 28/2 (1994) 347-360.
 - ⁶ Wiswede, Günter, *Lean Consumption – Anpassung an neue Realitäten*, in Gräbe, Silvia (Hrsg.), *Privathaushalte im Umbau des Sozialstaats* (Frankfurt, New York 1997) 71-87.
 - ⁷ Klein, Markus; Pötschke, Manuela, *Gibt es einen Wertewandel hin zum reinen Postmaterialismus? Eine Zeitreihenanalyse der Wertorientierung in der westdeutschen Bevölkerung zwischen 1970 und 1997*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 3/2000 (2000) 202-216.
 - ⁸ Vgl. Kollmann, Karl, *Teleshopping: Bedingungen und Perspektiven. Ein konsumsoziologischer und konsumökonomischer Blick*, in: Gräf, Lorenz; Krajewski, Markus (Hrsg.), *Soziologie des Internet. Handeln im elektronischen Web-Werk* (Frankfurt/Main 1997).
 - ⁹ Franck, Georg, *Ökonomie der Aufmerksamkeit* (München, Wien 1998).
 - ¹⁰ IMAS, *Verbraucheransprüche an Unternehmen, Mai 2000* (Linz 2000; Quotaverfahren, Bevölkerung ab 16 Jahren, 1000 Befragte, Österreich repräsentativ).
 - ¹¹ Die Prozentwerte beinhalten die Nennungen auf eins und zwei (ist „sehr wünschenswert“, und „ist wünschenswert“) einer fünfteiligen Skala.
 - ¹² Vgl. Diller, Hermann, *Die Preis-Qualitäts-Relation von Konsumgütern im 10-Jahresvergleich*, in: *Die Betriebswirtschaft* 2 (1988); Lauschn, Ronald Michael, *Der Preis-Qualitäts-Zusammenhang von Konsumgütern anhand von Warentests* (=unveröffentlichte Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien 1994).
 - ¹³ *Unveröffentlichte Survey-Ergebnisse im Rahmen der GfK-Lifestyle-Erhebungen im Auftrag der AK-Wien.*
 - ¹⁴ *Eines Produkts unter verschiedenen Marken (bzw. Handelsmarken)*; vgl. bspw. Bernitz, Ulf, *Brand Differentiation Between Identical Products – An Analysis from a Consumer Law Viewpoint*, in: *Zeitschrift für Verbraucherpolitik/Journal of Consumer Policy* 1+2 (1981); Kollmann, Karl, *Neue Konsumentenprobleme in Österreich*, in: Kollar, Vojtech (Hrsg.), *4. Konferencija: Kvalita tovaru a spotrebitel*, (Bratislava 1992) 66 ff.
 - ¹⁵ Hier folgend Simperl, Kurt, *Ethisches Verantwortungsbewusstsein von Unternehmen* (=Arbeitspapier, Baden 2004, im Erscheinen).
 - ¹⁶ Bspw. von IMUG, Ethibel, dem VKI, der einen entsprechenden Bewertungsbogen ja als Grundlage seiner sozial-ökologischen Warentests entwickelte.
 - ¹⁷ Vgl. www.cepnyc.org
 - ¹⁸ *WU-Wien, durch curriculare Veränderungen nunmehr Kollmann, Karl, Grundkurs „Konsumökologie und Konsumökonomie“, Sustainable Consumption, zuletzt WS 2003/04.*
 - ¹⁹ *Die Unterscheidung zwischen Verbraucher und Bürger scheint wesentlich und wäre noch intensiver zu diskutieren; fürs Erste: der Verbraucher bewegt sich „interessenpolitisch“ am Markt, der Bürger jedoch grundsätzlich an den (ordnungspolitischen) Randbedingungen dieses Marktes. Diese Unterscheidung in consumer und citizen und die Diskussion dazu könnte aus dem angloamerikanischen Raum auch für das alte Europa spannend werden.*

- ²⁰ Dies wurde halbwegs sinnvoll durch eine neue Bestimmung im UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb) erreicht; nicht zufrieden stellend war, dass eine relativ grobe, der Judikative überlassene Interpretation einer Mogelpackungsbestimmung im UWG geschaffen wurde – technisch eindeutigere Vorgaben wären rechtsdurchsetzungsmäßig und insgesamt betrachtet effizienter gewesen.
- ²¹ Vgl. <http://csr.webisodes.at/website/output.php?idfile=1186>
- ²² Für eine pronouncierte Stellungnahme vgl. bspw. AK-Wien, Soziale Verantwortung von Unternehmen ist mehr als ein bloßer Werbegag (http://www.akwien.or.at/ifam_13922.htm, Wien 2003).
- ²³ So die vergleichsweise dürftigen Ergebnisse eines sozial-ökologischen Tests der österreichischen Handelsbetriebe durch den VKI, an dem nur zwei (!) Unternehmen (als großes nationales Unternehmen nur SPAR) zur Mitarbeit bereit waren.
- ²⁴ Vgl. bspw. Pühringer, Norbert, Kenntnis, Verständnis und Nutzung der Warenkennzeichnung aus Verbrauchersicht (=unveröffentlichte Diplomarbeit, Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 1990); Kollmann, Karl, Hidden Costs of Consumption, in: *Journal of Consumer Studies and Home Economics* 16/3 (1992); vgl. auch Rat der Europäischen Gemeinschaften, Entschließung des Rates vom 5. April 1993 über künftige Maßnahmen auf dem Gebiet der verbraucherfreundlichen Kennzeichnung von Erzeugnissen (=93/C 110/01; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 20.4.1993).
- ²⁵ Eine solche Kennzeichnungsform, bei der die Reduktion komplexerer Sachverhalte auf einen einfachen Indikator gelungen ist, stellt die EU-Energieverbrauchs-Kennzeichnung dar.
- ²⁶ Vgl. Österreichisches Normungsinstitut, Entwurf ON1112N0050, Allgemeiner Leitfaden über Grundsätze, Systeme und Hilfsinstrumente der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (in Diskussion, Jänner 2004).
- ²⁷ Vgl. Euro-Label – Das Europäische E-Commerce-Gütezeichen, <http://www.gue-tezeichen.at>.

BÜCHER

Die historische ökonomische Depression und ihre Folgen

Rezension von: Harold James (Hrsg.), *The Interwar Depression in an International Context*, Oldenbourg, München 2002, XVIII+192 Seiten, € 44,80; Gerhard Senft, *Im Vorfeld der Katastrophe. Die Wirtschaftspolitik des Ständestaates. Österreich 1934 bis 1938*, Wilhelm Braumüller, Wien 2002, X+550 Seiten, € 64.

Die Bedeutung aktueller Wirtschafts- und Finanzkrisen, insbesondere in Hinblick auf ihre Ursachen und möglichen Folgen, wurde in den vergangenen dreißig Jahren mehrheitlich heruntergespielt. Erst recht abgelehnt wurden Reflexionen über ihre Vergleichbarkeit mit der historischen Weltwirtschaftskrise bzw. mit der Zwischenkriegszeit.¹ Globale Deflation scheint für viele – politisch durchaus unterschiedliche Positionen – fast ein Tabuthema zu sein, das in seiner weltweiten Ausbreitung nur als historisches Phänomen galt. Vor allem für die europäischen zeitgenössischen Ökonomen und die politischen Funktionsebenen in ihrem Schlepptau blieb Inflation weiter ein Schreckgespenst. Spätestens seit der sog. Asienkrise mehren sich Stimmen, die eine globale Deflationsspirale nicht vollständig ausschließen. Derartige Positionen werden vor allem von US-amerikanischen Ökonomen und Wirtschaftshistorikern eingenommen.²

Einem aus dieser Gruppe, Harold James von der Princeton-Universität, verdanken wir einen äußerst informativen und anregenden Sammelband, der sich mit der globalen Depression der Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts beschäftigt. Er ist aus einer wissenschaftlichen Konferenz hervorgegangen und versammelt Beiträge höchst renommierter Wirtschaftshistoriker. Es geht um aspektgeschichtliche und regionale Fallstudien zur Großen Depression, wobei der Blick nicht auf die Jahre 1929 bis 1933 eingeengt wird.

Der wissenschaftliche Umgang mit der Großen Depression – und dies dokumentiert der Sammelband auf eindrucksvolle Weise – hat sich unterdessen gegenüber jener Zeit verändert, als die Borchardt-Kontroverse um 1980 die Debatte beherrschte. Die von Knut Borchardt angestoßene Diskussion drehte sich damals hauptsächlich um die Thematik der angeblich zu hohen Löhne in der Weimarer Republik, mittlerweile liegt der Fokus ganz allgemein nicht mehr so sehr auf nationalstaatlichen Untersuchungsperspektiven, vielmehr geht es um den internationalen Kontext und eine globale Perspektive. Die Themenschwerpunkte der Aufsatzsammlung – die zwar als solche nicht explizit im Inhaltsverzeichnis genannt werden – drehen sich um die Entwicklung der Weltwirtschaft in längerfristiger Perspektive, um internationale Handelsregimes, Protektionismus und diverse Ansätze zur Krisenlösung.

Christoph Buchheims Beitrag greift noch einmal die Frage nach den Löhnen und Produktionskosten aus der Borchardt-Kontroverse auf und zeigt, dass die

deutschen Exportgüter ohne Zweifel international wettbewerbsfähig waren und auch die „variablen Kosten“ nicht das Problem darstellten (S. 119). Die Antwort, warum die Profite dennoch um so viel niedriger lagen als noch vor 1914, liefert er mit dem zentralen Argument, dass eben nicht die Lohnhöhe ausschlaggebend war, sondern der Nachfragerückgang und die steigenden fixen Kosten vor dem Hintergrund einer Unterauslastung der deutschen Industrie. Es waren also exogene Faktoren, namentlich der grassierende Protektionismus, der letztlich der deutschen Exportindustrie zu schaffen machte (S. 121). Buchheim schließt mit einem Loblied auf die wirtschaftspolitisch erfolgreiche Post-1945-Ära, als die Rückkehr zu einem freien Welthandelsregime durch exportgeleitetes Wachstum erfolgreiche nachholende Entwicklungsprozesse möglich machte. Dies zählt im Übrigen zu seinem mit anderen Autoren wie etwa Barry Eichengreen und Harold James gemeinsamen wirtschaftspolitischen Basisverständnis.

Zum historischen Aspekt des Protektionismus in der Zwischenkriegsära finden sich unterschiedlich akzentuierte Interpretationen, die sich stark von der „alten Schule“ (z. B. Charles Kindleberger) unterscheiden. Zwar wird im Beitrag von Forrest Capie (S. 123ff.) noch die These vertreten, dass der Handelsprotektionismus der USA (Zolltarife von 1922 und 1930) und Großbritanniens (1920/21ff.) mit dem sinngemäßen Motto „Wir zuerst“ jene protektionistische Vorgabe machte, die sich schließlich durch Nachahmung internationalisierte und global ausbreitete.

Als Fallstudie für die Übertragung und Ausbreitung des metropoliten verursachten Krisenmechanismus bietet Dietmar Rothermund am Beispiel der Bauern in Britisch-Indien, Burma, Indonesien, China, Indochina, den Philippinen und Japan einprägsames Anschauungsmaterial (S. 15ff.). Auch wenn die Bauern Asiens nicht direkt vom US-amerikanischen Aktienkrach betroffen waren, so doch vermittelt über fallende Produzentenpreise (z. B. für Bauwolle, Weizen) und des Weiteren über Kreditrestriktionen.

Vor einer exklusiven Identifikation von Hauptschuldigen (z. B. USA) für die große Krise warnen Autoren wie Albrecht Ritschl. Er argumentiert vor dem Hintergrund der Betrachtung internationaler Kapitalbewegungen und unter Fokussierung auf die deutsche Maschinenbauindustrie, dass die Rezession in Deutschland bereits 1927 mit dem Rückgang von Inlandsaufträgen einsetzte, während in den USA und Großbritannien 1928 noch ein gutes Investitionsklima und wachsende Dividenden zu beobachten waren. Mit seiner These autochthoner Krisenursachen jenseits der USA und der wichtigen Rolle Deutschlands für deflationäre Dynamiken bestätigt er nachträglich Peter Temins Argument aus dem Jahre 1971 (S. 13).³

In erfrischender Weise schert Salamos Salomou aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Hauptstrom aus und vertritt die Position, dass der Handelsprotektionismus der 1930er Jahre nicht ausschließlich negativ bewertet werden sollte. Aus den Zeitumständen heraus betrachtet ergibt sich folgendes Fazit: „In a world with few policy instruments and severe economic shocks, national protection provided a viable and in some cases an effective policy tool.“ (S. 155) Er empfiehlt also eine länderspezifische Betrachtung, indem er die deutsche Entwicklung als Ausdruck einer „Autarkie“-Politik der gezielten Kriegsvorbereitung versteht, dem britischen Handelsprotektionismus ab 1932 durchaus eine stimulierende ökonomische Wirkung zugesteht, wobei nicht nur Formen des Bilateralismus, sondern

auch Formen der Kooperation entlang kolonialer Traditionen erwähnt werden (S. 153).

Zahlreiche Belege für Salomous These, dass im Gefolge der Weltwirtschaftskrise einzelne (vor allem größere) Länder wie zum Beispiel die Türkei, Mexiko, Brasilien etc. mittels protektionistischer Politikmuster durchaus eigenständige Entwicklungspotenziale mobilisieren konnten und darüber mittelfristig zu stärker selbstbestimmten Wirtschaftspolitiken gelangten, liefern globalhistorisch angelegte Studien.⁴

Zur Frage, inwiefern bestimmte Akteurskonstellationen bzw. Akteure damals in der Lage waren, international abgestimmte Krisenvermeidungspolitiken oder gar Krisenlösungskonzepte zu implementieren, liefern einige Beiträge exemplarische Hinweise. Harold James beschäftigt sich mit dem Scheitern der „Bank for International Settlement“, die den Übergang von einer Managerin von Reparationsangelegenheiten mit begrenztem Aktionsradius hin zu einer weltweit agierenden Zentralbankinstitution mit regulativ-kooperativer Funktion nicht schaffte.

In einem weiteren Beitrag analysieren Monika Rosengarten und Carl-Ludwig Holtfrerich die Politik der „International Chamber of Commerce“, die sich für den Abbau von Handelsbarrieren, für die Wiederbelebung von Freihandel, für die Wiederaufnahme von Kapitalexporten aus den USA und für die Schaffung einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einsetzte. Wie die Autoren meinen, sei der Erfolg empirisch schwer messbar; allerdings kann auch hier gelten, dass Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander klappten.

Auf der Ebene von Regierungen dominierte das kurzfristige „nationale Interesse“ als Handlungsmaxime. Patricia Clavin zeigt am Beispiel der Londoner Weltwirtschaftskonferenz des Jahres 1933, wie sehr ein echter Wille zur politischen und wirtschaftlichen Kooperation in den Ländern Deutschland, Frankreich und Großbritannien fehlte. Auch dieser Beitrag bilanziert keine Alleinschuld der USA, sondern gibt den europäischen Führungseliten einen Anteil daran, dass nicht selten bestimmte Handlungsweisen der politischen Entscheidungsträger die Krise bzw. Krisenauswirkungen verschärften, statt sie abzumildern.

Eine andere Quelle des wirtschaftlichen Versagens erblickt Gerald D. Feldman in den Versicherungsunternehmungen, die durch riskante Unternehmensentscheidungen, in Einzelfällen durch Vermischung persönlicher und einzelbetrieblicher Interessen bis hin zu kriminellen Vorgangsweisen manche Firmenbankrotte entscheidend beeinflusst haben. Die Studie diskutiert dies exemplarisch anhand der „Frankfurter Allgemeinen Versicherungs-AG“ (Favag) und der österreichischen Phönix-Versicherung.

Aus der Feder des Keynes-Biographen Robert Skidelsky erfahren wir, dass Keynes sich zwar nie wirtschaftshistorisch mit der Großen Depression beschäftigte, sich aber im Kontext einiger zeitgenössischer Situationen bereits für eine Politik des *deficit spending* bzw. für massive monetäre Expansionsstrategien aussprach (anlässlich eines Symposiumsbesuchs in Chicago 1931 und im Zuge von Kontakten mit Präsident Roosevelt 1934). Für Skidelsky sind auch heute zahlreiche Ähnlichkeiten mit der Weltwirtschaftskrise auszumachen, er betont mit dem Brustton innigster (aber durchaus hinterfragbarer) Überzeugung, dass die Regierungen ihre historischen Lektionen gelernt hätten und schließt mit einem optimistischen Ausblick: „So while the newly globalised economy will be repeatedly ,sho-

cked' by unexpected events, a second Great Depression would require a collective amnesia which is inconceivable." (S. 112)

Im Abschlussbeitrag des Sammelbandes beschäftigt sich Barry Eichengreen mit der Möglichkeit der Abwendung von globalen Krisen. Seine Reflexionen oszillieren zwischen historischen und gegenwärtigen Aspekten von Krisenphänomenen und politischen Steuerungsoptionen. Im Unterschied zu Skidelsky liefert er detailliertere Begründungen. Ein sozialpsychologischer Aspekt, den Eichengreen anspricht, erscheint von besonderer Relevanz bezüglich der Fähigkeit bzw. Bereitschaft, ökonomische Krisen wahrzunehmen. So war etwa die unmittelbare Angst wegen der großen Krise des Jahres 1997/1998 kurze Zeit später schon wieder vollends verfliegen und aus dem öffentlichen Diskurs verschwunden. Die Krisenkonstellation des Jahres 1998 und die Reaktionsmuster verweisen – so Eichengreen – auf unterschiedliche Voraussetzungen: So blieb im Gegensatz zur historischen Erfahrung die US-Ökonomie auf Wachstumskurs, die G-7-Staaten intervenierten mit Zinssatzreduktionen, den Finanzinstitutionen in Schwierigkeiten wurde unter die Arme gegriffen, das Welthandelssystem blieb mehr oder weniger auf Kurs. (S. 181ff.) Das erfolgreiche Krisenmanagement basierte nach Eichengreen auf einer „combination of good policies, good institutions, and good luck“. Allerdings: „[W]e cannot assert with confidence that the pieces will again fall into place in the event of another equally serious shock.“ (S. 185) Und schließlich bedarf es einer Stärkung der Finanzinstitutionen (im nationalen und internationalen Maßstab), der Marktkräfte und der Etablierung einer neuen internationalen Finanzarchitektur.

Diese Art der Empfehlungskataloge mag ja durchaus plausibel klingen, ihr fehlt letztlich aber jegliches Verständnis für die ureigensten kapitalismusimmanenten Widersprüche, die durch derartige Politikempfehlungen nicht aus der Welt zu schaffen sind. Aber es handelt sich nicht nur beim Beitrag von Eichengreen um eine Visitenkarte akademischer Gelehrsamkeit. Seit dem Erscheinen des Sammelbandes ist die Krisenanfälligkeit nicht geringer geworden, das Thema (auch unter dem Aspekt von Geschichte und Gegenwart) bleibt virulent.

Von einer global- und strukturgeschichtlichen Betrachtung kommen wir nun zu einer Österreich-Fallstudie, die sich mit der Wirtschaftspolitik des „Ständestaates“⁵ kritisch auseinandersetzt. Es handelt sich dabei um die nunmehr in Buchform vorliegende Habilitationsschrift von Gerhard Senft. Der Haupttitel – „Im Vorfeld der Katastrophe“ – könnte fast als Beschönigung missverstanden werden, würden die Ausführungen des Autors nicht doch eine andere Deutung nahe legen.

Senfts sehr umfangreiches Buch ist keinesfalls von einem Zuschnitt, der nur die Zeitspanne zwischen Februar 1934 und März 1938 abhandelt. Vielmehr organisiert der Autor seine Argumentationen vor dem Hintergrund der gesamten Zwischenkriegszeit und greift darüber hinaus sehr stark auf ideologiegeschichtliche Wurzeln der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück. Damit soll ein Nachvollziehen der Genese und der Entwicklung des „ständischen Denkens“ möglich gemacht werden.

Zugleich bettet der Autor seine Ausführungen in die Reflexion diverser Krisen des österreichischen Modernisierungspfad ein, wie zum Beispiel einer Identitätskrise, Distributionskrise, Integrationskrise, Legitimitätskrise, Partizipationskri-

se und Penetrationskrise (S. 36ff). Als erster Höhepunkt des Konflikts zwischen den Konzepten von Moderne und Gegenmoderne („ständestaatliche“ Konzepte) werden die 1920er Jahre ausgemacht. Die romantisch-katholische Konzeption des Freiherrn von Vogelsang aus dem späten 19. Jahrhundert verlor vorerst nach dessen Tod (1890) an Bedeutung.

Um die österreichische Situation in den 1920er Jahren nicht allzu „rückständig“ erscheinen zu lassen, soll ein kleiner Hinweis genügen: Der endgültige Durchbruch von sozialphilosophisch und gesellschaftspolitisch fundierten Positionen der Moderne war in globaler Perspektive nicht einmal in Ländern wie den USA so eindeutig und unumstritten, wie man glauben könnte. In den 1920er Jahren war es noch keine so hundertprozentig ausgemachte Tatsache, dass die gesellschaftliche und politische Identität sich endgültig zu Gunsten kosmopolitischer Präferenz ausrichten würde.

In Österreich beflügelten die Dauerkrise der 1920er Jahre und erst recht die Verschärfung der sozialen und ökonomischen Probleme, verursacht durch die Weltwirtschaftskrise und ihre Folgen, eine unverkennbare Wiedergeburt sozial-konservativer Ständekonzepte. Seit 1900 hatten sich zwar die Trägergruppen gewandelt, die Propagierung eines „dritten Weges“ zwischen liberalem Kapitalismus und Sozialismus blieb allerdings ein zentrales Moment. Nach Meinung von Senft kommt dem korporatistischen Realbeispiel des italienischen Faschismus eine besonders inspirierende Rolle zu, um zu verstehen, wieso der Ständestaatsgedanke in den späten 1920er Jahren mächtig Auftrieb erlebte (S. 60).

In Österreich war das katholisch-konservative Milieu in den 1920er Jahren ideologisch hinsichtlich des ständischen Modells keinesfalls einheitlich. Zu den wichtigsten Proponenten ständestaatlicher Konzepte zählten etwa Heinrich Pesch und Johannes Messner, die der „realistischen Schule“ des „Solidarismus“ zugerechnet werden. Während sich bei ihnen die Sozialkritik auf die gewünschte Korrektur marktwirtschaftlicher Verzerrungen beschränkte (S. 76ff), vertrat die „universalistische“ Gruppe um Othmar Spann eine fundamental gegen die Prinzipien der Moderne gerichtete Ständekonzeption, die auf eine idealisierte Ständegliederung mittelalterlicher Provenienz rekurrierte (S. 79ff). Ignaz Seipel präsentierte seine Konzeption von Ständesystem – ganz im Gegensatz zu Spann – bewusst nicht als Projekt der Gegenmoderne. Für Senft folgte Seipel nicht der katholisch-romantischen Ständeidee, sondern entschied sich „bewusst für den Ausbau der Staatsautorität“. Für ihn war die Ständestaatsidee eine „Karte im Poker der Politik“, ein Instrument gegen den ungeliebten Parteienstaat (S. 89). Für den realgeschichtlichen Verlauf in Richtung der Etablierung eines „Ständestaates“ nicht unwichtig war wohl die von Papst Pius XI. 1931 proklamierte Enzyklika „Quadragesimo anno“, die den konservativen Machteliten als willkommener Anlass zur Legitimation einer „neuen Ordnung“ diente.

Machttechnisch bedienten sich die Totengräber der demokratisch legitimierten Ersten Republik allerdings vorhandener Instrumente. Auf der Basis des kriegswirtschaftlichen Ermächtigungsgesetzes aus dem Jahre 1917 wurde im Oktober 1932 der Weg des autoritären Notverordnungsregimes eröffnet (S. 120ff), der schließlich in die Mai-Verfassung (mit Gottesbezug in der Präambel) von 1934 mündete (S. 139f). „Christlich-Ständisch-Autoritär“ galten als grundlegende Prinzipien der Verfassung des Jahres 1934 (S. 140). Allerdings blieb auch nicht un-

erkannt, dass die Autoren der Mai-Verfassung keinesfalls alle liberalen und demokratischen Elemente aus der Verfassung verbannten, was etwa die Kritik von Gustav Spann nach sich zog (vgl. S. 141). Die Verfassungswirklichkeit war bekanntermaßen nicht rosig, die Gesetzgebungsmöglichkeiten kannten zwar einen „ordentlichen“ Weg, sahen allerdings weiterhin die Option durch das Ermächtigungsgesetz vor, wonach das Verordnungsregime freie Bahn erhielt, garniert mit einem zusätzlichen Notrecht der Bundesregierung und des Bundespräsidenten (S. 149).

Das eigentliche Ziel der Verfassung von 1934 sollte die Verankerung der berufsständischen Ordnung sein, die gleichsam auch eine „Repräsentation des Volkes“ – sozusagen als Ersatz für das liquidierte Parteiensystem – sein sollte. Der pro-italienisch eingestellte Heimwehr-Minister Odo Neustädter-Stürmer, zuständig für die legislativen Arbeiten für den berufsständischen Aufbau, orientierte sich an einem Dreisäulen-Modell. Demnach wurden drei Sphären des sozialen Lebens unterschieden, für die entweder die Staatspolitik, die Kulturpolitik oder die Wirtschaftspolitik zuständig seien. (S. 151) Die erste Etappe des berufsständischen Aufbaus wurde mit der Gründung des „Gewerkschaftsbundes der österreichischen Arbeiter und Angestellten“ eingeleitet, nachdem bereits im Gefolge der 12.-Februar-Ereignisse ein Einheitsgewerkschaftsbund geschaffen worden war. Ungleich komplizierter gestaltete sich die Etablierung eines Arbeitgeberverbandes im Gewerbebereich. Die Vielzahl unterschiedlicher Gewerbeverbände und Genossenschaften machten den Weg zu einem Gewerbebundgesetz schwierig und umstritten. „Ähnlich wie bei der Neugestaltung des industriellen Arbeitgeberverbandes war auch hier unklar, was mit der bisherigen Kammervertretung zu geschehen habe.“ (S. 155)

Die ursprünglich dritte Etappe des „ständischen Aufbauwerkes“, der Zusammenschluss der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, konnte „nur in sehr beschränktem Ausmaß realisiert werden.“ (S. 156) Im Jahre 1936 wurden die so genannten „berufsständischen Ausschüsse“ ins Leben gerufen. Diesen paritätisch zusammengesetzten Organen kam die Rolle der Konfliktschlichtung in Streitfällen aus Arbeitsverhältnissen oder umstrittenen Kollektivvertragsregelungen zu. Senft betont einerseits, dass schon die zeitgenössischen Funktionseliten um die Jahreswende 1935/36 einbekennten, dass der „ständische Aufbau“ ins Stocken geraten sei. Nichtsdestotrotz unterstreicht er andererseits, dass mit dem Einmarsch der deutschen Truppen im März 1938 eine Regime beseitigt wurde, „das die faschistischen Originale (von Mussolini bis Hitler) in einigen zentralen Belangen nahezu perfekt zu imitieren verstanden hatte.“ (S. 157)

In einem äußerst umfangreichen Kapitel beschäftigt sich Senfts Studie dann mit den interessenpolitischen Konstellationen im „Ständestaat“. Die interpretatorische Stoßrichtung widerspiegelt treffend die Kapitelüberschrift: „Auf neuen Wegen – zu alten Zielen“ (S. 159ff.) Hier betont der Autor mittels einer ideengeschichtlichen Rückblende, wie fruchtbar es sein kann, die Herausbildung des modernen Verbändewesens und das ihr zugrunde liegende Ideologiesubstrat historisch zu rekonstruieren. Es werden dabei zwei Zonen („Hort der Traditionsgebundenheit“) mit besonders traditionalistisch ausgeprägten Interessenartikulationsformen ausgemacht. Getragen wurden diese zum einen im Bereich der Landwirtschaft von den alten Vorstellungen einer patriarchalischen Gestaltung bäuer-

licher Produktionsgemeinschaften (S. 241ff), und zum anderen wurde im gewerblichen Sektor eine vermeintliche Einheit von Arbeitgeber und Arbeitnehmer unterstellt. (S. 220ff) Realgeschichtlich wurden gerade die von der Arbeitgeberseite 1936 formulierten Forderungen zum Nachweis weiterhin divergierender Interessen; von einer harmonischen Gemeinsamkeit und berufsständischer Einheit im Bereich der gewerblichen Wirtschaft war somit auch hier nichts zu bemerken. (S. 221)

Das umfassendste Kapitel in der Studie von Senft ist im Sinne einer Politikfeldanalyse der Wirtschaftspolitik im „Ständestaat“ gewidmet. Die generelle Ausrichtung der österreichischen Wirtschaftspolitik seit der Ermordung von Dollfuß drehte sich vor allem um die Erfüllung der Gläubigerauflagen angesichts der beträchtlichen Auslandsschulden. Die Regierung verfolgte das Ziel der Herstellung eines ausgeglichenen Budgets und einer stabilen Währung. Hinsichtlich einer umfassenden Würdigung der praktizierten Wirtschaftspolitik des „ständestaatlichen Regimes“ kommt Senft zur Einschätzung, dass diese sich „bei näherer Betrachtung als ein schwer erfassbares Phänomen“ erweist, denn „[u]nübersehbare Widersprüchlichkeiten bestimmen das Bild, in das ein sektoraler Antiinterventionismus, aber auch planwirtschaftliche Neigungen zu passen scheinen.“ (S. 243) Die klassische Metapher von Charles P. Kindleberger vom „wirtschaftspolitischen Analphabetentum“ kommt Senft bei der Analyse der Wirtschaftspolitik des „Ständestaates“ in den Sinn, da „bestehende Instrumentarien nicht genutzt oder einfach übersehen wurden.“ (S. 243) Des Weiteren findet er, „ein orthodoxes Grundmuster wurde durch eine Vielzahl von Ad-hoc-Maßnahmen ergänzt“; insgesamt fällt dabei der „pragmatische Zug“ der Politikmuster auf. (S. 243)

Senft kann auch in einem weiteren Befund zugestimmt werden, wenn er sagt: „Es fehlte am Vermögen, die Vorstellungen über die Lage der Volkswirtschaft zusammen mit Zielvorgaben und einem erforderlichen Ordnungsrahmen sowie einem entsprechenden Instrumentarium in ein Gesamtkonzept ohne Antagonismen zu integrieren. Obwohl sich Schwergewicht und ideologischer Gehalt in einer ständisch orientierten Wirtschaftspolitik vor allem auf den institutionellen Bereich bezogen, klafften auch hier Anspruch und Wirklichkeit auseinander. War es ursprünglich ein Ansinnen gewesen, die Stände zu Trägern der Wirtschaftspolitik zu machen, so zeigte sich zum Ausklang der Ständestaatsära keinerlei Anzeichen, auf den absolut gesetzten Willensvollzug „von oben“ zu „verzichten.“ (S. 244) Mit anderen Worten: (Politischer) Zwang blieb das bestimmende Moment der österreichischen politischen Kultur im „Ständestaat“.

Im erwähnten Hauptteil der Studie, einem besonders gelungenen Abschnitt, entrollt Gerhard Senft ein Panorama der zeitgenössisch relevanten ideologischen Strömungen, prüft deren wirtschaftspolitische Grundannahmen und liefert eine sehr differenzierte und erfrischende Interpretation, die nichts mit den üblichen Stereotypen zu tun hat. Dabei gelingt es ihm herauszuarbeiten, dass trotz aller sozialkonservativer, antiliberal und antikapitalistisch anmutender Rhetorik die neoklassischen Grundlagen zahlreicher wirtschaftspolitischer Konzepte und deren Hegemonie in der österreichischen Zwischenkriegszeit das bestimmende Moment blieben. (S. 244ff) Einzig die Spann-Schule trat mit ihrem antiliberalen und antimarxistischen Kurs strikt für eine „gebundene Form der Wirtschaft“ ein. (S. 245)

Was unterdessen ohnedies kein akademisches Geheimnis unter Wirtschaftshistorikern mehr darstellt, arbeitet Senft nochmals sehr gut am Beispiel der sozialdemokratischen wirtschaftspolitischen Konzeptionen und der ihr zugrunde liegenden Überzeugungen heraus. Demnach hatte „die Strömung des Austromarxismus das klassische ökonomische Denken noch nicht hinter sich gelassen“, und folgerichtig hatten die „[s]ozialistischen Theoretiker in Österreich ... in der akuten Krisensituation den bürgerlichen Ökonomen nur wenig entgegensetzen.“ (S. 247) So stimmten die Sozialdemokraten etwa dem Budgetsanierungsgesetz von 1931 zu, und Otto Bauer folgte letztlich hilflos den liberalen Krisendeutungen, dass u. a. Arbeitslosigkeit durch zu hohe Löhne verursacht sei. Reformistische Ansätze (wie sie auch in den Reihen der österreichischen Gewerkschaften zum Beispiel von Johann Schorsch vertreten wurden), die „über Krediterschöpfung den finanziellen Spielraum der öffentlichen Hand erweitern wollten, beurteilte Bauer abschlägig.“ (S. 248) Die mit Wirtschaftsfragen vertrauten sozialdemokratischen Repräsentanten Bauer, Breitner und Danneberg stimmten durchaus einem Deflationskurs zu, wie er im benachbarten Deutschland von Hilferding und Breitscheid vertreten wurde. Von „einem ‚präkeynesianischen‘ Kurswechsel in der österreichischen Sozialdemokratie konnte also auch 1933 keine Rede sein.“ (S. 248)

Mit dem Andauern der Krise in den frühen dreißiger Jahren war der Liberalismus aber selbst zunehmend in Argumentationsschwierigkeiten geraten. In dieser Situation konnte die Spann-Schule ihre Position weiter ausbauen, die faschistische Heimwehr als politischer Akteur in Österreich trat konsequent für eine „Verbindung von Ständewesen und Planwirtschaft ein.“ (S. 249) Innerhalb des christlich-konservativen Lagers versuchten die Vertreter der „solidaristischen Schule“ (Johannes Messner und Josef Dobretsberger) ihren alten Überzeugungen eines „dritten Weges“ zwischen (reiner) ökonomischer Effizienz und Antikapitalismus (im Sinne der Spann-Schule oder einer korporatistischen Planwirtschaft) treu zu bleiben. Bei ihnen sollte die ökonomisch gesteuerte Wettbewerbsordnung nicht abgeschafft, sondern „nur – etwa durch das Subsidiaritätsprinzip [Sozialpolitik, Anm. G.M.] – gemildert werden.“ Nur die „Ordnung des Wettbewerbs“ wurde als zentrales Instrument der Konjunkturpolitik anerkannt. Dieses wirtschaftspolitische Denken entsprach haargenau den erzliberalen Überzeugungen eines Ludwig Mises. Überdies war den österreichischen Solidaristen das Manko eigen, dass sie standhaft an der „Illusion“ festhielten, dass „eine Gesellschaft ohne Interessenkonflikte (etwa zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer) und ohne echten Aushandlungsprozess zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen zu organisieren wäre.“ (S. 253)

In verschiedenen quellennahen Passagen weist Senft dann auch sehr überzeugend nach, dass sowohl die konzeptionellen als auch die realen Widersprüche von Theorie und Praxis ständestaatlicher Politikmuster allerorten nachweisbar sind. Aus Platzgründen muss hier auf den exemplarischen Nachweis verzichtet werden (vgl. Kapitel 5). Die Erbschaft des habsburgischen Obrigkeitsstaates und die ungünstigen ökonomischen Rahmenbedingungen nach dem Wegfall der „Nachfolgestaaten“ mit ihren auf nationale ökonomische Interessen ausgerichteten Wirtschaftspolitiken im Verein mit den generellen weltwirtschaftlichen Negativeinflüssen generierten ein mentales gesellschaftliches Klima, das zwi-

schen Kulturpessimismus (Abrechnung mit den „Modernisten“) und ausgeprägtem Antimarxismus (im Klartext: gegen die Interessenwahrnehmung von Gewerkschaften und Arbeiterbewegung gerichtet) hin und her pendelte. Im Österreich der Ständestaatsära blühte wie auch in anderen Staaten die massive Regulierung der Außenhandelspolitik (Hochschutzzollpolitik, Einfuhr- und Ausfuhrverbote, Devisenbewirtschaftungsmaßnahmen und Kontingentierungen, Clearing-Abkommen usw.), und an der Tagesordnung stand gleichzeitig eine forcierte Sozialabbaupolitik, die ziemlich ungeniert verfolgt wurde, nachdem zuvor die formale Entrechtung autonomer Interessenwahrnehmung von Lohnabhängigen durch die staatlichen Behörden durchgesetzt worden war.

Soweit einige Aspekte des lesenswerten Buchs (als Pflichtlektüre ins Bücherregal!) von Gerhard Senft hinsichtlich der österreichischen Antwort auf eine bereits lang schwelende sozialökonomisch wie soziopolitisch begründete Transformationskrise (mit der Leitfragestellung, inwiefern eine ökonomisch und sozial integrierte Entwicklung auf der Grundlage stabiler massendemokratisch-parlamentarischer Basis nachhaltig verwirklicht werden kann), die schließlich vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise zur demokratiepolitischen Eskalation drängte und in der Liquidierung der demokratischen Ersten Republik gipfelte und den Weg für eine autoritäre Diktatur freimachte. Die letztendlich von neoklassischen wirtschaftspolitischen Kochrezepten angeleitete wirtschaftspolitische Praxis des „christlichen Ständestaates“, die schnurstracks in die nächste politische Katastrophe führte, unterschied sich durchaus von andernorts praktizierten Wirtschafts- und Sozialpolitiken (z. B. der USA, von Schweden, von den größeren Territorialstaaten der so genannten „Dritten Welt“).

Beide Bücher lassen sich sehr gegenwartsbezogen lesen: Wenig adäquate wirtschaftspolitische Antworten auf ökonomische Transformationskrisen verschärfen ökonomische und soziale Bedingungen, aus denen sich mittelfristig nicht intendierte, negative demokratiepolitische Konsequenzen ergeben können.

Gerhard Melinz

Anmerkungen

- ¹ In diese Richtung geht eine Publikation, in der einzelne Autoren eines Sammelbandes, ausgehend von einem Verständnis von „Krise als Übergang“, die Ursachen, Verlaufsformen und Konsequenzen von 1929 und den Folgejahren sowie krisenhaften Transformationsprozesse seit den 1970er Jahren vergleichend interpretieren. Vgl. Feldbauer, Peter; Hardach, Gerd; Melinz, Gerhard (Hrsg.), *Von der Weltwirtschaftskrise zur Globalisierungskrise (1929-1999). Wohin treibt die Peripherie?* (= HSK 15 / Internationale Entwicklung, Frankfurt/M.-Wien 1999).
- ² Erfreulicherweise hat jüngst auch die Zeitschrift PROKLA ein Themenheft zum Schwerpunkt „Die kommende Deflationskrise?“ gestaltet. Vgl. PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 34/134 (2004). Die Relevanz von Deflationsgefahren zeigt sich ebenso in dem Umstand, dass der IWF eine diesbezügliche Task Force einrichtete, die im Frühjahr 2003 Bericht erstattete und Deutschland zusammen mit Japan, Taiwan und Hongkong zu den hoch deflationsgefährdeten Ländern zählte.
- ³ Vgl. auch die ausführliche Monographie Ritschl, Albrecht, *Deutschlands Krise und Konjunktur 1924-1943. Binnenkonjunktur, Auslandsverschuldung und Reparationsprobleme zwischen Dawes-Plan und Transfersperre* (= Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, Beiheft 2, Berlin 2002).

⁴ Vgl. die Beiträge in Feldbauer, Hardach, Melinz (1999), siehe Anm. 1.

⁵ Gerhard Senft verzichtet auf eine besondere Markierung – etwa durch Anführungszeichen – dieses Begriffs. Der Rezensent präferiert Anführungszeichen, was nicht als Haarspalterei missverstanden werden soll. Der selbstgestellte Anspruch des „christlichen Ständestaates“, ein wirklich berufsständisch organisiertes Gemeinwesen zu schaffen, wurde dermaßen verfehlt, dass dies sichtbar gemacht werden sollte. Der Verzicht auf die Verwendung des Begriffs „Austrofaschismus“ geht in Ordnung, denn er hatte in früheren Jahren mehr die Funktion die weltanschauliche Position des jeweiligen Autors zu markieren, als wirklich analytisch gehaltvolle Erkenntnisse zur autoritären Regierungskultur der Jahre 1934 bis 1938 beizusteuern. Senfts Fazit aus einer Kürzestpräsentation der bisherigen Versuche das Herrschaftssystem der Jahre 1934 bis 1938 zu charakterisieren mündet in folgender Positionierung: „Am ehesten wird man also für die Zeitspanne zwischen 1934 und 1938 in Österreich wohl von einem mit faschistischen Elementen durchsetzten autoritären Regime sprechen müssen.“ (S. 125)

Fit mach mit?

Rezension von: Ulrich Brand, Werner Raza (Hrsg.), *Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes*, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster 2003, 331 Seiten, € 24,80.

Im Jahr 2001 fand in Wien die internationale Tagung „Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes“ statt, die von Ulrich Brand und Werner Raza, die auch die Herausgeber des vorliegenden Sammelbandes sind, organisiert wurde. Die ReferentInnen und TeilnehmerInnen dieser Tagung wurden mit der Frage konfrontiert, ob die regulationstheoretischen Konzepte überhaupt noch tragfähig sind. Diese hatten sich zwar für eine Theoretisierung und Analyse des Fordismus, also jener Periode kapitalistischer Entwicklung, die mit dem Ende der „immerwährenden“ ökonomischen Prosperität in den 70er Jahren in die Krise geraten war, als sehr fruchtbar erwiesen. Doch schon die Doppeldeutigkeit des Titels – das Fragezeichen im Haupttitel – signalisiert, dass an den theoretisch-politischen Perspektiven des Regulationsansatzes, insbesondere mit Blick auf seine gesellschaftskritische Analyse- und Handlungsfähigkeit unter den Bedingungen des Postfordismus, Zweifel angebracht scheinen.

Die Herausgeber wollen zwar nicht so weit gehen wie der ebenfalls in diesem Band vertretene Bernd Röttger, der in einem Aufsatz aus dem Jahr 2001 die Regulationstheorie am Ende der Fahnenstange angekommen sah.¹ Die Zweifel an der weiteren Entwicklung des regulationstheoretischen Ansatzes manifestieren sich jedoch im inhaltlichen Ziel der Tagung bzw. des Sammelbandes, das auf die Notwendigkeit permanenter Aktualisierungen „im Sinn einer Reflexion aktueller Veränderungen“,² welche auf die Theorie und ihre Begriffe rückwirken müssen, verweist. „Dies“, so die Herausgeber, „gilt umso mehr für eine Kapitalismustheorie, die sich theoretisch-konzeptionell wie zeitdiagnostisch auf der Höhe der Zeit befinden will“ (S. 8). Ja mehr noch, um den theoretisch-politischen Perspektiven des Regulationsansatzes nachzugehen, müsse bedacht werden, inwieweit noch ein herrschaftskritisches und emanzipatives Potenzial in ihm angelegt ist und fruchtbar gemacht werden kann (S. 9).

Der rebellische Nachwuchs Althussers

Der rebellische Nachwuchs Althussers, wie Alain Lipietz³ (1992), ein zentraler Vertreter der Regulationstheorie, die RegulationistInnen einmal bezeichnete, formierte sich als Antwort auf die „Krise des Marxismus“, die von Louis Althusser in den 1970er Jahren konstatiert worden war. Inzwischen aber ist aus der Rebellion eine veritable Verleugnung der Eltern geworden, wofür eine Reihe theoretischer Reorientierungen zentraler Protagonisten des Ansatzes wie etwa Robert Boyer oder Michel Aglietta stehen. Diese haben sich den institutionalistischen und evolutionstheoretischen Wirtschaftswissenschaften zugewandt und sehen ihre

Rolle als Berater von mitte-links Regierungsparteien (ausführlich dazu Joachim Becker im vorliegenden Band).

Bob Jessop bezeichnet daher in seinem Beitrag den Regulationsansatz als „eine eigenständige Richtung der evolutionsökonomischen und institutionalistischen Wirtschaftswissenschaften, der (zumindest in frühen Arbeiten) von der marxistischen politischen Ökonomie beeinflusst war“ (S. 90).

Der Regulationsansatz wurde seit den 80er Jahren international – also auch im deutschsprachigen Raum – rezipiert und um vielfältige Themen und Auseinandersetzungen erweitert. Ja, es ist festzuhalten, dass die Begrifflichkeit der Regulationstheorie im Laufe der Zeit viele sozialwissenschaftliche Diskurse, die sich einen gesellschaftskritischen Anstrich geben wollten, durchdrang, ohne dass dem eine vertiefte Reflexion dieses Ansatzes zugrunde gelegen wäre.

Die für die deutschsprachige Rezeption und Erweiterung der Regulationstheorie zentralen Themensetzungen sind im vorliegenden Band präsent bzw. werden in einer Reihe von Beiträgen reflektiert.

Wie Joachim Becker in seinem Aufsatz über die Entwicklungen des regulationistischen Ansatzes „Beiderseits des Rheins“ (S. 58-75) betont, ist für die systematische deutschsprachige Rezeption insbesondere auf die Arbeiten Joachim Hirschs⁴ und seines Umfelds seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre zu verweisen, die v. a. auf eine staats- und hegemonietheoretische Erweiterung abzielen.

Bob Jessop versuchte im angelsächsischen Raum mit seinen Arbeiten ebenfalls dieses zentrale Defizit des Ansatzes, das in der Konzeptualisierung des kapitalistischen Staates und den Wandlungen seiner Form und Funktion in verschiedenen Phasen des Kapitalismus gesehen wurde, zu überwinden. Sowohl Hirsch als auch Jessop sind mit je einem Beitrag im vorliegenden Band vertreten.

Auch die im letzten Jahrzehnt bedeutsame Rezeption und Erweiterung der regulationistischen Konzeptionen in der radikalen Geographie wie auch in der Stadtforschung sowie die Auseinandersetzung um die Konstitution und Veränderung der räumlichen Ordnung des Kapitalismus wird in einigen Beiträgen ausführlich vorgestellt und diskutiert.

Außerdem werden neben Aufsätzen zur regulationstheoretischen Analyse peripherer Gesellschaften und der zunehmend globalisierten Akkumulation im kapitalistischen Weltsystem Versuche vorgestellt, regulationistische Konzeptionen für ökologische Fragestellungen fruchtbar zu machen. So diskutieren Christoph Görg und Werner Raza in ihren Beiträgen das Konzept der gesellschaftlichen Regulation der Naturverhältnisse.

Die Aufsätze geben also insgesamt einen guten Überblick über einige Entwicklungen, die der Regulationsansatz genommen hat. Sie enthüllen jedoch auch „blinde Flecken“ dieser Evolution wie auch ihrer Rezeption hierzulande. So heben auch die Herausgeber hervor, dass Aufsätze, die den Regulationsansatz aus geschlechter- und rassismuskritischer Perspektive überprüfen und auf seine Anwendbarkeit untersuchen würden, in diesem Sammelband fehlen.

Weiters ist zu betonen, dass Analysen zum Wandel der Arbeitsverhältnisse und Arbeitsprozesse in der Krise des Fordismus und den nach der Regulationstheorie entstehenden postfordistischen Entwicklungsmodellen im vorliegenden Band nicht zu finden sind. Auch Bernd Röttger, der auf die Verbetrieblichung der indus-

triellen Beziehungen im Wandlungsprozess der Produktionsverhältnisse verweist, streift diese Ebene der Auseinandersetzung um einen neuen kapitalistischen Vergesellschaftungsmodus bloß (S. 29).

„Als zentrales Element der Identifizierung eines Bruchs mit der fordistischen Vergangenheit wird hier auf die Durchsetzung eines marktvermittelten, ‚abstrakten‘ Kontrollmodus sowohl in der internen und übergreifenden Unternehmenssteuerung als auch in den sozialen Beziehungen verwiesen. ‚Ökonomisierung‘ erscheint als Signatur einer neuen Entwicklungsepoche des Kapitalismus (...).“ (S. 30)

Aber gerade wenn der gesellschaftskritische Gehalt der Regulationstheorie diskutiert werden soll, wäre es wichtig, sich ihrer Wurzeln im so genannten strukturalen Marxismus zu besinnen, als dessen rebellische Nachkommenschaft sie sich ja einst bezeichneten. Obwohl etwa die staatstheoretischen Arbeiten Nicos Poulantzas (2002) für die regulationstheoretischen Auseinandersetzungen um den kapitalistischen Staat bei Bob Jessop oder Joachim Hirsch eine zentrale Rolle spielten, wurden wesentliche Impulse dieser Konzeption wenig diskutiert. Aus regulationistischer Perspektive wäre v. a. der von Poulantzas hergestellte Zusammenhang zwischen den Formen kapitalistischer Arbeitsteilungen und Arbeitsprozesse und deren Veränderung sowie der Besonderung des kapitalistischen Staates und dessen permanenter Rekonstituierung aufzugreifen. Die sozialen Kämpfe in und um die Veränderung der Arbeit im Übergang zum Postfordismus könnten dann als zentrales Konfliktfeld in der Durchsetzung eines neuen Modus der Regulation diskutiert werden.

Annahmen der Regulationstheorie

Vor dem Hintergrund der angedeuteten Entwicklungen und Defizite ist es nicht weiter verwunderlich, dass sich die Frage nach dem verbliebenen oder zu erneuernden gesellschaftskritischen Potenzial der Regulationstheorie durch einige Aufsätze des Sammelbandes zieht und sich daran auch einige Debatten auf der Konferenz entzündeten.

Das ursprüngliche regulationistische Programm bestand darin, der Frage nachzugehen, wie die als fundamental widersprüchlich, instabil und krisenhaft aufgefasste kapitalistische Produktionsweise sich über längere Perioden von Prosperität stabilisieren und reproduzieren kann, wenn die allgemeinen Bedingungen dieser Reproduktion nicht in den kapitalistischen Produktionsverhältnissen selbst zur Verfügung gestellt werden. Mit dem Begriff der Regulation(sweise) sollte erfassbar gemacht werden, wie sich der Kapitalismus bzw. ein historisch und geographisch spezifisches Regime der Akkumulation, trotz oder wegen seiner Widersprüche erhalten kann. In einer gewissermaßen kanonischen Fassung, die auch in den Beiträgen dieses Sammelbandes immer wieder ihr Echo findet, definierte Alain Lipietz, ein zentraler Vertreter der so genannten „Pariser Schule“ der Regulation, eine Regulationsweise als „(...) Gesamtheit institutioneller Formen, Netze und expliziter oder impliziter Normen, die die Vereinbarkeit von Verhaltensweisen im Rahmen eines Akkumulationsregimes sichern, und zwar sowohl entsprechend dem Zustand der gesellschaftlichen Verhältnisse als auch über deren konfliktuelle Eigenschaften hinaus.“⁵

Mit dem Begriff der Regulation sollte daher sichtbar gemacht werden, dass politische und ideologische Dimensionen in der bürgerlichen Gesellschaft nicht *ex post* – gewissermaßen als Überbau – zu den nach ehernen Gesetzen ablaufenden Prozessen der Akkumulation hinzutreten. Dadurch kann die gesellschaftliche Einbettung und Konstitution der kapitalistischen Produktionsverhältnisse als fundamentale Bedingung für die erweiterte, historisch und geographisch spezifische Reproduktion der kapitalistischen Produktionsweise verstanden werden. Der Staat und die ideologischen Prozesse in der Zivilgesellschaft aber auch die Reproduktion der Lohnabhängigen im Familienhaushalt sind im Regulationsansatz daher nicht als Epiphänomene der ökonomischen Basis zu verstehen. Vielmehr handelt es sich um relativ autonome, auf Grund ihrer Artikulation mit den kapitalistischen Produktionsverhältnissen jedoch widersprüchliche Kampffelder im gegliederten Ganzen der kapitalistischen Produktionsweise. In den sozialen Auseinandersetzungen in diesen gesellschaftlichen Feldern, die auch auf die Modifikation kapitalistischer Akkumulation abzielen, und natürlich in den Kämpfen in den kapitalistischen Produktionsverhältnissen im engeren Sinne geht es darum, Kapitalismus als umfassendes Gesellschaftsmodell zu konstituieren, ihn also trotz oder wegen seiner sich im Reproduktionsprozess permanent aufs Neue entfaltenden und konstituierenden Widersprüche zu stabilisieren.

Für den Regulationsansatz ist eine Phase langanhaltender Prosperität dann möglich, wenn eine historisch spezifische Regulationsweise und ein Akkumulationsregime – so das zweite fundamentale Konzept des Ansatzes – korrespondieren, sodass stabile Entwicklungspfade kapitalistischer Gesellschaftsformationen möglich werden. Lipietz versteht unter einem Akkumulationsregime „ein(en) Modus systematischer Reallokation des gesellschaftlichen Produktes, der über eine längere Periode hinweg ein bestimmtes Entsprechungsverhältnis zwischen den Veränderungen der Produktionsbedingungen (...) und den Veränderungen in den Bedingungen des Endverbrauches (...) herstellt.“⁶

Diese Konzeption bezieht sich auf historisch und geographisch spezifische Regularisierungen der ökonomischen Prozesse im engeren Sinne (auch wenn in der regulationistischen Debatte immer wieder Abgrenzungsprobleme zum Konzept der Regulation sichtbar wurden). Das Akkumulationsregime bezieht sich daher u. a. auf dominante Unternehmensformen, Managementstrategien, Arbeitsprozesse, Arbeitsteilungen und technologische Paradigmen sowie die jeweils produzierten Güter und Dienstleistungen und die Nachfrage danach.⁷

Im vorliegenden Zusammenhang ist wesentlich, dass eine Regulationsweise, eben nicht als Überbau aufgefasst wird, der *ex post* zum Akkumulationsregime hinzutritt, um die Imperative des Letzteren zu vollziehen. Vielmehr ist hervorzuheben, dass die Regulation selbst als Funktion und Bedingung der Akkumulation aufgefasst wird. Alex Demirovic und Bernd Röttger betonen im vorliegenden Band, dass genau darin eine der wesentlichen Erneuerungen bestand, die der Regulationsansatz in polit-ökonomischen und marxistischen Ansätzen zu leisten vermochte. Mehr noch, wird die Regulationsweise als Moment der kapitalistischen Akkumulation verstanden, so bedeutet dies nach Bob Jessop, dass das Kapital als soziales Verhältnis nicht vor seiner Regulation „existiert“, sondern es vielmehr erst durch diese „Form und Substanz“ erhält (S. 90).

Akkumulation und Regulation bilden daher in jeder Phase des Kapitalismus eine widersprüchliche und stets prekäre Einheit, welche die konkrete Kritik historisch spezifischer kapitalistischer Gesellschaftsformationen entschlüsseln müsste, um die Möglichkeiten der sozialen Kämpfe bestimmen zu können. Ist die Korrespondenz zwischen Regulationsweise und Akkumulationsregime nicht mehr gegeben, tritt eine Krise der kapitalistischen Vergesellschaftung ein. Insofern diese nicht mehr in und durch die bestehenden regulatorischen Instanzen gelöst werden kann, kann von einer Krise der Regulation und damit eines historisch spezifischen Entwicklungsmodells des Kapitalismus gesprochen werden. In einer derartigen Krise treten zwar die grundlegenden Widersprüche der kapitalistischen Produktionsweise mehr oder weniger offen zu Tage, ihre Form und Verlauf wird jedoch auch durch die spezifischen Widersprüche des an seine Grenzen gelangten Entwicklungsmodells geprägt.

Erst wenn es nach einer Periode sozialer Kämpfe und einer konflikthafter Rekonfiguration der Klassen- und anderer gesellschaftlicher Verhältnisse zur umfassenden Adaptierung und Umgestaltung der Akkumulation wie auch der regulationistischen Instanzen gekommen ist und zwischen diesen Dimensionen kapitalistischer Gesellschaftsformationen wieder eine gewisse Kohärenz besteht, ist aus regulationistischer Perspektive mit einer neuen Phase der Prosperität und des kapitalistischen Aufschwungs zu rechnen.

Der Fordismus und seine Krise

Die oben skizzierten Grundannahmen des Regulationsansatzes wurden in der Regel an der Phase des Fordismus und dessen Krise seit den 1970er Jahren untersucht. Da unbestimmt bleiben musste, was dieser Krise folgt, wurde der Begriff Postfordismus geprägt.

Das fordistische Entwicklungsmodell beruhte v. a. auf tayloristisch organisierter Fließbandproduktion einerseits, und – korrespondierend dazu – Massenkonsumtion standardisierter Produkte andererseits. Im regulatorischen Kompromiss des Fordismus konnte durch den relativen Ausgleich zwischen den Massenorganisationen des Kapitals und der ArbeiterInnenschaft (Sozialpartnerschaft, Neokorporatismus) der grundlegende Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital in einem die erweiterte Reproduktion des Kapitals stützenden Sinne produktiv gemacht werden. Wie Alex Demirovic argumentiert (S. 46), wäre es aus regulationistischer Perspektive jedoch verkürzt, dies einfach als eine Stilllegung des Klassenkampfes oder Integration der Organisationen der ArbeiterInnenbewegung in die herrschenden Verhältnisse zu verstehen. Vielmehr seien die sozialen Kämpfe selbst Teil der Reproduktion des Kapitals geworden.

„Dies stellt sich der zumeist eher implizit in Anspruch genommenen Annahme entgegen, es gebe auf der einen Seite den Klassenkampf, der zumeist als politische Aktion vorgestellt wird, während die alltäglichen, häufig mikrosoziologischen Vorgänge durch das Wahrnehmungsraster hindurchfallen.“ (S. 46)

Die Spezifik der fordistischen Regulationsweise ließ daher den Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital selbst zu einer Funktion der Reproduktion des Kapitalverhältnisses auf permanent expandierendem Niveau werden, indem sie ihm eine gewisse Richtung zu geben vermochte.

Die Lohnabhängigen und ihre Organisationen hatten nach 1945 in den meisten Staaten die Herrschaft des Managements über die Arbeitsprozesse akzeptiert, was in eine umfassende Durchsetzung tayloristischer Produktionsmethoden, die auf der wissenschaftlichen Organisation, Zerlegung und Kontrolle der Arbeitsprozesse beruhen, mündete.

Der politische Regulationsmodus sicherte die Akzeptanz dieser Arbeitsorganisation durch Massenkonsum, soziale Sicherheit und relativ stabile Beschäftigungsverhältnisse. Zentrale regulatorische Instanzen, welche diese Korrespondenz herstellten, sind daher im Wohlfahrtsstaat, der durch kollektive Sicherungssysteme individuelle Risiken ausgleichen sollte, und keynesianischer Nachfragepolitik, welche sich an Vollbeschäftigung und staatliche Intervention in die kapitalistische Ökonomie zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen orientierte, zu sehen.

Demirovic betont, dass Produktivitätssteigerungen (zumindest für einige Zeit) nicht gegen die Lohnabhängigen durchgesetzt werden mussten, sondern sich auf sie stützen konnten. Ja mehr noch, durch ihren Kampf für höhere Löhne, geringere Arbeitszeiten und besseren sozialen Schutz wurden die Märkte reorganisiert und die Einzelkapitalien gezwungen, durch die permanente Steigerung der Produktivität und die Einführung neuer Produkte – und weniger durch die Reduktion der Lohnkosten – (kurzfristige) Vorteile gegenüber Konkurrenten zu erlangen. Demirovic spielt hier zweifelsohne auf hegemoniale Elemente des „sozialdemokratischen Staates“ an, wie sie etwa in Schweden, aber auch in anderen Staaten im Konzept der solidarischen Lohnpolitik und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates die Entwicklung bis in die 70er und 80er Jahre bestimmten.

Das regulationistische Narrativ und seine Schwierigkeit, sich als gesellschaftskritischer Ansatz „Fit für den Postfordismus“ zu präsentieren, sind jedoch nicht ohne das Gegenstück zur Analyse der fordistischen Prosperitätsphase zu verstehen. Die Krisenerscheinungen der 1970er Jahre und die sozialen Konflikte und Dynamiken dieser Zeit, die vom Regulationsansatz als Krise des Fordismus bezeichnet wurden, formen die gesellschaftlichen Entstehungsbedingungen des Ansatzes und seiner theoriepolitischen Interventionen.

Anfang der 70er Jahre geriet der fordistische Kompromiss zunehmend unter Druck. Dies hing eng mit den Ende der 1960er Jahre entstehenden Protestbewegungen und den „Neuen Sozialen Bewegungen“ (Feminismus, Ökologiebewegung), aber auch mit dem Aufflammen von ArbeiterInnenmilitanz in einer Reihe von Staaten zusammen.

Die Krise erfasste auch die den Fordismus tragenden Strukturen und Institutionen. Das fordistische Geflecht aus Parteien und Interessenverbänden, erwies sich als unfähig, „die neuen vom Fordismus selbst produzierten Interessen und Wertvorstellungen zu berücksichtigen und in Politik umzusetzen“.⁸

Diese Krisenerscheinungen können nicht einfach als Durchschlagen etwaiger objektiver Gesetze des Kapitalismus aufgefasst werden, sondern werden in ihrer Form durch den widersprüchlichen, die grundlegenden sozialen Konflikte nur kurzfristig regulierenden Charakter des fordistischen Entwicklungsmodells bestimmt.

Zum einen kann festgestellt werden, dass der Regulationsmodus im keynesianischen Wohlfahrtsstaat auf einer zwar etatistischen, vom Anspruch her jedoch universalistischen Konzeption der Staatspolitik beruhte.

Der fordistischen Ideologie lag das Versprechen zugrunde, dass innerhalb der nationalstaatlichen Regulation der Produktions- und Familienverhältnisse niemand prinzipiell von der Verteilung der Früchte des Fortschritts ausgeschlossen wird, was bis in die 1960er Jahre in Übereinstimmung mit dem Fortschrittsglauben dieser Zeit die Hoffnung auf eine friedliche und demokratische Entwicklung, in welcher Wohlstand für alle gesichert werden könnte, stützte. Daher sprechen RegulationistInnen vom reformerischen ja sozialdemokratischen Charakter aller – auch der bürgerlichen – Parteien dieser Zeit.

Doch die sozialen Kämpfe seit Ende der 1960er Jahre zeigten zum anderen, dass die Realität des Fordismus anders aussah. Im Zentrum der Regulationsweise stand der weiße Mittelschichtsmann (affluent worker), der die Früchte des Massenkonsums genießen konnte. Frauen, MigrantInnen, marginalisierte proletarische Schichten etc. blieben – unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung des Versprechens der Befreiung durch Konsum, welcher nur zu erreichen sei durch fleißige Arbeit – tendenziell ausgeschlossen. Sie waren als unbezahlte Arbeitskräfte im Familienhaushalt, in niedrig bezahlter Heimarbeit oder als NiedriglohnarbeiterInnen in der Produktion grundlegend für die fordistische Prosperität, wie etwa feministische Kritikerinnen der Regulationstheorie gegen die These vom Fordismus als goldenem Zeitalter immer wieder hervorgehoben haben.

Die wohlfahrtsstaatliche Regulation des fordistischen Kapitalismus ist daher Ausdruck dafür, dass es vorübergehend gelungen war, die Widersprüche zwischen Lohnarbeit und Kapital in historisch spezifischer Form selbst zum Moment der Reproduktion des Kapitalismus zu machen. Die sozialen Auseinandersetzungen im Fordismus erhielten dadurch eine gewisse Richtung (soziale Sicherheit, mehr Konsum etc.), andere blieben unsichtbar und marginalisiert.

Der sozialdemokratische Versuch, die „utopischen Versprechen“ (Habermas) des Fordismus (Wohlstand, Gleichheit etc.) Anfang der 1970er Jahre in den existierenden Formen der Regulation einzulösen, scheiterte nicht zuletzt, weil dieser die fordistischen Strukturen nicht hinter sich lassen konnte. Die in dieser Zeit sich manifestierenden sozialen Kämpfe wollen nicht mehr vom Gleichen (Konsum, bürokratische Regulierung, Integration in Interessenverbände), sondern etwas anderes, was auf den Bruch mit der fordistischen Regulation abzielte (Kampf gegen die Leistungsgesellschaft, sexuelle Befreiung, Experimentieren mit alternativen Lebensweisen).

Die Krise des Fordismus wird aber nicht nur für die Linke zum Inhalt ihrer Neuformierung. Immer größere Teile der Bevölkerung sind nicht mehr gewillt, die Kosten des fordistischen Entwicklungsmodells zu tragen, empfinden die fordistischen Formen der Regulation – z. B. durch bürokratische soziale Sicherungssysteme – als beengend, sind jedoch gleichzeitig einer emanzipativen Demokratisierung aller Verhältnisse abgeneigt. Ende der 1970er Anfang der 1980er Jahre kommt es in fast allen nördlichen Industriestaaten zu einem Rechtsruck unter neoliberalen und neokonservativen Vorzeichen (Thatcherismus, Reaganomics, die Wende). Das hegemoniale Projekt des Neoliberalismus verspricht durch die Befreiung des homo oeconomicus von den „Exzessen der Demokratie“ und den Anmaßungen der *loony left* die Krise zu lösen.

Von den sozialen Kämpfen zur gelingenden Regulation

Der Erfolg der Regulationstheorie ist eng mit den Kämpfen um die Durchsetzung der neoliberalen Hegemonie verbunden. Die begriffliche Struktur dieses Ansatzes ermöglichte es, in den 1980er und (zumindest) frühen 1990er Jahren die sozialen Kämpfe in der Krise des Fordismus, aber auch den Umbau des Kapitalismus unter neoliberalen und neokonservativen Vorzeichen, zu verstehen. Folgerichtig betonte Joachim Hirsch (1990) in seinen ersten Auseinandersetzungen mit der Regulationstheorie die zentrale Bedeutung der Neuen Sozialen Bewegungen. In den Arbeiten von Bob Jessop (2002) wiederum wurde der Neoliberalismus als hegemoniales Projekt analysiert, das, obwohl aus den Widersprüchen des Fordismus entstanden, darauf abzielte, die widersprüchliche Einheit aus Regulationsweise und Akkumulationsweise des fordistischen Entwicklungsmodells zu zerschlagen. Mit dem Angriff auf den fordistischen Konsens sollte die Krise des Kapitalismus gelöst werden, die in den 1970er Jahren nicht zuletzt durch widersprüchliche Entwicklungen, die vom Fordismus selbst ausgelöst worden waren, manifest geworden war.

Gerade weil in dieser Periode die sozialen Kämpfe der 1970er Jahre, aber auch der Widerstand gegen den Neoliberalismus in vielen Staaten über das Ziel, eine neue Kohärenz zwischen Regulation und Akkumulation herzustellen, hinauswiesen, konnte der Regulationsansatz als Erneuerung der Gesellschaftskritik hier intervenieren.

Die Durchsetzung einer historisch spezifischen Regulationsweise wurde im Regulationsansatz als Ergebnis sozialer Kämpfe aufgefasst, ihre konkrete Entwicklung sollte jedoch weder aus angenommenen oder tatsächlichen Imperativen des Akkumulationsregimes noch aus dem Verlauf der Klassenkämpfe abgeleitet werden.

Es ist jedoch ein Manko des Ansatzes, das auch im vorliegenden Band angesprochen wird, dass in der Regel eine Analyse der Durchsetzung einer Regulationsweise unterblieb und damit auch die Rolle der sozialen Kämpfe um ihre Konstitution.⁹ Gegenstand regulationistischer Arbeiten waren in der Regel die Ergebnisse sozialer Kämpfe in geronnener Form.¹⁰ Die Durchsetzung eines bestimmten Modus der Regulation wurde mit dem Verlegenheitsbegriff der „glücklichen Fundsache“ (Lipietz) bezeichnet.

Dazu kommt, dass der Regulationsbegriff eine grundlegende Ambivalenz aufweist, da er auf der einen Seite auf die fortgesetzte, stabile Reproduktion der kapitalistischen Ausbeutungsverhältnisse verweist und damit als kritischer Begriff von Herrschaft gesehen werden müsste. Auf der anderen Seite jedoch wird eine Regulationsweise als eine historisch spezifische, auf einem Kompromiss zwischen Lohnarbeit und Kapital beruhende Einhegung des Kapitalverhältnisses aufgefasst, das einer ungehinderten Entfaltung der Marktkräfte und des Wertgesetzes entgegengestellt wird.

Obwohl auch letzteres ursprünglich auf die Bedeutung der sozialen Kämpfe und gewisse Erfolge der ArbeiterInnen- und anderer sozialer Bewegungen hinweisen sollte, wurde diese Ambivalenz, wie etwa auch Joachim Becker in seinem Aufsatz betont, sukzessive zugunsten einer „Stabilitätsoptik“ aufgelöst. Viele RegulationistInnen stellen daher nicht mehr die Frage, wie soziale Kämpfe unter den sich wandelnden Bedingungen kapitalistischer Vergesellschaftung zu einer Über-

windung des Kapitalismus beitragen können, sondern richten ihren Blick auf die Bedingungen „gelingender Regulation“. Damit aber ist, so Bernd Röttger, Regulationstheorie zu einer Variante des „besseren Regierens“ geworden, zu einer regulationstheoretischen Fassung der Lösung „Anpassung oder Untergehen“ (S. 21).

Viele regulationistische Analysen reproduzieren daher heute mit veränderten Begrifflichkeiten die Gegenüberstellung von (freiem) Markt und (intervenierendem) Staat, der die klassische sozialdemokratische Theoriebildung fordristischer Provenienz antrieb, anstatt den wechselseitig konstitutiven Zusammenhang von Akkumulationsregime und Regulationsweise zum Ausgangspunkt einer kritischen Analyse der Entwicklung kapitalistischer Gesellschaften im Postfordismus zu nehmen.

Diese einseitige Auflösung der Ambivalenz des Regulationsbegriffs zeigt daher, warum die dem vorliegenden Band zugrunde gelegte Frage, ob der Regulationsansatz „fit für den Postfordismus“ sei, berechtigt ist.

Unter den Bedingungen weltweiter Märkte, des Bedeutungswandels der Nationalstaaten in der Globalisierung und der Entstehung eines so genannten finanzgetriebenen Akkumulationsmodells, das nicht zuletzt auf der Kommodifizierung der sozialen Sicherungssysteme durch die Umstellung ihrer Finanzierung auf Kapitaldeckungsverfahren¹¹ beruht, stellt sich jedoch die Frage, inwieweit der Regulationsansatz seinen gesellschaftskritischen Gehalt erhalten kann.

Pensionsfondssozialismus statt Klassenkampf?

Neuere regulationistische Analysen der postfordistischen Veränderungen des Kapitalismus spielen daher auch im vorliegenden Band eine zentrale Rolle. Die politischen Schlussfolgerungen, die RegulationistInnen aus der Entstehung eines finanzgetriebenen Akkumulationsmodells ziehen, fasst Joachim Becker folgendermaßen zusammen:

„Hier plädieren Aglietta, Boyer und – etwas überraschend – auch Lipietz in unterschiedlichen Variationen für kapitalisiertes Versicherungsvermögen in ArbeitnehmerInnenhand. So könnte die Kapitalisierung der Sozialversicherung sozial gestaltet und ArbeitnehmerInnen Einfluss auf Fondsverwaltung und damit indirekt auf Unternehmenspolitik gegeben werden (...).“ (S. 66)

Auch wenn diese Überlegungen selbst innerhalb des Regulationsansatzes nicht unumstritten sind (ebda.), zeigt es doch, dass dem hegemonialen Diskurs des Neoliberalismus nunmehr die Vorstellung einer Kontrolle und Einhegung der (globalisierten) Märkte und Kapitalströme durch neue Formen der Regulation entgegengestellt wird. Wie Vanessa Redak kritisch hervorhebt, werden diese als Projekt für eine neue europäische Linke präsentiert und zielen auf eine politische Organisation der Vermögensbesitzer, zu denen in der Kapitalisierung der Pensionssicherungssysteme große Teile der Lohnabhängigen gemacht werden sollen.

„Konkret soll das bedeuten, dass Arbeitnehmer, die auf Grund ihrer Aktionärsstellung zu Miteigentümer des Kapitals geworden sind, aktiv und vor allem kollektiv die Kontrolle über Rentenfonds (als häufigste Anlageform) übernehmen sollen, um so den Ausgleich zwischen den Interessen der Anleger und denen der Arbeitnehmer zu bestimmen.“ (S. 78)

Zwar erinnert dieser Vorschlag der Altvorderen des Regulationsansatzes an Sozialisierungspläne in der reformistischen Hochphase des Fordismus, wie sie etwa in den 1970er Jahren in Schweden im so genannten „Meidner-Plan“, der auf eine Sozialisierung der Profite und damit der Investitionsfunktion des Kapitals abzielte, formuliert wurden. Vanessa Redak weist daher zu Recht darauf hin, dass diese Debatten um eine Demokratisierung des Aktienbesitzes nicht neu sind, aber nicht zuletzt auf Grund der Zerstreuung und Individualisierung der Vermögensbesitzer Zweifel an ihrer demokratischen Organisationsfähigkeit mehr als angebracht erscheinen.

Diese Vorschläge machen außerdem wieder ein zentrales Manko des Regulationsansatzes deutlich, nämlich die Vernachlässigung einer Analyse der sich verändernden Arbeits- und Produktionsverhältnisse und der damit verbundenen Rekonfiguration der gesellschaftlichen Klassen. Der Pensionsfondskapitalismus und die Ausdehnung des Vermögensbesitzes im finanzgetriebenen Akkumulationsregime schaffen neue Polarisierungen zwischen Lohnabhängigen, die sich auf Grund gesicherter Beschäftigungsverhältnisse z. B. diese Formen der Alterssicherung leisten können, und solchen, die auf Grund zunehmend prekärer und atypischer Arbeitsverhältnisse oder auf Grund rassistischer und geschlechtsspezifischer Ausschlüssen dies nicht können.

Denkt man die Zweifel am gesellschaftskritischen und emanzipativen Gehalt des Regulationsansatzes, die im vorliegenden Band geäußert werden, zu Ende, so wird offensichtlich, dass dieser ohne den historische Kontext seiner Entstehung, für den die vorliegende Begrifflichkeit einen Interpretationsrahmen abgeben sollten, nicht zu verstehen ist. Der Regulationsansatz konnte die Konjunktur der sozialen Kämpfe in der Krise des Fordismus verstehen helfen. Unter den veränderten Bedingungen einer nachhaltigen neoliberalen Hegemonie, die nach der Zerschlagung der fordistischen Einheit von Regulation und Akkumulation auf einen grundlegenden Umbau der Arbeits- und Produktionsverhältnisse und ihrer regulatorischen wie staatlichen Einbettung abzielt, droht die regulationistische Begrifflichkeit tatsächlich ihren erkenntnisleitenden und kritischen Gehalt zu verlieren. Durch die einseitige Auflösung der Ambivalenz des Regulationsbegriffes zugunsten einer Stabilitätsoptik entsteht eine rückwärts gewandte Nostalgie der „goldenen Ära“ des Fordismus, in der Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und Mitbestimmung für einen gedeihlichen Fortgang der Entwicklung gesorgt haben.

Nur wenn es gelingt, die Veränderungen der Arbeits- und (Re-)Produktionsverhältnisse an ein praktisches Konzept der sozialen Kämpfe rückzubinden, kann der ursprüngliche kritische Impuls der Regulationstheorie wieder aufgenommen und für eine kritische Gesellschaftstheorie, die „fit für den Postfordismus“ wäre, nutzbar gemacht werden. Das vorliegende Buch von Werner Raza und Ulrich Brand bietet zweifelsohne vielfältige Anregungen dazu. Roland Atzmüller

Anmerkungen

¹ Röttger (2001).

² Falls nicht anders angegeben, alle Zitate und Seitenangaben aus dem besprochenen Band.

³ Streng genommen sprach Lipietz von rebellischen Söhnen und damit unbewusst (?) eine Wahrheit bezüglich der Geschlechterblindheit des Ansatzes aus.

⁴ Lipietz (1985) 121.

⁵ Ebendort 120.

⁶ Das Geldverhältnis, die jeweils vorherrschende Wettbewerbsform, aber auch die Einbettung nationaler Wirtschaftsräume in den kapitalistischen Weltmarkt, wie auch der Staat und das Lohnverhältnis werden im klassischen Regulationsansatz zu den strukturellen Formen der Regulation gerechnet.

⁷ Hirsch (1990).

⁸ Röttger in diesem Band, S. 26.

⁹ Antonio Negri versucht in seinem Aufsatz zur „Interpretation of the Class Situation Today“ (1992) die an der Regulationstheorie angelehnte Periodisierung des Kapitalismus konsequent konflikttheoretisch zu interpretieren. Kapitalistische Phasen und ihre Krise werden daher als Kampfzyklen gelesen.

¹⁰ In den meisten kontinentaleuropäischen Wohlfahrtssystemen werden soziale Transfers, wie etwa Pensionen bislang noch hauptsächlich unmittelbar aus den (indirekten/sozialisierten) Löhnen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen finanziert (Umlageverfahren). Durch die Umstellung auf Kapitaldeckung sollen diese Ressourcen von den Lohnabhängigen individuell auf dem Kapitalmarkt (Pensionsfonds) investiert werden. Pensionsleistungen sollen daher später aus individuellen Vorsorgeleistungen finanziert und nicht mehr an die Löhne, sondern an die Profitabilität der den individuellen Fonds zugrundeliegenden Aktienpakete gekoppelt sein. Dass die individuelle Vorsorge Illusion ist, da zukünftige PensionistInnen ihre Fonds stets nur zu den jeweils gegebenen ökonomischen Werten realisieren können, ist eine Sache. Eine andere ist, dass die Reproduktion der Lohnabhängigen (halbwegs menschenwürdiges Überleben im Alter), die fundamental den Lohnkämpfen zugrunde liegt, an die Profitabilität kapitalistischer Akkumulation gebunden wird. Damit werden wesentliche Dimensionen des Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital in die Lohnabhängigen selbst verpflanzt. Diese sollen gezwungen werden, Löhne nicht als Nachfrage-, sondern als Kostenfaktor im Wirtschaftsprozess zu betrachten. Real wird dies zu massiven Polarisierungen auf den Arbeitsmärkten führen, zwischen denen, die sich eine derartige Vorsorge leisten können und daher Interesse an der Profitabilität der Unternehmen haben sollen und jenen, die das nicht können, da sie in prekären, niedrig entlohten oder gar informalisierten Arbeitsverhältnissen zu überleben gezwungen sind.

Literatur

Hirsch, Joachim, *Kapitalismus ohne Alternative* (Hamburg 1990).

Jessop, Bob, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge 2002).

Lipietz, Alain, *Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise. Einige methodologische Anmerkungen zum Begriff der Regulation*, in: PROKLA 58 (1985) 109-137.

Lipietz, Alain, *Vom Althusserismus zur ‚Theorie der Regulation‘*, in: Demirovic, Alex; Krebs, Hans-Peter; Sablowski, Thomas (Hrsg.), *Hegemonie und Staat – Kapitalistische Regulation als Projekt und Prozess* (Münster 1992) 9-54.

Negri, Antonio, *Interpretation of the Class Situation Today*, in: Bonefeld, Werner; Gunn, Richard; Psychopedis, Kosmas (Hrsg.), *Open Marxism. Bd.II: Theory and Practice* (London, Boulder, CO, 1992) 69-105.

Poulantzas, Nicos, *Staatstheorie – Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus* (Hamburg 2002).

Röttger, Bernd, *New Economy – Old Theory. Die Regulationstheorie am Ende der Fahnenstange?*, in: iz3w – Blätter des Informationszentrums 3. Weite 254 (2001), Download von: Sozialistische Positionen (April 2004) – Beiträge zu Politik, Kultur und Gesellschaft: www.sopos.org/aufsaeetze/3b61aaae86a58/1.phtml.

Tertiärisierung in Theorie und Empirie

Rezension von: Harald Hagemann, Michael Landesmann, Roberto Scazzieri (Hrsg.), *The Economics of Structural Change*, Edward Elgar, Cheltenham 2003, 3 Bde., zus. 1952 Seiten, £ 495; Frank Stille, Brigitte Preissl, Jürgen Schupp, *Zur Dienstleistungslücke.*

Dienstleistungsmuster im internationalen Vergleich, DIW Sonderheft Nr. 175, Duncker & Humblot, Berlin 2003, 176 Seiten, € 68; Katarina Stanoevska-Slabeva (Hrsg.), *The Digital Economy – Anspruch und Wirklichkeit*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York 2004, XIV+482 Seiten, € 89,95.

Das Ziel der dreibändigen Artikelsammlung des renommierten britischen Verlags Edward Elgar zur Ökonomik des strukturellen Wandels sei es, so erklären die Herausgeber Harald Hagemann (Universität Hohenheim), Michael Landesmann (Universität Linz und WIIW) und Roberto Scazzieri (Universität Bologna) in ihrer Einleitung, eine umfassende Auswahl grundlegender Studien zur theoretischen und angewandten Analyse des Strukturwandels zu präsentieren.

Teil I des ersten Bandes beinhaltet wesentliche Beiträge zur Theorie wirtschaftlicher Struktur aus den Werken von Ökonomen aus der klassischen Periode oder der unmittelbar darauf folgenden (Turgot, Steuart, Smith, Quesnay, Marx, Böhm-Bawerk, Clark).

Die Texte im Teil II (von Smith, Rae, Malthus, Ricardo, Dahmén, Hicks) beschäftigen sich mit dynamischen Impulsen, welche das ökonomische System dazu veranlassen, von einer Struktur in eine andere überzugehen.

Thema des dritten Teils von Band I ist die analytische Behandlung wirt-

schaftlicher Struktur in der modernen ökonomischen Literatur (u. a. durch Leontief, Nurkse, von Neumann, Sraffa, Pasinetti, Hicks, Georgescu-Roegen, Simon, Goodwin).

Der erste Teil des zweiten Bandes der Sammlung umfasst sechs Ansätze struktureller Theorien wirtschaftlichen Wachstums. Im Zentrum theoretischer Studien von Übergangspfaden steht die Analyse von Ökonomien, die sich zunächst in einem Zustand des Gleichgewichts befinden, welches dann durch eine Veränderung einer der exogenen Wachstumsdeterminanten (z. B. der Rate des technischen Fortschritts, des Arbeitsangebots oder der Verfügbarkeit von natürlichen Rohstoffen) gestört wird.

Unterschiede im Produktivitätsfortschritt

In seinem klassischen Aufsatz aus 1967 untersucht William Baumol die Ursachen und Folgen sektoral unterschiedlichen Wachstums der Arbeitsproduktivität. Diese Analyse ist nach wie vor von höchster Relevanz für die Entwicklung moderner Dienstleistungsgesellschaften, u. a. ist sie von erheblicher Bedeutung für die Probleme des öffentlichen Sektors und der Systeme sozialer Sicherung.

Baumol¹ differenziert in seinen Beiträgen je nach tatsächlichem oder potenziellem Verlauf des Produktivitätstrends drei Kategorien der Dienstleistungen, wobei er vor allem die Notwendigkeit des unmittelbaren persönlichen Kontakts zwischen Produzenten und Konsumenten sowie die Möglichkeiten der Standardisierung und der Anwendung technischer Verfahrensinnovationen, insbesondere jene auf der Grundlage der modernen Informations- und Kommunikationstechniken (IKT), als Kriterien hervorhebt:

„Stagnierende“ Dienstleistungen: Zu diesen zählen erstens jene, welche die gleichzeitige Anwesenheit von Produzenten und Konsumenten an einem Ort voraussetzen. Ihre Qualität hängt in hohem Maße von der aufgewandten Zeit und häufig auch von der aktiven Mitwirkung der Klienten ab (Ausbildung, Beratung, Therapie). Da Produktion auf Lager nicht möglich ist, müssen vergleichsweise hohe Kapazitätsreserven gehalten werden.

Zweitens gehören zu dieser Kategorie jene Dienstleistungen, bei denen der unmittelbare Kontakt zwar eine untergeordnetere Rolle spielt, aber die Leistungen ebenfalls nicht oder kaum standardisiert werden können und das Ergebnis vornehmlich von der Menge und der Qualität des Arbeitseinsatzes bestimmt wird, wie im Falle analysierender, forschender, planender und disponierender Tätigkeiten.

Auf Grund der genannten Charakteristika stagniert die Produktivität in diesen Bereichen oder steigt nur geringfügig. Da aber die Nominallohne dort annähernd so stark steigen wie in der Sachgüterproduktion, wo das Potenzial für Produktivitätssteigerungen wesentlich größer ist, erhöhen sich die relativen Kosten dieser Dienstleistungen laufend („Baumol'sche Kostenkrankheit“).

„Progressive“ Dienstleistungen: Diese zeichnen sich durch einen außergewöhnlichen Produktivitätsfortschritt aus, welcher in erster Linie aus der Möglichkeit resultiert, bei den meisten erforderlichen Aktivitäten die moderne IKT systematisch und umfassend zur Anwendung zu bringen. Das Paradebeispiel für diese Kategorie ist das Kommunikationswesen.

„Asymptotisch stagnierende“ Dienstleistungen: Diese benötigen in fixen Relationen einerseits Einsätze, die aus

„progressiven“ Aktivitäten stammen, andererseits Einsätze, die aus „stagnierenden“ Aktivitäten stammen. Der Lebenszyklus derartiger Dienstleistungen (z. B. Datenverarbeitung, Radio- und Fernsehsendungen, Produktentwicklung) umfasst zunächst eine Phase mit raschem Produktivitätsfortschritt und ausgeprägten Kostensenkungen. Doch die temporäre „Progressivität“ trägt den Samen der Selbstzerstörung in sich: Da sich die Produktivitätszunahme nur auf einen Teil der erforderlichen Einsätze (z. B. Rechner-Hardware, Radio- und Fernsehübertragungen) beschränkt, nimmt die Wachstumsrate der Produktivität laufend ab. Der Kostenanteil der der Rationalisierung zugänglichen Produktion geht rasch zurück, während der entsprechende Anteil der Leistungen, die dem „stagnierenden“ Dienstleistungstyp zuzuordnen sind, ständig steigt (z. B. Software, Fernseh- und Radioprogrammproduktion). Die Produktivitäts-, Kosten- und Preistrends nähern sich daher asymptotisch jenen der „stagnierenden“ Einsatzkomponente.

In der Realität sind die Abgrenzungen zwischen diesen Kategorien freilich nicht eindeutig zu ziehen. Die Zuordnung vieler Dienstleistungen kann sich ändern. Auch im Falle „stagnierender“ Aktivitäten bestehen vielfältige Möglichkeiten, die Produktivität anzuhoben: Technische und organisatorische Innovationen eröffnen vielen Dienstleistungen zumindest temporär den Weg aus der Stagnation der Produktivität. Die Hoffnung, dass die Produktivitätsfortschritte „stagnierender“ Dienstleistungen das Ausmaß von jenen in anderen Wirtschaftsbereichen erreichen, ist allerdings unbegründet.

Die Analyse, die obiger Kategorisierung zugrunde liegt, ist sowohl aus der Branchenperspektive als auch ge-

samtwirtschaftlich von großer Bedeutung, denn sie verweist auf die Notwendigkeit, auch in scheinbar „progressiven“ Dienstleistungsbereichen den technischen und organisatorischen Fortschritt zu forcieren, um mittelfristig nicht der ‚Baumol'schen Kostenkrankheit‘ zu verfallen, wie dies bei der idealtypischen „asymptotisch stagnierenden“ Dienstleistung geschieht.

Der zweite Teil von Band II befasst sich mit strukturellen Konjunkturtheorien. Viele Beiträge zur Analyse wirtschaftlicher Fluktuationen vom späten 19. Jahrhundert bis zum Zweiten Weltkrieg konzentrierten ihre Aufmerksamkeit auf den Zusammenhang zwischen industriellem Strukturwandel und makroökonomischen Schwankungen (Robertson, Aftalion, Schumpeter, Spiethoff, Frisch, Slutsky).

Der Teil III des zweiten Bandes widmet sich dem Zusammenhang zwischen technischem Fortschritt und wirtschaftlichem Wandel. Angefangen mit den klassischen Ökonomen, wurde technischer Fortschritt als wesentliche Determinante struktureller Änderungen gesehen. In der Analyse der Bedeutung technischen Fortschritts wurden zwei Richtungen eingeschlagen: Eine brachte technischen Wandel in Verbindung mit Änderungen organisatorischer Strukturen, also Änderungen der Arbeitsteilung, die andere identifizierte technischen Fortschritt als einen der wichtigsten Bestimmungsfaktoren langfristigen Wachstums. Beide Forschungsrichtungen bestimmen noch heute die Analyse des Zusammenhangs zwischen technischem Fortschritt und wirtschaftlichem Wandel.

Technische Paradigmen

Giovanni Dosi leitet seinen Beitrag „Technological paradigms and tech-

nological trajectories“ (1982) mit der Feststellung ein, dass sich die meisten Theorien des technischen Fortschritts zwei breiten Kategorien zuordnen ließen: entweder den Nachfrage-Sog- oder den Angebots-Schub-Theorien. Erstere sehen Marktkräfte als Hauptdeterminanten des technischen Wandels. In Letzteren ist die Technik ein autonomer Faktor, die Kausalität läuft von der Wissenschaft zur Technik und weiter zur Innovation.

Der Autor hält beide Theoriegruppen für unzureichend und bietet erste Ansätze einer neuen Interpretation innovativer Aktivität unter Anwendung des Kuhn'schen Paradigmenkonzepts. Technischer Wandel in kleinen Schritten wird interpretiert als Bewegung auf einem technischen Entwicklungspfad innerhalb eines technischen Paradigmas, während technische Sprünge interpretiert werden als Entstehung neuer technischer Paradigmen.

Ein technisches Paradigma definiert Dosi als bestimmte Sichtweise, als Modell, als Muster der Lösung von bestimmten technischen Problemen, beruhend auf bestimmten naturwissenschaftlichen Prinzipien und bestimmten materiellen Techniken bzw. Gruppen von Techniken (z. B. Halbleitertechniken, Techniken organischer Chemie). Technische Paradigmen bedeuten somit starke Restriktionen in Bezug auf die Richtungen technischen Fortschritts, d. h. bestimmte Lösungsmöglichkeiten eines technischen Problems werden ausgeschlossen. Die Bemühungen von Wissenschaftlern, Ingenieuren und Betreibern von Forschungseinrichtungen konzentrieren sich auf bestimmte Richtungen, haben aber andere gar nicht im Auge.

Als „Trajektorie“, Entwicklungspfad, bezeichnet Dosi einen Strang mög-

licher technischer Richtungen innerhalb eines technischen Paradigmas. Man könne sich einen Entwicklungspfad vorstellen als einen „Zylinder“ im mehrdimensionalen Raum, definiert durch die in einem bestimmten technischen Paradigma relevanten technischen und ökonomischen Variablen.

Es stellt sich die entscheidende Frage, wie ein neues technisches Paradigma entsteht, wie es gegenüber einem anderen möglichen Paradigma den Vorzug erhält – ein ex ante-Vergleich ist ja infolge der inhärenten Unsicherheit über die Ergebnisse technischen Wandels nicht möglich. Monokausale Erklärungen hält Dosi in diesem Zusammenhang für inadäquat: Neue technische Paradigmen stammen aus dem Zusammenspiel von wissenschaftlichen Fortschritten, ökonomischen Faktoren, institutionellen Variablen und ungelösten Problem auf bestehenden technischen Entwicklungspfaden. Wichtige ökonomische Faktoren sind Markt- und Ertragsaussichten, Möglichkeiten der Kosteneinsparung, Änderungen von relativen Preisen und Veränderungen in Nachfragemustern. Zu den wesentlichen institutionellen Variablen zählt Dosi die Interessen und Strukturen bestehender Unternehmen, das Verhalten öffentlicher Einrichtungen, die Forschungspolitik und – nicht zu vergessen – die Rüstungspolitik.

Kurzfristige Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die sich ja laufend ereignen, stimulieren zumeist ‚nur‘ technischen Fortschritt auf bestehenden Entwicklungspfaden. Für den Übergang auf neue technische Paradigmen hingegen seien v. a. wissenschaftliche Erkenntnisfortschritte und Schwierigkeiten auf existierenden Entwicklungspfaden (aus technischen und/

oder ökonomischen Gründen) ausschlaggebend.

Sektorale Wachstumsanteile

Danny Quah präsentiert in dem kurzen Artikel „Increasingly weightless economies“ (1996) Ergebnisse seiner Messungen der sektoralen Wachstumsanteile von hoch entwickelten Volkswirtschaften, Schwellenländern und Entwicklungsländern im Zeitraum 1972-92. In Großbritannien stieg der Beitrag des Dienstleistungssektors zum Wachstum des nominellen BIP von 58,1% in den Jahren 1972-77 auf 77,3% im Jahrfünft 1987-92, in den Vereinigten Staaten von 56,8% auf 81,0%. Die immer noch gelegentlich auftauchende Bezeichnung ‚Industrieländer‘ für die Gruppe der am höchsten entwickelten Volkswirtschaften ist somit völlig irreführend.

Weiters betrachtet Quah anhand von Daten über das Pro-Kopf-BIP des Jahres 1992 (zu US-\$ aus 1985) der OECD-Länder, der dynamischen asiatischen Wirtschaften und einiger Entwicklungsländer den Zusammenhang zwischen der Höhe des BIP und dem Wachstumsanteil des Dienstleistungssektors: Je reicher eine Volkswirtschaft ist, desto mehr basiert ihr Wachstum auf dem Dienstleistungssektor.

Die Beiträge im Band III der Sammlung erforschen empirische oder historische Prozesse strukturellen Wandels. Die Artikel im Teil I (u. a. von Hoffmann, Fisher, Kuznets, Svernilson, Rosenberg, Abramovitz) befassen sich mit einem grundlegenden Thema der angewandten Analyse des Strukturwandels: Der Beziehung zwischen der Spezifikation der Struktur und dem erkennbaren Strukturwandel. Inwieweit ermöglicht eine bestimmte Zerlegung ökonomischer Aggregate das Erkennen we-

sentlicher Merkmale struktureller Dynamik?

Konzepte und methodische Instrumente der Analyse strukturellen Wandels sind von besonderer Bedeutung für die Untersuchung der Muster und der Politiken für wirtschaftliche Entwicklung. LeserInnen, die an diesen Forschungsgebieten interessiert sind, finden im zweiten Teil des dritten Bandes eine kleine Auswahl wichtiger Artikel (u. a. von Rosenstein-Rodan, Streeten und Chenery).

Technischer Fortschritt und Beschäftigung

Technischer Fortschritt ist eine der wichtigsten Triebkräfte des Strukturwandels. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen technischer Wandel zu temporärer oder permanenter Arbeitslosigkeit führt, ist seit Ricardo ein zentrales Thema ökonomischer Literatur. Die divergierenden Ansichten über die Beschäftigungsfolgen neuer Techniken (siehe Teil III von Band III) widerspiegeln den zwiespältigen Charakter technischen Wandels, der sowohl Arbeitsplätze schafft als auch zerstört.

Eileen Appelbaum und Ronald Schettkat zeigen in ihrem Artikel aus 1995, dass im Entwicklungsprozess der wirtschaftlich am weitesten fortgeschrittenen Länder ein Übergang stattgefunden hat vom „industriellen Modell“, gekennzeichnet durch eine positive Korrelation zwischen branchenbezogenem Wachstum der Arbeitsproduktivität und branchenspezifischem Beschäftigungswachstum, zu einem „postindustriellen Modell“, charakterisiert durch einen negativen Zusammenhang zwischen diesen Variablen. In den hoch entwickelten Dienstleistungsgesellschaften wächst die Beschäftigung v. a. in Branchen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätsan-

stieg, d. h. in einigen des tertiären Sektors.

Gemäß der theoretischen Argumentation der AutorInnen kann dieser Übergang im Entwicklungsprozess eher durch diesem endogene Faktoren als durch exogene Schocks erklärt werden. Aus den Daten der OECD-Länder für die achtziger Jahre geht hervor, dass Lohn- und Preissetzung sich in diesem Zeitraum kaum von den entsprechenden Mustern unterschieden, welche Salter in seiner Studie über die britische Volkswirtschaft zwischen 1920 und 1950 konstatierte: Erstens gab es in den meisten Ländern keinen systematischen Zusammenhang zwischen dem branchenbezogenen Produktivitätsanstieg und dem branchenspezifischen Nominallohnwachstum. Und zweitens existierte in allen Ländern ein (zumeist signifikanter) Zusammenhang zwischen branchenbezogenem Wachstum der Arbeitsproduktivität und branchenspezifischem Anstieg der Produktpreise. Was sich geändert hat, ist, dass Preissenkungen in Branchen mit raschem Produktivitätsfortschritt nicht mehr zu hohem Wachstum von Produktion und Beschäftigung führen. Die Daten stützen die These, dass die Nachfrageelastizitäten für Produkte von (Industrie-)Branchen mit hohem Produktivitätswachstum mit steigendem Einkommen und der Akkumulation von dauerhaften Verbrauchsgütern gefallen sind.

Im „postindustriellen Entwicklungsmodell“ ist die Beschäftigungszunahme abhängig von der Expansion von Branchen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätsfortschritt. Folglich wird die Beschäftigungsentwicklung erheblich von den jeweiligen nationalen institutionellen Rahmenbedingungen (Arbeitsmarkt, Wohlfahrtsstaat) beeinflusst: Während es im „industriellen Mo-

dell“ den Branchen mit hohem Produktivitätswachstum und steigender Arbeitsnachfrage wenig Probleme bereitete, Arbeitskräfte anzuziehen, erweist sich die Schaffung von Arbeitsplätzen in Branchen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätsanstieg in einigen institutionellen Regimes leichter als in anderen.

Die AutorInnen ziehen aus ihrer Analyse den Schluss, dass sich den hoch entwickelten Volkswirtschaften zwei Auswege aus dem beschriebenen Dilemma (entweder Beschäftigungs- oder Effizienzwachstum) bieten: erstens die Entwicklung von neuen Produkten, welche einen neuen Kondratieff-Zyklus einzuleiten in der Lage sind, und/oder zweitens Produktivitätsfortschritte in einem breiten Spektrum von Dienstleistungen, wo die Nachfrage nach wie vor hoch einkommens- und preiselastisch reagiert. Produktivitätsgewinne in diesen Branchen, in denen weit mehr als die Hälfte der Beschäftigten tätig ist, würden sowohl für eine Anhebung der Realeinkommen als auch für eine Beschäftigungsexpansion sorgen, so wie dies Produktivitätsfortschritte in den Branchen der verarbeitenden Industrie in der Nachkriegszeit bewirkten. (Ein dritter Ausweg besteht in exportgeleitetem Wachstum von Branchen mit raschem Produktivitätsfortschritt.)²

Die Zusammenhänge zwischen der Verwendung natürlicher Ressourcen und wirtschaftlichen Prozessen, insbesondere die Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Strukturwandel (sektorale Zusammensetzung, Wahl der Techniken, funktionale Einkommensverteilung) waren wichtige Themen der klassischen Ökonomen (vgl. Teil IV von Band III). Später wurden die Implikationen der Unterscheidung zwischen erneuerbaren und nicht erneuerbaren Ressourcen für mögliche und

optimale Wachstumspfade untersucht. In jüngerer Zeit hat das Bewusstsein der Wechselbeziehungen zwischen Umwelt und Ökonomie zur Erforschung der Zusammenhänge zwischen den Prinzipien, welche für ökonomische Prozesse maßgeblich sind, und jenen, die für die natürliche Umwelt wesentlich sind, motiviert.

Die Beziehungen zwischen Änderungen in der wirtschaftlichen Struktur und der Einführung oder Anpassung von Institutionen, welche mit derartigen Änderungen vereinbar sind, stellen ein klassisches Thema der Analyse von Strukturwandel dar. Mit dem starken Aufschwung der Neuen Institutionen-ökonomik in den letzten beiden Jahrzehnten hat sich die Zahl der Veröffentlichungen auf diesem Gebiet wesentlich erhöht. Die jüngere Forschung hat vor allem die institutionellen Voraussetzungen untersucht, welche den Ressourcentransfer in Branchen und Sektoren hohen Wachstums begünstigen. In diesem Zusammenhang wird die Rolle der Transaktionskosten hervorgehoben. Der vierte Teil von Band III über die Bedeutung von Institutionen für ökonomische Modernisierung, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Strukturwandel beinhaltet Beiträge u. a. von Adelman, Hirschman, Olson, North und David.

Teil V von Band III schließlich wendet sich statistischen und ökonometrischen Methoden der Analyse des Strukturwandels zu.

In ihrem Epilog weisen die Herausgeber der Artikelsammlung auf den theoretischen Pluralismus der enthaltenen Ansätze der Analyse strukturellen Wandels hin und beurteilen diese Vielfalt positiv: „... (T)he study of structural economic dynamics is one in which a diversity of analytical representations may be necessary in order

to capture the multiple structural changes that are taking place in historical time" (I, S. XXXVIII).

Tertiärisierung in Deutschland

Frank Stille, Brigitte Preissl und Jürgen Schupp, MitarbeiterInnen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Berlin, bieten im DIW Sonderheft 175 einen Überblick der Entwicklung des deutschen Dienstleistungssektors und internationale Vergleiche, v. a. mit den USA, aber auch mit einigen EU-Ländern. Die wichtigste Datengrundlage für Letztere ist die STAN-Datenbasis der OECD. Daten für Österreich scheinen im vorliegenden Band leider nicht auf. Die Beobachtungsperiode sind zumeist die neunziger Jahre, die Zahlenreihen enden i. d. R. 1999.

Die AutorInnen befassen sich zunächst mit der Frage, ob in Deutschland eine Beschäftigungslücke im Dienstleistungsbereich gegenüber den USA besteht. Die Zahl der Erwerbstätigen im Dienstleistungssektor stieg in Deutschland von 22,8 Mio. 1991 auf 26,7 Mio. 2001, der entsprechende sektorale Anteil von 59,2% 1991 auf 67,7% 1999 und 68,8% 2001 (S. 21).

Dieser starke Anstieg des tertiären Beschäftigungsanteils war allerdings nicht nur Ausdruck einer weiterhin erheblichen Ausweitung der Beschäftigung im Dienstleistungssektor, sondern auch Folge des beträchtlichen Beschäftigungsrückgangs im sekundären Sektor (produzierendes Gewerbe, Baugewerbe: von 14,1 Mio. 1991 auf 11,1 Mio. 2001; -21,1%). Der Einbruch in der Sachgüterproduktion war nicht zuletzt eine Konsequenz des Niedergangs der ostdeutschen Industrie nach der Vereinigung. Wäre die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe nicht so stark gesunken, dann wäre der An-

stieg des Beschäftigungsanteils des Dienstleistungssektors geringer ausgefallen. Eine derartige Erhöhung ist somit nicht unbedingt als positiv zu werten. In den USA etwa war der Anstieg des tertiären Beschäftigungsanteils schwächer ausgeprägt (von 74,7% 1991 auf 76,7% 1999).

Beschäftigungspolitisch aussagekräftiger als Beschäftigungsanteile sind Beschäftigungsquoten (Anteil der Erwerbstätigen an der Erwerbsbevölkerung). Hiermit kann der Grad der Ausschöpfung des Potenzials der Beschäftigung gezeigt werden. Während in Deutschland zwischen 1991 und 1999 die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsquote von 67,5 auf 66,0% fiel, erhöhte sie sich in den USA von 71,9 auf 74,8% (S. 34). Gleichzeitig stieg die Beschäftigungsquote des Dienstleistungssektors in beiden Ländern deutlich an, in Deutschland (von 40,0 auf 44,7%) sogar stärker als in den USA (von 53,7 auf 57,4%). Das viel diskutierte Beschäftigungsproblem Deutschlands ist folglich kein spezifisches Problem der Beschäftigungsentwicklung im tertiären Sektor!

Ist es sinnvoll, die sektorale Struktur der beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Länder anzustreben, gibt es also so etwas wie die optimale Sektorstruktur? Dies wird von den AutorInnen verneint. Der internationale Wettbewerb löst zwar bestimmte Konvergenzprozesse aus, veranlasst aber nach wie vor Länder zur Konzentration ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten auf Bereiche mit komparativen Vorteilen. Diese haben sich längerfristig herausgebildet und resultieren in einer jeweils charakteristischen Wirtschaftsstruktur, die sich auf Grund des technischen Fortschritts, infolge von Nachfrageänderungen und mit dem Auftreten neuer Wettbewerber fortwährend verändert. Unterschiede in

der sektoralen Struktur sind mithin als Normalfall zu erwarten.

Wesentlich sei es, so das Fazit, „ungenutzte Entwicklungspotenziale oder Wachstumshemmnisse zu identifizieren. Dazu gehört auch die Überprüfung der für den Strukturwandel zu den Dienstleistungen wichtigen Nachfrage-, Preis- und Produktivitätsthemen.“ (S. 14)

Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität stieg in Deutschland zwischen 1991 und 1999 um durchschnittlich 1,6% jährlich, in den USA um 1,8% (S. 82). Was die Dienstleistungen (ohne Grundstücks- und Wohnungswesen) betrifft, so war das Differential größer (1,1% D; 1,6% USA). Höhere Produktivitätszuwachsraten als das verarbeitende Gewerbe (2,7% p.a.) erreichten in Deutschland unter den Dienstleistungsbranchen nur das Verkehrswesen (4,3%), die Nachrichtenübermittlung (11,9%), das Kreditgewerbe (5,3%) und die Datenverarbeitung (3,1%). Selbstverständlich sind all diese Werte wegen der teilweise gravierenden Messprobleme mit großer Vorsicht zu interpretieren.

Beispielsweise wird für die unternehmensbezogenen Dienstleistungen in Deutschland eine rückläufige Arbeitsproduktivität ausgewiesen. Dies wirft die Frage auf, ob die unterstellten Preisentwicklungen realistisch sind und ob Qualitätsänderungen ausreichend erfasst sind. Zudem stellt sich hier die grundlegende Frage, wo die Produktivität von Dienstleistungen überhaupt gemessen werden sollte, bei den Produzenten oder den Verbrauchern. Ein erheblicher Teil des Produktivitätsbeitrags von unternehmensbezogenen Dienstleistungen wird erst in höherer Produktionseffizienz der Unternehmen deutlich, die solche Dienstleistungen als Vorleistungen einsetzen.

Sehr groß ist die Bedeutung der modernen IKT für die Produktivitätsentwicklungen, gerade auch für jene im tertiären Sektor. Studien über mehrere Länder zeigen, dass fünf Dienstleistungsbereiche in den neunziger Jahren die führenden Positionen in Bezug auf die IKT-Investitionen innehatten und die intensivsten Nutzer von IKT waren: Großhandel, Banken, Versicherungen, Nachrichtenübermittlung und unternehmensbezogene Dienstleistungen. Dies schlug sich in den betreffenden Produktivitätszuwachsraten nieder oder wirkte sich zumindest auf die Produktivität der Kunden positiv aus. Ein Teil der Unterschiede zwischen der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung in den USA und jenen in den meisten EU-Ländern ist in den höheren Produktivitätsbeiträgen der IKT nutzenden Dienstleistungen in den USA begründet.

Die Innovationsdynamik im tertiären Bereich ist eng mit der intensiven Verwendung der modernen IKT verknüpft. Sie stellen die Voraussetzung für vielfältige Qualitätsverbesserungen, Produkt-, technische Prozess- und organisatorische Innovationen dar. Weiters tragen die modernen IKT dazu bei, dass der Dienstleistungsanteil an den Inputs in der Sachgüterproduktion, aber auch innerhalb des tertiären Sektors selbst fortwährend zunimmt. Schließlich werden zahlreiche Dienstleistungen auf der Grundlage der neuen IKT international handelbar.

Weitere wichtige Themen, die in dem Band der DIW-AutorInnen behandelt werden, sind die vielfältigen Messprobleme im Dienstleistungsbereich, die Bedeutung von Ausgliederungen aus der Sachgüterproduktion für das Wachstum des tertiären Sektors, die Struktur der Vorleistungs- und Endnachfrage nach Diensten und die Einkom-

mensdifferenzen bei Dienstleistungen. Das Buch ist somit als Einführung in die Empirie des Dienstleistungssektors ausgezeichnet geeignet.

Digitale Wirtschaft im tertiären Sektor

In den Jahren 1997 bis 2000 erlebte der IKT-Sektor eine außergewöhnliche Boomphase. Die Medien überschlugen sich in ihrer Lobpreisung der sog. „Neuen Wirtschaft“. Die rasche Verbreitung der modernen IKT weckte unrealistische Hoffnungen auf friktionsfreies Wirtschaftswachstum und Ende der Inflation. Doch die IKT-Blase platzte, der überbordende Optimismus verflog, Ernüchterung stellte sich ein.

Die digitale Wirtschaft ist freilich keineswegs am Ende, sondern steht nach wie vor in der Frühphase ihrer Entwicklung. Wie man aus der Wirtschaftsgeschichte weiß, sind Überinvestitionskrisen in der Frühphase neuer Basistechniken keineswegs ungewöhnlich, sondern eher die Regel.

Der von Katarina Stanoevska-Slabeva herausgegebene Sammelband „The Digital Economy“, eine Festschrift für Beat F. Schmid, Professor für Medien- und Kommunikationsmanagement an der Universität St. Gallen, versucht eine Bestandsaufnahme der digitalen Wirtschaft. Die Ende der neunziger Jahre formulierten Erwartungen und Prognosen in den Bereichen elektronische Märkte und elektronischer Handel, virtuelle Unternehmen, neue Geschäftsmodelle internetbasierter Unternehmen, Virtualität und Wissensmanagement, elektronisches Lernen, Qualifikationen für die digitale Wirtschaft sowie mobile Unternehmungen werden dem tatsächlich Erreichten gegenübergestellt. Zudem geben die AutorInnen Ausblicke auf wahrscheinliche künftige Entwicklungen. Zwei wei-

tere Abschnitte beschäftigen sich mit den technischen Grundlagen der digitalen Wirtschaft und ihrer Regulierungsproblematik.

Empirische Untersuchungen³ zeigen, dass in den Dienstleistungsfirmen der EU-Länder die Voraussetzungen für die Umsetzung elektronischer Geschäftsmodelle in Form von Geräteausstattung, Kommunikationsdiensten und Internetnutzung überwiegend bereits vorhanden sind. Im Hinblick auf Anwendungen elektronischen Geschäftsverkehrs bestehen zwischen den Branchen des tertiären Sektors bedeutende Unterschiede. Diese gehen in erster Linie auf die Diskrepanzen der Informationsintensität in den Input- und Outputstrukturen der jeweiligen Dienstleistungen zurück. Im Falle von Diensten mit hoher Informationsintensität lassen sich viele Prozesse der Leistungserstellung in digitale Elemente zerlegen und daher dokumentieren, standardisieren sowie elektronisch übertragen.

In den wissensintensiven (z. B. unternehmensbezogene Dienstleistungen) und in den technikintensiven Diensten (z. B. Kommunikationsdienste) weisen Indikatoren für elektronischen Geschäftsverkehr höhere Werte auf als im Handel und im Realitätenwesen. Zum Erreichen einer kritischen Masse reicht es nicht aus, eine gute infrastrukturelle Ausstattung zu besitzen. Die Umsetzung elektronischer Geschäftsmodelle verlangt vielmehr umfangreiche und vielfältige Kompetenzen in den Bereichen Organisation und Vermarktung sowie Visionen für innovative Anwendungen.

Die LeserInnen des Springer-Sammelbandes gewinnen durch die Vielfalt der behandelten Themen einen gewissen Überblick über den gegenwärtigen Stand der digitalen Wirtschaft. Bedauerlich ist, dass der Versuch unterblieb,

ein Gesamtresümee zu ziehen. Auch die Tatsache, dass keiner der Beiträge eine makroökonomische Perspektive hat, stellt ein Manko dar.

Michael Mesch

Anmerkungen

¹ Abgesehen von dem klassischen Beitrag: Baumol, William J., *Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis*, in: *American Economic Review* 57/3 (1967) 415-426; wird hier Bezug genommen auf folgende Artikel: erstens ders., *Productivity policy and the service sector*, in: Inman, Robert P. (Hrsg.), *Managing the Service Economy. Prospects*

and Problems (Cambridge u.a. 1985) 301-318; und zweitens ders.; Blackman, Sue Anne Batey; Wolff, Edward N., *Unbalanced Growth Revisited, Asymptotic Stagnancy and New Evidence*, in: *American Economic Review* 75/4 (1985) 806-817.

² Siehe Schettkat, Ronald; Appelbaum, Eileen, *The Importance of Labor Market Institutions for Economic Development*, in: Gerlach, Knut; Schettkat, Ronald (Hrsg.), *Beiträge zur neuklassischen Makroökonomie* (Berlin 1996) 142.

³ Vgl. Preissl, Brigitte, *E-Business im Dienstleistungssektor: Anwendungsmuster in europäischen Ländern*, in: *DIW Wochenbericht* 34 (2003) 530-536.

Sozialpolitik-Buch auf Partnersuche

Rezension von: Peter G. Rosner,
The Economics of Social Policy,
Edward Elgar, Cheltenham 2003,
368 Seiten, £ 69,95.

Peter Rosner ist mit großen Ansprüchen an sein Buchprojekt „The Economics of Social Policy“ herangegangen. Seiner Meinung nach sind die meisten umfassenden Bücher über Sozialpolitik (seien es z. B. die Bücher von Esping-Andersen oder für die österreichische Perspektive Badelt et al.) keine ökonomischen Arbeiten. Sie wären am ehesten als politikwissenschaftlich zu bezeichnen. Das letzte ökonomische Buch, das auch Rosner gelten ließe, wäre demnach wohl noch am ehesten Nicholas Barrs „The Economics of the Welfare State“. Hat Rosner es also geschafft, einerseits ein ökonomisches Sozialpolitik-Buch zu schreiben und andererseits etwas Neues zu bieten? Ich meine, im Wesentlichen lassen sich beide Fragen mit Ja beantworten. Gerade auf Grund der sehr rigiden Beschränkung auf die Ökonomie braucht man aber für ein umfassendes Verständnis des Sozialstaates neben Rosners Buch jedenfalls auch andere sozialpolitische Werke, die es ergänzen.

Grundlagen

Rosner ist es sehr gut gelungen, normative (bzw. „sozialpolitische“, wie er fallweise dazu sagt) und ökonomische Argumente auseinander zu halten und getrennt zu erklären. Ebenso werden für alle Bereiche alloкатive und distributive Effekte voneinander unterschieden.

In den ersten beiden Kapiteln „Equilibrium, Welfare, Uncertainty“ und „Economic Aspects of Social Policy“ erklärt Rosner kursorisch die wesentlichen Theorien, die zum ökonomischen Verständnis von Sozialpolitik notwendig sind, insbesondere Pareto-Effizienz, Versicherungen bei asymmetrischer Information sowie alloкатive und distributive Effekte von Steuern und Transfers im Allgemeinen.

Auch die ökonomischen Begründungen von Sozialpolitik werden wiederholt:

Eine Sozialversicherung kann separierte Risiken zum Poolen zwingen bzw. sogar unversicherbare Risiken abdecken.

Asymmetrische Information und nicht überprüfbares Verhalten verhindern faire, über den Markt entstehende Versicherungsgleichgewichte.

Die Idee, dass Menschen auch freiwillig Solidarität üben könnten, übersieht das Gefangenendilemma: Zu viele würden sich darauf verlassen, dass ohnehin andere helfen – das erreichte Sozialschutzniveau wäre suboptimal.

Ein Sozialstaat sichert üblicherweise Lebensrisiken ab. Wollte man diese privat versichern, bräuchte man einen sehr langen Zeithorizont. Nun ändern sich, wie wir alle wissen, die Präferenzen der Individuen über die Zeit (die Prioritäten eines Zwanzigjährigen unterscheiden sich meist deutlich von den Prioritäten desselben Menschen zwanzig Jahre später). Diese Inkonsistenz der Präferenzen verhindert aber optimale private Versicherungen.

Sozialpolitische Bereiche

Genauer untersucht Rosner dann fünf sozialpolitische Bereiche: Gesundheit, Alterssicherung, sozialpolitische Aspekte des Arbeitsmarktes, Familie und Armut. Bei der Behandlung

dieser Themen scheint durch, dass Rosner eher Makro- als Mikroökonom ist: Alterssicherung und Arbeitsmarkt sind umfassend und gut dargestellt, die Gesundheitsökonomie, die ja vielfach auf mikroökonomische Aspekte zurückgreift, ist vielleicht in anderen Büchern (z. B. zuletzt in Neudeck, der interessanterweise von Rosner nicht zitiert wird) noch eingehender dargestellt.

Sehr klar und deutlich werden allerdings auch für den Gesundheitsbereich die normativen und die ökonomischen Gründe für eine Einmischung der öffentlichen Hand dargestellt: Marktversagen bezieht sich auf externe Effekte, auf unzureichendes Wettbewerbsverhalten, auf die Anbieterdominanz, auf die bereits oben genannten Versicherungsprobleme etc. Armut, der Wunsch, Mortalitäts- und Morbiditätsraten zu senken, die Tatsache, dass bestimmte Risiken privat nicht versicherbar sind, etc. sind hingegen normative Probleme.

Das Kapitel über Pensionen ist eines der ausführlichsten in Rosners Buch, wobei die theoretische Beschreibung des Modells der überlappenden Generationen für Lailnnes meines Erachtens nur schwer bis gar nicht verständlich sein dürfte. Rosner räumt der Frage, ob Pensionssysteme umlagenfinanziert oder kapitalgedeckt sein sollten, breiten Raum ein: Zunächst einmal legt er klar dar, dass ein staatlich monopolisiertes Pensionssystem sinnvollerweise umlagenfinanziert sein muss, während kapitalgedeckte Verfahren nur unter freiem Wettbewerb effizient sein können. Weiters zeigt die Theorie (zugegebenermaßen unter bestimmten Annahmen), dass bei niedrigen Zinssätzen (wenn die langfristige Sekundärmarkttrendite kleiner ist als die Summe aus Bevölkerungs- und Produktivitätswachstum) umlagefinanzierte Systeme

pareto-effizient gegenüber Kapitaldeckungssystemen sind. Dieses Szenario ist mittelfristig durchaus wahrscheinlich, und es hat ja auch dazu geführt, dass mit dem Platzen der *New Economy*-Blase die Euphorie für Pensionsfonds deutlich zurückgegangen ist. Außerdem sind entgegen aller Propaganda auch Kapitaldeckungssysteme nicht resistent gegenüber demographischen Schocks, da die Demographie auch auf den Zinssatz wirkt: Bei sinkendem Anteil der arbeitenden Bevölkerung sinkt auch das Grenzprodukt des Kapitals!

Allokative Effekte haben die verschiedenen Pensionssysteme insbesondere auf den Arbeitsmarkt über die Festsetzung des Pensionszeitpunktes, distributive Effekte entstehen hingegen für bestimmte Gruppen (Frauen, Familien, Gutverdienende usw.).

Besonders empfehlenswert erscheint mir das Kapitel über Arbeitsmärkte und Sozialpolitik. Es ist sehr ausführlich, interessant und verständlich. Ob einen nun interessiert, wie Arbeitslosigkeit gemessen wird (inklusive aller Fragen der Dauer sowie von Zu- und Abgängen), ob man eine Beschreibung der Rezipiente aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik nachlesen will, mit allen allokativen und distributiven Effekten, oder ob man eine ökonomische Analyse arbeitsrechtlicher Verträge haben will – Rosner behandelt all diese Fragen anschaulich und detailliert. Wiederum kommen vielleicht mikroökonomische Aspekte, insbesondere die Frage von Arbeitsanreizen (was in der EU derzeit unter dem Schlagwort „*making work pay*“ intensiv diskutiert wird) etwas zu kurz.

Im Kapitel über Familien und Kinder werden hauptsächlich die ökonomischen Effekte von Mutterschaftsleistungen und Karenzgeld behandelt. Dies

scheint mir doch ein wenig zu kurz zu greifen. Es werden zwar die wesentlichen Gründe, warum Familien unterstützt werden sollen, auf ihre ökonomische bzw. normative Position untersucht. Dabei zeigen sich als ökonomische Begründungen für Familienpolitik insbesondere die demographischen Veränderungen, die daraus entstehende Notwendigkeit der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen sowie die Schaffung von Humankapital. Die diversen Verteilungsfragen der Familienpolitik sind hingegen rein normativer Natur. Was aber meines Erachtens vollkommen fehlt, ist eine ökonomische Analyse von Infrastrukturmaßnahmen für Familien. Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen, Wohnbauförderung, professionelle Pflege etc. sind alles familienpolitische Leistungen mit weit reichenden ökonomischen Effekten. Die Frage, ob Geld- oder Sachleistungen effizienter zur Zielerreichung sind, ist eine durchaus ökonomische, wird aber von Rosner eher vernachlässigt.

Diese Kritik gilt im Übrigen auch für das Armutskapitel, das aus statistischer Sicht sicherlich sehr interessant ist, da es sich ausführlichst mit Armutsmessung beschäftigt, während die Rezepte aktiver Armutsvermeidung eher zu kurz kommen. Hierbei ist nämlich auch von ökonomischer Seite inzwischen „*state of the art*“, dass Sachleistungen zumindest gleichwertig mit Geldleistungen zu sehen sind. Rosner hingegen beschränkt sich hingegen (dies allerdings sehr genau) auf eine Gegenüberstellung der Geldleistungsinstrumente Lohnzuzahlung und Sozialhilfe.

(Auch die zitierte Literatur kann zuweilen als etwas einseitig und vielleicht etwas zu ausschließlich auf die „reine“ Ökonomie bezogen bezeichnet werden.)

Wie eingangs erwähnt, hat Rosner kein reines Nachfolgebuch von Barr geschrieben, sondern etwas Neues produziert. Das bringt aber logischerweise mit sich, dass bestimmte Aspekte, die beispielsweise Barr sehr ausführlich behandelt (wie die eben erwähnte Unterscheidung in Geld- und Sachleistungen oder auch eine genauere Darstellung institutioneller Aspekte) bei Rosner eher zu kurz kommen. Als einziges Buch über Sozialpolitik wäre es in einer Bibliothek daher etwas einsam.

Das wesentliche Verdienst dieses Buches (das im Übrigen sowohl in voller Länge als auch nur auszugsweise gut lesbar ist) liegt in den ausgezeichneten Ausführungen und Beispielen zur Unterscheidung zwischen allokativ und distributiv und vor allem von ökonomischen und normativen Problemstellungen in der Sozialpolitik. Trotz aller genannten Kritik behaupte ich daher, dass es nicht nur für Studierende, sondern auch für PolitikerInnen sehr zu empfehlen ist. Insbesondere jene, die den Sozialstaat „reformieren“ wollen, sollten es sich aufs Nachtkastel legen. Mancher Lapsus wäre dann vielleicht schon vor der Gesetzesverordung aufgefallen, und die Nachhaltigkeit von Reformen wäre gesicherter.

Agnes Streissler

Gesamteinschätzung

Methodisch fällt an Rosners Buch auf, dass für ein Lehrbuch eigentlich notwendige Literaturhinweise fehlen.

Analytiker und Visionär - Inspirationen zur Entwicklungsgeschichte der Ökonomie

Rezension von: Kurt W. Rothschild,
Die politischen Visionen großer
Ökonomen, Stämpfli Verlag AG,
Bern, und Wallenstein Verlag, Göttingen,
2003, 218 Seiten, sfr 39.

Sucht man heute in der EconLit-Datenbank unter dem Namen Kurt W. Rothschild, so findet man einstweilen (!) nicht weniger als 110 Publikationen in Fachzeitschriften wie *Applied Economics Quarterly*, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, *Journal of Socio-Economics*, *Journal of Economic Perspectives* etc., etc. Nicht wenige dieser Artikel stammen aus jüngster Zeit. Die Schaffenskraft – sowie auch die Lebensfreude – dieses Menschen ist eine schier unerschöpfliche. Aber wie anders könnte man auch seinem 90. Geburtstag mit einer derartigen Vitalität entgegensteuern!

Neben diesen zahlreichen Zeitschriftenartikeln hat Kurt W. Rothschild jüngst auch ein weiteres, hochinteressantes und unterhaltsames Buch beigegeben, in welchem er über die Visionen großer Ökonomen schreibt. Rothschilds Anspruch an einen „großen Ökonomen“ besteht dabei in zweierlei Hinsicht: Einerseits sollte ein Ökonom ein entsprechendes Spezialwissen aufweisen, um zur besseren Profilierung und Exaktheit der Wirtschaftswissenschaften beizutragen, andererseits aber – und möglicherweise noch wichtiger – sollte es auch gelingen, den „Bogen weiter zu spannen und den wirtschaftlichen Prozess als Teil der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung zu sehen“ (S. 21). Oder, wie Rothschild es

zusammenfasst: „Idealerweise sollte man das Prädikat „Großer Nationalökonom“ für jene Wissenschaftler reservieren, welche in beiderlei Hinsicht – *Methode und Vision* – Bedeutendes geleistet haben.“ (S. 22)

Nicht allzu überraschend beinhaltet die Herleitung dieser Definition im einleitenden Kapitel eine kritische Würdigung der heute vorherrschenden Theorie der Nationalökonomie, der Neoklassik. Die Hauptkritik an dieser Theorie ist dabei jedoch nicht deren Nutzlosigkeit, sondern vielmehr deren methodologische Einengung innerhalb eines formalen Rahmens, welcher nicht nur den Weg, sondern auch den Blick auf wichtige Zusammenhänge versperrt oder nur verzerrt zulässt (vgl. S. 17).

Auf Grund dieser Definition von „großen Ökonomen“ wählt Rothschild sieben Nationalökonomien aus, welche nicht nur wichtige wissenschaftliche Erkenntnisse beigetragen haben, sondern auch entsprechend visionäre Ansichten entwickelten. Er widmet jedem dieser sieben Ökonomen, in chronologischer Reihenfolge, ein eigenes Kapitel. Spannend und zugleich unterhaltsam ist dabei stets, dass Rothschild nicht nur die wesentlichsten Inhalte aus deren Werken präsentiert und diskutiert, sondern darüber hinaus sowohl den gesellschaftlichen Hintergrund der Entstehungsgeschichte dieser Werke diskutiert sowie darüber hinaus auch viel biographisches Material über Familiensituation, Ausbildung und ‚kleinen Lebensepisoden‘ dieser „großen Ökonomen“ darlegt.

Beginnend mit Adam Smith, dem Vater der Nationalökonomie, widmet Rothschild zwei weiteren klassischen Nationalökonomien, John Stuart Mill sowie Karl Marx, jeweils ein eigenes Kapitel. Selbstverständlich befassten sich ins-

besondere diese drei Klassiker intensiv auch mit anderen Wissenschaften. So war Smith zunächst Professor für Logik in Glasgow und erhielt anschließend einen Lehrstuhl für Moralphilosophie. John Stuart Mill, das „Wunderkind“, welches im Alter von drei Jahren durch seinen Vater Griechisch lernte, mit acht Latein, dann Logik (12 Jahre) und anschließend Politische Ökonomie (13 Jahre) sowie Geschichte und Philosophie; oder Karl Marx, welcher „sich an den Versuch heranwagte, den Zusammenhang der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche – Wirtschaft, Politik, gesellschaftliche Beziehungen, Kultur – nicht nur anzuerkennen und sie fallweise miteinander zu verknüpfen (...), ... sondern er ‚träumte den unmöglichen Traum‘ ...“, dieses komplexe Geflecht in einer umfassenden Schau *theoretisch unter einen Hut zu bringen*“ (S. 73f). Das Streben der drei klassischen Ökonomen, mit ihren Werken einen starken Erklärungsbeitrag zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung zu leisten, ist allen mehr als immanent. Dabei spielt stets die Einschätzung der Rolle des Staates eine sehr bedeutende Rolle. Insbesondere dieser Bereich wird durch Rothschild ausgiebig geschildert. Dabei wird klar, dass sowohl Smith bereits wichtige Aufgaben für den Staat sieht (Landesverteidigung, Schutz vor Ungerechtigkeit und Unterdrückung, öffentliche Investitionen und Arbeiten im Bereich der Infrastruktur und des Erziehungswesens) (S. 42), mehr aber noch Mill, welcher durch einen umfassenden gesellschaftlichen Erziehungsprozess (durch Institutionen aller Art) einen moralischen Standard gegenseitiger Rücksichtnahme erreichen will, wodurch die Gewährleistung individueller Freiheit erst zu einem moralisch befriedigenden Endzustand führt (S. 66f). Sowohl deswegen, darü-

ber hinaus aber auch zur Vermeidung extremer Not und Ungerechtigkeit, macht Mill (weitgehende) Konzessionen an den intervenierenden Staat.

Während Mill bereits die Grundgedanken für den (Bismarck'schen) Sozialstaat entwickelte und – gleich wie Marx – die Zukunftsvision einer sozialistischen, klassenlosen Gesellschaft vor Augen hat (S. 92), so unterscheidet sich der Entwicklungsweg eben dorthin zwischen diesen beiden Ökonomen fundamental. Mill hält dies innerhalb der bestehenden „freien Marktwirtschaft“ – insbesondere durch die Erziehung hin zu höheren Idealen – für möglich. Für Marx hingegen müssen sich zuvor die materiellen Umstände grundlegend ändern, um der Vision einer klassenlosen Gesellschaft näher zu kommen. Interessant wird an Hand dieser Diskussion die spätere Spaltung des politischen Sozialismus in eine reformistische (Sozialdemokratie) und eine revolutionäre (Kommunismus) Richtung diskutiert (S. 92f).

Als Vertreter der marginalistischen Revolution findet hingegen keiner der drei Gründungsväter der neoklassischen Schule (Jevons, Menger und Walras) in Rothschilds Sammlung „großer Ökonomen“ Platz, sondern Alfred Marshall. „Menger, Jevons und Walras gehören zweifelsohne zu den ganz großen Pionieren in der Entwicklungsgeschichte der Wirtschaftstheorie. Ihr Beitrag zu einer neuen Perspektive und zu neuen Methoden ... kann kaum genügend gewürdigt werden. Wenn aber hier unter den bedeutenden Ökonomen jene als „groß“ herausgehoben werden, welche vor allem infolge ihrer weiteren Ideen und Interessen über den wirtschaftlichen Bereich hinaus Beachtung verdienen, so gebührt Marshall zweifellos der Vorrang.“ (S. 107)

Marshall, welcher seine Erziehung in

einem bürgerlichen viktorianischen Haushalt erhielt, studierte zunächst Mathematik und Physik (und erlernte somit sein Handwerk zur Weiterentwicklung der marginalistischen Theorie). Im Alter von 25 Jahren gab es jedoch einen entscheidenden Einschnitt in Marshalls Werdegang. Das Ölgemälde eines typisch Heruntergekommenen beeindruckte Marshall derart, dass er es kaufte, in seinem Zimmer aufstellte und dieses zu seinem Schutzpatron ernannte. Damals beschloss Marshall, so Keynes in seinem biographischen Essay, „sich der Aufgabe zu widmen, solche Menschen für den Himmel fit zu machen“ (S. 111). Rothschild konstatiert nach der Darstellung der wichtigsten (reformerischen) Grundzüge von Marshalls Werk eine Verbindungslinie „Mill – Marshall – Keynes“. Diese bezeichnet er als eine Art „British species“, welche sich in dieser ausgeprägten Form nur in England entwickeln konnte (gefestigtes Demokratie- und Freiheitsverständnis, viktorianische Moral, sowie jenes Land, welches als erstes mit den Ruhmes- und Schattenseiten des Frühkapitalismus konfrontiert war) und welche die Grundlage des „Sozialliberalismus“ bildete (S. 124). Rothschild versteht es bei der Darstellung der wichtigsten Werke dieser Ökonomen immer wieder glänzend, die Verbindungs- sowie die Trennungslinien darzustellen.

Schumpeter und Keynes, beide im selben Jahr geboren, werden als die beiden bedeutendsten Ökonomen des zwanzigsten Jahrhunderts genannt. Interessant die Biographie Schumpeters, welcher trotz seiner zahlreichen unorthodoxen Ideen in völligem Kontrast zum Profil der vier englischen Ökonomen Smith, Mill, Marshall und Keynes steht. Aufgewachsen in einem industriell noch wenig entwickelten Ge-

biet, mit starker Hochachtung vor der Aristokratie sowie deren Werten wie Mut, Charakterfestigkeit, Individualität und Leistung (S. 132), lässt sich auch manches in Schumpeters Werken einfacher verstehen, insbesondere der Schumpeter'sche Unternehmer: Der Held der Entwicklung als romantische Führernatur. Auch Schumpeters Hauptwerk „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie“ wird in Rothschild Buch interessant an Hand Schumpeters Persönlichkeitsprofil sowie seiner Herkunft und seines generellen Menschenbildes diskutiert.

Das abschließende Kapitel wird dem österreichischen Ökonomen Friedrich August von Hayek gewidmet. Hayek ist der einzige der sieben Persönlichkeiten, welcher den Weg weg von der Ökonomie, hin zur Philosophie, gegangen ist. Und dies nach einer höchst spannenden, aber harten Auseinandersetzung mit Keynes. Dieser Teil des Buches ist insbesondere deswegen von besonderem Interesse, weil der Autor selbst diesen Konflikt zwischen London und Cambridge, zwischen „Hayekianern“ und „Keynesianern“ (1930-1941), noch sehr nahe miterlebt hat. Rothschild studierte 1938 bis 1940 an der Universität Glasgow und war anschließend bis 1947 Assistent und Lehrbeauftragter an dieser Universität. Insofern ist dieser Diskussion besonders authentisch geschildert. Auch die zweite Periode Hayeks, sein Leben und Wirken an der University of Chicago sowie sein philosophisches (Lebens-)Werk „The Road to Serfdom“ wird ausführlich gewürdigt. Auch hier ist wiederum interessant und lehrreich, wie Rothschild die Parallelen, vielmehr aber die Differenzen zu Mill, Marshall und Keynes aufzeigt.

Weshalb ist dieses Buch nicht nur für jeden Studenten der Ökonomie lesens-

wert, sondern gleichermaßen auch für jeden Professor der Ökonomie sowie für jeden sozialpolitisch interessierten Menschen? Es gibt meiner Meinung nach mehrer Gründe dafür: Zum einen liegt es in der Einfachheit der Lesbarkeit, verbunden und verstärkt durch die interessante und spannende Verbindung mit den gesellschaftlichen Hintergründen der Epoche, den persönlichen Werdegängen der sieben ausgewählten Ökonomen sowie deren Trennungs- und Verbindungslinien. Zentrales Anliegen des Autors aber ist es zu dokumentieren, dass Ökonomie nicht nur ein entsprechendes analytisches Handwerkszeug benötigt, sondern auch eine gesellschaftspolitische Vision. Dies wird anhand der sieben Bio-

graphien eindrucksvoll dargestellt. Wenngleich es in unserer heutigen, extrem komplexen Welt sicherlich noch schwieriger geworden ist, derartigen Anforderungen Rechnung zu tragen, so hilft dieses Buch dennoch den Stand der heutigen ökonomischen Theorie kritisch zu hinterfragen.

Rothschild bleibt – wie immer – bescheiden und realistisch und fasst zusammen: „Der Blick auf die früheren Ökonomen, ihre Wirtschaftstheorien und ihre politischen Visionen, regt uns an, Fragestellungen und Denkansätze kennenzulernen und daraus eventuell aktuelle Forderungen abzuleiten.“ (S. 209) Schon deswegen ist dieses Buch eine höchst empfehlenswerte Lektüre!

Wilfried Altzinger

Ist Macht käuflich? Die USA als Plutokratie

Rezension von: Kevin Phillips, Die amerikanische Geldaristokratie. Eine politische Geschichte des Reichtums in den USA, Campus Verlag, Frankfurt am Main 2003, 476 Seiten, € 29,90.

Im Vierjahresrhythmus stellen wir fest, wie lächerlich die österreichische Empörung über ein paar Millionen Euro Wahlkampfausgaben unserer Parteien sind. In den amerikanischen Kongress- und Präsidentschaftswahlen werden nach konservativen Berechnungen von den Kandidaten und Parteien vier Milliarden Dollar ausgegeben. Zumindest im Kongress gibt es dafür keine öffentlichen Gelder, sondern ausschließlich private Spender. Wir belassen es meist bei der angemessenen Ehrfurcht, ohne die systemischen Konsequenzen für Politik und Wirtschaft als Teilbereiche der Gesellschaft zu hinterfragen.

Nahe liegend wäre die Vermutung, dass die permanent bezahlten Geldsummen für politische Direktinvestitionen und/oder für sich durch eine machtpolitische Umwegrentabilität lohende Ausgaben ungleich höher als jene für Wahlkampfmittel sind. Apropos Gleichheit: Wenn es in den USA Reichtumsexplosionen mit gigantischen Gewinnern gibt, muss es angesichts der sehr wechselhaften Wirtschaftsbilanzen parallel dazu ebenso große Verlierer geben.

Kevin Phillips liefert in seinem Buch *Die amerikanische Geldaristokratie* eine detaillierte Analyse der Geschichte des Reichtums in den USA vom 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Nicht zufällig ist dieser – so der erste Teil des

Buches – in großen Wellen, beginnend mit Kriegsgewinnen nach dem Unabhängigkeits- und dem Bürgerkrieg, entstanden. Im 20. Jahrhundert folgten nach dem Ersten Weltkrieg

* Reichtumsschübe mit zwischenzeitlichen Vermögenseinbrüchen (1921/22 und nach dem Platzen der Spekulationsblase 1929/30),

* in den dreißiger Jahren eine für die USA ihrer politischen Kultur widersprechende *New Deal*-Gesetzgebung von Franklin D. Roosevelt mit einer zentralistischen Steuerung von Wirtschafts- und Sozialpolitik, die auch auf der erstmaligen Frage nach einer demokratischen Verträglichkeit von irrationalen Millioneneinkommen beruhte,

* ein neuerlicher Boom in den fünfziger und sechziger Jahren infolge der zunehmenden Akzeptanz dieser Einkommen und ihrer Demokratietauglichkeit, wodurch die Zahl der Millionäre in den USA auf über 100.000 kletterte,

* Krisenjahre eines heimlichen Crash bis 1982 zu Lasten der 250 Millionen Durchschnittsbürger, deren Einkommen sich bei gleichzeitig steigenden Konsumentenpreisen verringerte,

* und schließlich eine starke Vergrößerung der Geldvermögen seit 1980.

Es dauerte lange, bis die reichsten Amerikaner mit den Millionären in Europa, wo Baron Rothschild als Inbegriff des Vermögens galt, mithalten konnten. 1790 betrug das größte Vermögen in den USA eine Million Dollar, das Verhältnis gegenüber dem Durchschnittsvermögen von 250 Dollar lautete 4.000:1. 1848 und 1868 durchbrachen John J. Astor und Cornelius Vanderbilt die 20- bzw. 40-Millionen-Grenze und die Relation gegenüber dem durchschnittlichen Haushaltsvermögen stieg auf 50.000 und 80.000:1.

Philipps spricht von Freibeutern und industriellen Raubrittern mit geringfügigen Lohngewinnen für Arbeiter und realen Einkommensverlusten der Farmer, verweist aber zugleich auf volkswirtschaftliche Leistungen des US-Kapitalismus mit Namen wie Carnegie, Rockefeller und Ford, der eine Vervielfachung des Bruttoinlandsproduktes und einen Überholprozess gegenüber Großbritannien und Deutschland bewirkte. Bill Gates aber besitzt heute eine dreistellige Milliardensumme in Dollar und damit um etwa 1.500.000-mal mehr als ein Durchschnittshaushalt.

Das Gleichheitsargument bzw. das Fehlen desselben stellt eine traurige Konstante dar. 1929 wie auch 2000 besaß das reichste Prozent der Bevölkerung über 40 Prozent der Vermögenswerte in den USA. Zwischen 1977 und 1994 sind die Nettoeinkommen des ärmsten Fünftels der US-Bevölkerung sogar um 16 Prozent gesunken, jene des obersten Fünftels aber um über 20 Prozent und des obersten Hundertstels um 72 Prozent gestiegen. Das Durchschnittsvermögen von Weißen ist bis zu 10-mal höher als von Afro-Amerikanern und Hispanics. Der Preis für den amerikanischen Reichtum wird von armen, überarbeiteten und gestressten Amerikanern benachteiligter Ethnien bezahlt. Spitzenmanager verdienen mit Steigerungsraten von mehreren hundert Prozent bis zu einer Milliarde (!) Dollar im Jahr, die Mindeststundenlöhne betragen wenige Dollar.

Der zweite Teil beschäftigt sich mit den Ursachen der Reichtumsentwicklung und ihren Gefahren. Eine Warnung für die USA müsste, so Philipps, sein, dass traditionelle Weltwirtschaftsmächte wie Spanien, die Niederlande und Großbritannien irgendwann ihren Zenith überschritten hatten. Die inakzeptable Polarisierung bei Ver-

mögen und Einkommen gefiel den Reichsten auf Kosten ihrer Veränderungsbereitschaft. Diese Ignoranz führte intern zu Reformdefiziten und extern zu mangelnder Wettbewerbsfähigkeit.

Im Fall USA spielen der globale Führungsanspruch und der technologische Fortschritt eine besondere Rolle. Doch ist der Aufstieg zur Weltwirtschaftsmacht im Unterschied zur unbestreitbaren militärischen Führungskraft unvollkommen. Das Leistungsbilanzdefizit als Nettobetrag aus Exporten, Importen und Überseeinkommen verschlechtert sich häufig. Technologische Revolutionen bis hin zum Internet lassen Spekulationsmanien entstehen, sorgen aber letztlich dafür, dass den USA zunehmend übermächtige Rivalen im Ausland entstehen. Klassische Beispiele sind das Platzen der amerikanischen *e-business*-Blase bzw. der asiatische Aufschwung im Bereich der strategischen Kommunikationsindustrien. Als Pluspunkt ist den USA allenfalls anzurechnen, dass sie im 21. Jahrhundert – nach einer Schockphase in den Neunzigern – im Vergleich mit Europa diese wirtschaftliche und technologische Herausforderung offensiv annehmen.

Im dritten Teil schließlich geht es um die politikwissenschaftliche Schlüsselfrage, inwieweit Reichtum eine Demokratie korrumpiert. Das kann auf vielerlei Art geschehen, vor allem aber, wenn Politiker vom Geld der Reichen abhängig sind. In den USA sind große Einzelspender für die Mehrheit der Wahlkampfmittel politischer Kandidaten zuständig. Der Finanzbedarf für Wahlkampagnen und Regierungsarbeit als *permanent campaigning* in der Zwischenwahlzeit ist dramatisch gestiegen. Ein siegreicher Bewerber um einen Sitz im Senat gibt fast 10 Millio-

nen Dollar aus, im Repräsentantenhaus etwa eine Million. Die Mehrheit der Wahlkämpfe ohne Wettbewerbscharakter mangels Herausforderer ist in solchen Durchschnittswerten eingerechnet, d. h. in kompetitiven Wettbewerben kann es um dreistellige Millionenbeträge gehen. Nicht vergessen werden darf, dass Wahlämter in den USA auch die Positionen von Richtern, Staatsanwälten und anderen Justizbeamten umfassen.

Philipps' Zahlen reichen nur bis zum Wahljahr 2000, könnten aber problemlos fortgeführt werden. In 35 Fällen der Wahlkämpfe für das US-Repräsentantenhaus gab es 2002 aus finanziellen Gründen keinen Gegenkandidaten, in 122 weiteren Fällen (von insgesamt 435) verfügte der Herausforderer eines Amtsinhabers über keine bzw. weniger als 5.000 US-Dollar Finanzmittel. Letztlich haben 2002 in 414 von 435 bzw. 26 von 34 Wahlkämpfen für das Repräsentantenhaus und den Senat jene Kandidaten gewonnen, die über mehr Finanzmittel verfügten. Fast 99 Prozent der Amtsinhaber, die im Mehrheitsfall über Finanzierungsvorteile im Ausmaß von mehr als 10:1 verfügten, wurden wiedergewählt.

Die USA sind zur „Scheckbuchdemokratie“ (Darrell M. West) geworden. 80 Prozent der Amerikaner glauben, dass Politiker die Menschen und Gruppen, die für ihre Wahlkämpfe spen-

den, besonders begünstigen. Das passive Wahlrecht kann de facto nur noch von jenen ausgeübt werden, die über das nötige Geld verfügen. Folgerichtig ist es schwierig, der Schlussfolgerung von Kevin Philipps zu widersprechen, dass die USA eine Plutokratie darstellen, in der die Regierenden die Interessen der Reichen zu Lasten der Regierten schützen.

Die herausragende Leistung des Buches liegt in seiner Interdisziplinarität von Geschichte, Ökonomie und Politikwissenschaft, in der durch zahlreiche exemplarische Tabellen anschaulich aufbereiteten Datenfülle und im trotz aller Analysen lesbaren Erzählungsstil sowie in der Fähigkeit zu prognostischen Thesen. Wer das Buch lesen soll? Jeder, der über Gesellschaft und Politik in den USA sich eine kritische Meinung auf solider Basis bilden will, anstatt auf Stammtischniveau Vorurteile über den reichen, hässlichen, ungebildeten oder auf sonstige Art schlechten Amerikaner zu pflegen. Für kein anderes Land gilt, dass die Schere zwischen vorlauten Meinungsäußerungen einerseits und mangelhaftem Wissenstand andererseits so groß ist. Folgerichtig können wir uns alle als Zielpublikum angesprochen fühlen.

Peter Filzmaier

Eine „Revolution“ über 200 Jahre

Rezension von: E. A. Wrigley, *Poverty, Progress and Population*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, 463 Seiten, broschiert, £ 19,99.

Die kontroversielle Debatte über das, was in der traditionellen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte als „Industrielle Revolution“ – neuerdings auch als „Industrielle Revolutionen“ – bezeichnet wird, war in den letzten Jahren vor allem durch eine Entmystifizierung des britischen Wegs in die moderne Industriegesellschaft gekennzeichnet.

Der jeweils eigenständige, vom Humankapital, von der Rohstoffbasis, von Charakteristika der vorindustriellen Ökonomie und nicht zuletzt von der institutionellen Struktur geprägte Weg vieler kontinentaler Volkswirtschaften in die Moderne ist in zahlreichen Fallstudien in seiner an den spezifischen Rahmenbedingungen orientierten Effizienz besonders herausgestrichen worden. Darüber hinaus zeigten quantitative empirische Befunde viel eher einen langfristigen Wandel, denn „take off-Phasen“ (Walt Rostow) oder „*great spurts*“ (Alexander Gerschenkron).¹ Unbestritten blieb jedoch auch der beträchtliche Vorsprung im Output pro Kopf, den England – bis zu einem gewissen Grad auch die übrigen Teile Großbritanniens mit Ausnahme Irlands – am Beginn des 19. Jahrhunderts auch gegenüber den entwickeltsten kontinentalen Ökonomien aufwies.

Sir Tony Wrigley macht diesen Vorsprung zum Ausgangspunkt einer Reihe von in diesem Sammelband abgedruckten Beiträgen, die die Vorgeschichte der „Industriellen Revolution“

in England zum Gegenstand haben. Diese Vorgeschichte, so die These des Autors, und nicht das vergleichsweise geringe gesamtwirtschaftliche Wachstum in der Zeit von etwa 1780-1850, begründete den Ruf Englands als erster Industrienation.

Wrigleys Beiträge gruppieren sich um drei Generalthemen: „The wellspring of growth“, „Town and country“ und „The numbers game“. Im ersten Abschnitt geht es Wrigley um die ökonomische *Performance* der britischen Ökonomie zwischen etwa 1600 und 1800 im Vergleich zu den wichtigsten kontinentalen Nachbarn. Den sektoralen Verschiebungen am britischen Arbeitsmarkt widmet er dabei besonderes Augenmerk. Der zweite Abschnitt hat die Rolle der frühneuzeitlichen und frühindustriellen Urbanisierung im Vereinigten Königreich im von Adam Smith formulierten arbeitsteiligen Zusammenspiel von „*town and countryside*“ zum Gegenstand. Der dritte Abschnitt befasst sich schließlich mit historisch-demographischen Spezifika der britischen Entwicklung.

Wrigley sieht die Dynamik der britischen Industrialisierung im Zusammenspiel zweier überschneidender Prozesse: der Erreichung der optimalen Ressourcenentwicklung in einer traditionellen Ökonomie und Faktoren, die die Verstetigung des Wachstums erlaubten, zu einer Zeit, als unter herkömmlichen Bedingungen einer vorindustriellen Wirtschaft ein Abschwung erfolgen hätte müssen, wie das z. B. in den Niederlanden auch der Fall war. Die optimale *Performance* der traditionellen britischen Ökonomie beruhte in erheblichem Ausmaß auf importierten „Agrartechnologien“: Die Niederlande waren Vorreiter einer hochgradig kommerzialisierten Landwirtschaft. In der englischen Landwirtschaft lag der Out-

put pro Kopf nahe dem Durchschnitt der gewerblichen Wirtschaft. Das war am Kontinent bei weitem nicht der Fall. Die hohe Produktivität der britischen Landwirtschaft wurde auch durch positive Rückkopplungseffekte zwischen Stadt und Land gefördert: Städtische Produkte mussten deutlich besser sein als jene ländlicher Handwerker, um von der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung nachgefragt zu werden. Dies motivierte wieder Landwirte und Pächter, Innovationen durchzusetzen, um die Nachfrage nach städtischen Produkten befriedigen zu können.

Diese Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land war in England viel ausgeprägter als am Kontinent. Während der Anteil der in Städten mit mehr als 5.000 Einwohnern lebenden Bevölkerung zwischen 1600 und 1800 in England massiv stieg, nahm er am Kontinent kaum zu. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entfielen etwa 70% des städtischen Wachstums in Europa auf England, obwohl England weniger als 8% der europäischen Bevölkerung beheimatete.

Die rasche Urbanisierung führte zu einer zunehmenden Veränderung der sektoralen Beschäftigtenstruktur. Während 1688 rund 60% der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig waren, sank ihr Anteil um 1760 auf rund 50%. In absoluter Zahl waren jedoch Ende des 16. Jahrhunderts ungefähr so viele in der Landwirtschaft beschäftigt wie Anfang des 19. Jahrhunderts. Sogar um 1850 arbeiteten in England weniger Menschen in der Landwirtschaft als um 1300. Das war der entscheidende Unterschied zu Frankreich. In Frankreich kam es im 18. Jahrhundert auch zu einem prozentuellen Rückgang der landwirtschaftlich Beschäftigten, aber in absoluten Zahlen blieb es bei einem weiteren Anstieg.

Eine zentrale Rolle für die Verstärkung des Wachstums spielte die natürliche Ausstattung der britischen Inseln mit fossilen Energieträgern, ein Faktor der noch bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts zentrale Bedeutung hatte. Bis ca. 1960 bestand eine hohe Korrelation zwischen Realeinkommen und Energieverbrauch pro Kopf in einer Volkswirtschaft, erst danach wurde der Zusammenhang schwächer. Die auf Grund ihrer Konsequenzen für die Umwelt nicht gerade populäre Verwendung der Kohle verringerte die Energierestriktionen einer organischen Ökonomie in der langen Phase des Aufschwungs ab dem späten 17. Jahrhundert. Aus dem Vorteil der großen Kohlevorräte resultierten weitere: Schon etwa 1650-1730 verdrängten besser isolierte Ziegelhäuser ältere Bauformen. Dennoch hätte dieser Ressourcenvorteil allein nicht ausgereicht: Erst die Erfindung und Verbesserung von Dampfmaschinen löste das Problem der mechanischen Energie.

Die skizzierte Entwicklung bildete sich in den frühen viktorianischen Volkszählungen ab. Größtes Beschäftigungswachstum erzielten Anfang des 19. Jahrhunderts – während des angeblichen „*take off*“ – Berufe, die bereits im Tudor-England stark vertreten waren. Die zehn größten Einzelhandels- und Handwerksbeschäftigungen von Männern im Jahr 1831 waren in absteigender Ordnung: Schuhmacher, Tischler, Schneider, Wirte, Krämer, Schmiede, Maurer, Fleischer, Ziegelmacher und Bäcker. Auf diese Berufe entfiel ungefähr ein Viertel der nichtlandwirtschaftlichen männlichen Berufstätigen. Erst nach 1850 gewannen mehr und mehr klassische Industrieberufe an Dominanz.

Wrigley gelingt es in seiner Darstellung eindrucksvoll zu zeigen, dass es

keinen „take off“ in der englischen Industriegeschichte gab, sondern eine höchst dynamische Entwicklung vor dem Einsetzen industrieller Massenfertigungen. Im Zeitraum 1600-1800 kam es zu einer Verdoppelung des Outputs pro Kopf in England. Das war für eine traditionelle Ökonomie eine sehr hohe Wachstumsrate. Dennoch stieg das reale Pro-Kopf-Einkommen erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts in England über den Wert der Niederlande. Die Conclusio, die Wrigley aus diesem Befund zieht, sollte jedem neo-liberalen Wachstumsfetischisten ins Stammbuch geschrieben werden: Kapitalismus garantiert kein langfristiges Wachstum. Obwohl in den Niederlanden die erste kapitalistische Ökonomie entstand, konnte sich keine Verstetigung des Wachstums in einer Phase der Ressourcenverknappung einstellen: Die Niederlande fielen zurück.

Wrigley geht jedoch noch einen Schritt weiter: Die englischen Bedingungen für Urbanisierung und landwirtschaftliche Prosperität waren auch in anderen Teilen Europas prinzipiell gegeben. Dass England letztlich eine Vorreiterrolle im Industrialisierungsverlauf einnahm, erklärt sich aus einem bereits in der vorindustriellen Wirtschaft erworbenen Wachstumsvorsprung und einer günstigen Ressourcenausstattung. Damit liefert Wrigley freilich auch – ohne es in diesem Band eigens auszuführen – Begründungen für den Verlust der einmal erworbenen Position im späten 19. Jahrhundert. In jener Phase der Industrialisierung, in der die industriellen Leitsektoren nicht mehr in einem derartig hohem Ausmaß auf fossile Energieträger zurückgreifen mussten wie in der ersten Phase der Indust-

rialisierung und auch im Bereich von Landwirtschaft und Urbanisierung kontinentale Ökonomien nachzogen, bestand für Großbritannien kein wesentlicher Wettbewerbsvorteil mehr.

Die gesammelten Beiträge Wrigleys liefern interessante Einblicke in die Geschichte der „Industriellen Revolution“ vor der Revolution. Viele Thesen Wrigleys sind nicht wirklich neu, aber es gelingt ihm, sie in eine konsistente Darstellung zusammenzufügen. Kritikpunkte gibt es wenige. Lediglich die Wiederholung vieler Argumente, die sich aus dem Charakter einer Aufsatzsammlung ergibt, führt bei der Lektüre zu häufigen Redundanzen. Die Tatsache, dass einige Aufsätze bereits vor rund zwei Jahrzehnten erschienen sind, wirkt sich vereinzelt nachteilig aus. So hält die Behauptung des Autors, in England hätten im Vergleich zum Kontinent höhere Migrationsraten bestanden, neueren Ergebnissen der Migrationsgeschichte nicht unbedingt Stand. Bedauerlich ist es, dass der Autor am Abschluss des Bandes keine die Zeit nach 1850 in den Blick nehmende Bilanz zieht. Diese Einwände ändern nichts an der Gesamteinschätzung: In Summe ist Wrigley ein äußerst lesenswertes Buch gelungen!

Andreas Weigl

Anmerkung

¹ Zusammenfassend etwa in: Industrielle Revolution (=Beiträge zur historischen Sozialkunde 3 (1997)); Teich, Mikulas, Porter, Roy (Hrsg.), The Industrial Revolution in National Context: Europe and the USA (Cambridge 1996).

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

- Heft 54: Saisonale Muster von Besch. und Arbeitslosigkeit in Öst.; Sept. 1994
- Heft 55: Interessensysteme und Politik, Versuch einer Evaluierung; Jän. 1995
- Heft 56: vergriffen
- Heft 57: Anmerkungen zum Verhalten börsenemittierender Unternehmen; Juni 1995
- Heft 58: Kosten und Finanzierung der Lehrlingsausbildung; Okt. 1995
- Heft 59: Entwicklung und Zukunft der österr. Sozialpartnerschaft; Dez. 1995
- Heft 60: Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern; Dez. 1995
- Heft 61: Zwischen Erwerbstätigkeit und Familie: Die Verteilungssituation unselbstständig beschäftigter Frauen in Österreich; März 1996
- Heft 62: 75 Jahre Wirtschaftspolitik der Arbeiterkammer; Juni 1996
- Heft 63: vergriffen
- Heft 64: Das EU-Budget; April 1997
- Heft 65: Internationaler Wettbewerb: Herausforderung für Lohn- und Beschäftigungspolitik; Mai 1997
- Heft 66-67: vergriffen
- Heft 68: Grundsätze und Wirkungsweise der europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik; Juli 1997
- Heft 69: vergriffen
- Heft 70: Besch.tendenzen im österr. Dienstleistungssektor 1971-97; Juli 1998
- Heft 71: Die Risiken der Deflation und Wege zu ihrer Vermeidung; Februar 1999
- Heft 72: vergriffen
- Heft 73: vergriffen
- Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der EWU; Nov. 1999
- Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Okt. 2000
- Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; Nov. 2000
- Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; Nov. 2000

**Ab Heft 78 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet
<http://www.akwien.at/Publikationen>**

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001 (Broschüre vergriffen)
- Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen in den OECD-Ländern; Juli 2002
- Heft 80: Börsenkapitalismus; Juli 2002
- Heft 81: Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; Nov. 2002
- Heft 82: Finanzmarktintegration, Finanzmarktentwicklung und makroökonomische Volatilität in den OECD-Ländern; Juni 2003
- Heft 83: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung; Juni 2003 (Broschüre vergriffen)
- Heft 84: Ist die "europäische Beschäftigungsstrategie" nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002; Aug. 2003
- Heft 85: Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94; Aug. 2003
- Heft 86: Die Position Österreichs im internationalen Strukturwettbewerb; März 2004
- Heft 87: Geriatrie Langzeitpflege; April 2004
- Heft 88: Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000; April 2004
- Heft 89: Das österreichische Gesundheitswesen; Aug. 2004