

# Wirtschaft und Gesellschaft

AK Bibliothek Wien  
für Sozialwissenschaften

22. April 2009

606

FF

22. H.

Editorial

Regulierung der Finanzmärkte –  
nicht ohne Hedgefonds

P. Herrmann, A. Heshmati,  
A. Tausch, Ch. S.J. Bajalan  
Efficiency and Effectiveness of Social Spending

Vanessa Mühlböck  
Geschlechtergerechtigkeit des  
Einkommensteuersystems?

Felix Butschek  
Die CA-Krise 1931

Norman Wagner  
Beschäftigungsentwicklung älterer Personen seit 2004

Michael Mesch  
Eine neue Rolle für Polens Gewerkschaften

# WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

35. Jahrgang (2009), Heft 1

## Inhalt

### Editorial

Regulierung der Finanzmärkte – nicht ohne Hedgefonds ..... 3

Peter Herrmann, Almas Heshmati, Arno Tausch, Chemen S.J. Bajalan

Efficiency and Effectiveness of Social Spending ..... 13

Vanessa Mühlböck

Geschlechtergerechtigkeit des Einkommensteuersystems:

Mythos oder Wahrheit? ..... 45

Felix Butschek

Die CA-Krise 1931 ..... 65

### Kommentar

Norman Wagner

Beschäftigungsentwicklung älterer Personen seit 2004 –

weniger günstig, als die Statistik das vermuten lässt ..... 79

### Berichte und Dokumente

Michael Mesch

Eine neue Rolle für Polens Gewerkschaften ..... 93

### Bücher

Uwe Blien, Gunther Maier, The Economics of Regional Clusters.

Networks, Technology and Policy (Christian Reiner) ..... 101

Joachim Becker, Rudy Weissenbacher (Hrsg.), Dollarization, Euroization  
and Financial Instability. Central and Eastern European Countries between

Stagnation and Financial Crisis (Johannes Jäger) ..... 110

Berndt Keller, Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen  
und Arbeitsmarkt aus sozialwissenschaftlicher Perspektive,

7., völlig überarbeitete Auflage (Michael Mesch) ..... 114

|                                                                                                                                                                     |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Paul Krugman, Nach Bush: Das Ende der Neokonservativen und die Stunde der Demokraten (Peter Filzmaier) .....                                                        | 120 |
| Elisabeth Nemeth, Stefan W. Schmitz, Thomas Uebel (Hrsg.), Otto Neurath's Economics in Context, Vienna Circle Institute Yearbook Bd. 13 (Elisabeth Springler) ..... | 123 |
| Sonja Lyubomirsky, Glücklich sein: Warum Sie es in der Hand haben, zufrieden zu leben (Herbert Schaaff) .....                                                       | 126 |

## Unsere AutorInnen:

Chemen S.J. Bajalan ist Forschungsmitarbeiterin der University of Kurdistan Hawler in Erbil, Irak, und der Queens University in Belfast.

Felix Butschek ist Dozent für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Wien und war vor seiner Pensionierung stellvertretender Leiter des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) in Wien.

Peter Herrmann ist Adjunct Senior Lecturer am Department of Applied Social Studies des University College in Cork, Irland, Professor of Social Economics an der Universität von Kuopio, Finnland, und Gastprofessor an der Wirtschaftsfakultät der Corvinus Universität in Budapest.

Almas Heshmati ist Professor im Technology Management, Economics and Policy Program (TEPP) der Seoul National University und Research Affiliate des Centre of Excellence for Science and Innovation Studies der Kungliga Tekniska Högskolan in Stockholm.

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

Vanessa Mühlböck ist Mitarbeiterin der Abteilung Steuerrecht der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Arno Tausch ist Universitätsdozent für Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck.

Norman Wagner ist Mitarbeiter der Abteilung Sozialpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

## Editorial

### Reregulierung der Finanzmärkte – nicht ohne Hedgefonds

Zu den größten weißen Flecken auf der Landkarte der Finanzwirtschaft zählen *Private Equity*- und Hedgefonds. Als weitgehend unregulierte Marktteilnehmer werden sie oft auch unter dem Begriff „*alternative investments*“ zusammengefasst.

Außerbörsliches Beteiligungskapital (*Private Equity*) ist eine Form des Beteiligungskapitals, bei der die vom Kapitalgeber eingegangene Beteiligung nicht an geregelten Märkten (Börsen) handelbar ist. Die Kapitalgeber können private oder institutionelle Anleger sein; häufig sind es auf die Beteiligungsform spezialisierte Kapitalbeteiligungsgesellschaften oder Wagnisfinanzierungsgesellschaften (Beteiligung an als besonders riskant geltenden Unternehmungen).

Hedgefonds lassen sich nicht positiv, sondern nur residual definieren: Es handelt sich dabei um Investmentfonds bzw. -gesellschaften, die v. a. derivative Finanzinstrumente (z. B. Optionen, *Futures*) auch zu spekulativen Zwecken einsetzen, Leerverkäufe vornehmen, durch Kreditfinanzierung eine höhere Eigenkapitalrendite zu erwirtschaften versuchen (Hebel- bzw. *Leverage*-Effekt) und ein relativ hohes Mindestanlagevolumen und lange Haltefristen voraussetzen. Hedgefonds zielen unter anderem darauf ab, auch bei sinkenden Preisen eine überdurchschnittliche Rendite zu erzielen („*absolute return*“). Die Bezeichnung Hedgefonds ist irreführend insofern, als Risikoabsicherung (*Hedging*) nicht im Mittelpunkt steht. Aufgrund der großen Hebelwirkung der derivativen Instrumente gelten Hedgefonds – wie sich nun zeigt, zu Recht – als besonders risikoträchtige Anlageform.

Die Branche zeichnete sich vor allem um die Jahrtausendwende, als auf den Finanzmärkten übertriebene Zuversicht vorherrschte, durch ein rasantes Wachstum aus: So stieg die Zahl der Hedgefonds von etwa 3.500 weltweit im Jahr 1997 auf rund 10.000 im Jahr 2007, und das verwaltete Kapital lag laut Schätzungen der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich 2007 bei rund 1.900 Milliarden USD – in etwa das Zehnfache des Wertes von 1997. Die systemische Relevanz dieses Schattenbanksystems wird aber durch diese Werte noch eher unterschätzt, weil es erstens die enormen Hebelwirkungen des eingesetzten Kapitals und zweitens auch den Umstand, dass aus Liquiditätsproblemen relativ schnell ein systemisches Risiko erwachsen kann, nicht berücksichtigt.

2007 kam es bei einigen Marktteilnehmern zu ersten Problemen, und 2008 setzte eine breitere „Bereinigung“ ein, die sich 2009 noch beschleunigte. *Alternative investments* kamen zweifach unter Druck: Investoren mussten aufgrund von Verlusten auf anderen Märkten „Geld“ machen, und der simultane Verkaufsdruck führte auf manchen Märkten zu massiven Liquiditätsproblemen, einige kamen völlig zum Erliegen. So wurde auch das systemische Risiko sichtbar, das in den in den mikroorientierten Risikomodellen nicht abgebildet ist.

Hedgefonds haben mit ihrem Modell der Hebel-Finanzierung und der Forderung nach zweistelligen Renditen aber auch massive Auswirkungen auf die Realwirtschaft, deren Wachstumsraten regelmäßig (weit) unter solchen Renditen liegt. Es bedarf daher eines breiten Zugangs zum Problem, welcher auch die Auswirkungen der Geschäftsmodelle der Hedgefonds auf die Realwirtschaft umfassen muss.

Bis die gegenwärtige Finanzkrise, die damals schon rund sieben Quartale „alt“ war, durch den Konkurs von Lehman Brothers in voller Wucht die ganze Welt erfasste, waren maßgebliche Politiker, Aufseher und Regulatoren in der EU wie in den USA offenbar der Meinung gewesen, dass es das Beste sei, im Bereich des außerbörslichen Beteiligungskapitals und der Hedgefonds voll auf die Rationalität bestens informierter Marktteilnehmer zu vertrauen, die dann das beste Ergebnis erzielen könnten, wenn sie das in voller Freiheit, ohne störende Einflüsse von staatlichen Regeln, tun. Umschrieben wurde diese Nichtregulierung mit Selbstregulierung oder „*light touch regulation*“. Wenn uns die gegenwärtige Krise eines zeigt, dann ist dies das Scheitern dieses Systems der Selbstregulierung.

Nachdem auch Alan Greenspan, der ehemalige Vorsitzende der US-Notenbank, dieses blinde Vertrauen in die Verantwortung der Akteure und die Beherrschbarkeit der Risiken als Fehler erkannt hat, scheint nun auch die Europäische Kommission das Thema ernster zu nehmen und hat mit einem Konsultationsprozess zum Thema Hedgefonds einen ersten Schritt in Richtung Regulierung eingeleitet.

Dabei sollte spätestens nach der LTCM-Krise im Jahr 1998 (Konkurs des „Long Term Capital Management“-Fonds, bei dem nur durch eine Rettungsaktion unter der Regie von Alan Greenspan der Kollaps des US-amerikanischen Bankensystems abgewendet werden konnte) klar gewesen sein, dass die enormen Hebel, mit denen diese Fonds größtenteils im Verborgenen agieren, zu einem erheblichen Anstieg des systemischen Risikos führen. Zudem zeichnet sich die Branche durch eine große Artenvielfalt und rasch wechselnde Akteure und Typen aus. Die „Sterblichkeitsrate“ der Branche liegt damit sehr hoch, was einerseits deren Risikoneigung zeigt und sich andererseits in einer verzerrten Branchenrendite („*survivor bias*“) niederschlägt. Der zunehmende

Einstieg von institutionellen Investoren, die dieses Risiko aber größtenteils an ihre Endkunden (z. B. Pensionsfonds) weitergaben, führte ebenso wie die Finanzierung von *alternative investments* durch Banken zu einer stärkeren Anfälligkeit gegenüber diesen Risiken auch bei anderen Marktteilnehmern.

Die gegenwärtige Situation auf den Finanzmärkten ist geprägt von massiven Vertrauensverlusten, einer hohen Informationsasymmetrie und Liquiditätsproblemen auf zahlreichen Märkten, auf denen vor Ausbruch der Krise eher Überschussliquidität herrschte. Diese Überschussliquidität kam etwa dadurch zum Ausdruck, dass manche Märkte durch zum Teil irrational niedrige Risikoprämien gekennzeichnet waren. Nachdem manche Märkte zum Erliegen gekommen sind und auch im achten Quartal nach Ausbruch der Krise bei manchen Marktteilnehmern weder der tatsächliche Abschreibungsbedarf noch der tatsächliche Liquiditätsbedarf bekannt ist, muss die derzeitige Preisbildung noch immer als gestört bewertet werden. Hedgefonds sind dabei nicht die einzigen Marktteilnehmer, auf die das zutrifft. Aber aufgrund ihrer mangelnden Transparenz ist hier das Problem besonders groß, und sie sind dabei sowohl aktiv als auch passiv betroffen.

Evidenz für einen solchen Risikoanstieg liefert beispielsweise die Entwicklung auf den Rohstoffmärkten bis zum Sommer 2008. Hier kam es durch Indexspekulation – also die Verwendung von finanziellen Instrumenten auf Rohstoffe als neue Vermögensklasse in den Fonds – zu einem starken Anstieg von Volumen, Preisen und Volatilität. Dies hatte unmittelbare Folgen für Unternehmen und Haushalte und brachte auch die Wirtschaftspolitik durch das gleichzeitige Auftreten von Inflation und wirtschaftlichem Abschwung in ein Dilemma.

Hedgefonds haben diese Entwicklungen verstärkt, weil sie Treiber bei diesen Finanzinnovationen waren, hohe Summen akkumulieren konnten und mit hohen Hebeln das Risiko erhöhten. Vor allem das Liquiditätsrisiko von sehr komplexen Produkten wurde in der Hausse vernachlässigt.

Wie oben erwähnt, zeichnen sich Hedgefonds vor allem auch durch ihre Artenvielfalt aus. Sie weisen jedoch über diese Arten hinweg einige gemeinsame Charakteristika auf: Sie agieren ohne wesentliche Beschränkungen auf internationalen Kapitalmärkten. Ein nicht unerheblicher Teil davon ist in *offshore*-Zentren registriert. Sie betreiben auf diese Weise sowohl Regulierungsarbitrage als auch Steuervermeidung. Ihre hohe Fremdkapitalfinanzierung (Hebel), die vernünftigen Risikomanagementansätzen eigentlich zuwiderläuft, dient unter anderem dazu, aus kleinsten Preisdifferenzen hohe Eigenkapitalrenditen zu schlagen. Sie zeichnen sich durch hohe Intransparenz bezüglich Eigentum, Finanzierung, Geschäftsmodell und Investmentstrategien

gegenüber Publikum und Aufsicht aus. Die überdurchschnittlich hohen Renditen können nur durch überdurchschnittlich hohes Risiko erzielt werden. Oft wird argumentiert, dass diese Rendite unabhängig von z. B. Aktienmärkten durch geringe oder negative Korrelation ihrer Anlagen oder durch die besonders gut zeitlich abgestimmte Übernahme der Gegenposition erreicht werden kann. Die gegenwärtige Krise führte jedoch zu einer Kapitalvernichtung auf breiter Basis – es stieg also auch die Korrelation zwischen den Märkten an. Wo Transparenz fehlt, ist auch unklar, woher die Renditen tatsächlich stammen. Es ist nicht immer auszuschließen, dass kreative Bewertungsmethoden oder schlimmstenfalls Ponzi-Schemata (Pyramidenspiele) in großem Ausmaß dahinterstecken – die Berufung auf ein Betriebsgeheimnis à la Coca Cola würde von wenig Verständnis für die erforderliche Transparenz auf modernen Finanzmärkten zeugen und wäre nicht gerade zu den vertrauensbildenden Maßnahmen zu zählen.

Aufsichtsbehörden ist aufgrund der mangelnden Transparenz zum Teil nicht einmal das Ausmaß der Hebel bekannt, wodurch eine Einschätzung des tatsächlichen Risikos wesentlich erschwert wird. Die Forderung nach Transparenz – für die Anleger und die Aufsichtsbehörden – ist daher eine Mindestforderung. Alle Transaktionen müssen gegenüber Aufsichtsbehörden offengelegt werden. Aber auch die konkreten Ausgestaltungen der Finanzderivative sind in möglichst standardisierter Form zu dokumentieren, weil die Aufsichtsbehörden ohne Kenntnis der Transaktionen wenig über den Einfluss der Hedgefonds auf den Preisbildungsprozess sagen können.

Ein direkter Regulierungsansatz, der bei den Hedgefonds ansetzt, sollte also zumindest diese Charakteristika mit einbeziehen. Als Grundsatz sollte eine Art „TÜV“ für die Produkte des Finanzmarktes gelten: Jedes Produkt ist einer Zulassung zu unterziehen, muss also der Aufsicht gegenüber erklärbar sein.

### **Umfassender Regulierungsansatz**

Es spricht Vieles dafür, entsprechend der Komplexität und Vielschichtigkeit der Probleme unregulierter Instrumente und Marktteilnehmer diese Defizite auch auf allen relevanten Ebenen in Angriff zu nehmen, um die Risiken möglichst gut zu isolieren und damit besser kontrollierbar zu machen – direkt beim Fonds, indirekt bei den Investoren und nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Zielunternehmen und die verwendeten Instrumente.

Um starke Hebelwirkung zu erreichen, bedarf es einer finanzierenden Institution, wie Banken und Versicherungen. Hier wäre dafür Sorge zu tragen, dass die Eigenkapitalhinterlegung von Krediten an Hedgefonds

entsprechend höher anzusetzen ist.

Bei jenen institutionellen Investoren, die nicht Endnutzer der Instrumente sind, wie zum Beispiel Pensionskassen, sollten quantitative Obergrenzen für *alternative investments* gelten. Im Pensionskassensystem wird das Risiko zwischen Pensionskassenbetreibern, Arbeitgebern und Arbeitnehmern verteilt. Besteht eine Nachschusspflicht des Arbeitgebers im leistungsorientierten System, schlagen bei Problemen mit bestimmten Wertpapieren wie Hedgefonds oder *Private Equity*-Fonds diese auf die Bilanzen und das Eigenkapital der Unternehmen durch, und es kann auch über diese Kanäle ein Ansteckungsrisiko schlagend werden. Bei beitragsorientierten Systemen, in denen das Risiko fast gänzlich oder zu großen Teilen bei den Anwartschafts- und Leistungsberechtigten liegt, können fehlgeschlagene Investitionen in Hedgefonds und *Private Equity*-Fonds zu massiven Einkommenseinbußen führen und das Armutsrisiko bei Älteren erhöhen.

Im achten Quartal seit Ausbruch der Krise und nach massiven Stützungsmaßnahmen in Form von Rekapitalisierungsmaßnahmen und Haftungen durch die öffentliche Hand nutzen die Banken nach wie vor in hohem Ausmaß die Fazilitäten der Zentralbanken als Substitut für den Interbankenmarkt. Dies kann auch als ein Zeichen dafür interpretiert werden, dass die Unsicherheit über das Liquiditätsrisiko durch mögliche Nachschusspflichten und das *counterpart*-Risiko so groß ist, dass der Interbankenmarkt noch immer nicht zur Normalität zurückgefunden hat. Damit schwappt das Liquiditätsrisiko, bei dem Hedgefonds sowohl „Täter“ als auch Opfer sind, auch auf einen für die Refinanzierung der Banken zentralen Markt über.

Es bedarf aber auch einer direkten Regulierung und Kontrolle der Hedgefonds, sowohl auf der Ebene des Portfoliomanagements als auch auf der Ebene der Verwaltungsgesellschaften, welche die Fonds führen. Dies sind meist Gesellschaften mit beschränkter Haftung – *limited partnerships*, deren innere Organisationsstruktur keinerlei *Corporate Governance*-Standards unterliegt. Ziel muss ein EU-weites einheitliches Regelwerk sein in Bezug auf Registrierung sowie Verantwortlichkeiten und mit klaren Regelungen hinsichtlich Schuldenaufnahme und Eigenkapitalerfordernissen.

Freiwillige Verhaltenskodizes gewähren keine entsprechenden Sicherheiten für ihre umfassende Befolgung und sind besonders im Einzelfall leicht zu durchbrechen. Wie die Praxis zeigt (z. B. *Corporate Governance*-Kodex an der Wiener Börse), werden selbstverpflichtende Kodizes oft nicht eingehalten und sind zahnlos.

Zudem gibt es Evidenz dafür, dass veröffentlichte Anlagestrategien und Risikomanagementprozesse mit den tatsächlichen Strategien nicht immer übereinstimmen und es auch – vor allem, wenn die Fonds unter

Stress geraten – zu Strategiewechseln kommt. Das kann zu Situationen führen, in denen Investoren letztlich andere Risikopositionen halten als beabsichtigt. Das oben erwähnte Betriebsgeheimnis à la Coca Cola kann also fatale Folgen haben. Verschärft wird diese Problematik dadurch, dass es bei Hedgefonds-Beteiligungen in vielen Fällen keinen liquiden Markt mit transparenter Preisbildung gibt, anhand dessen die Anleger die Plausibilität der Bewertung prüfen können.

Risikomanagementprozesse, Bewertungsregeln und Transparenzvorschriften sollten daher durch gesetzliche Vorgaben geregelt werden, die sich an denen anderer Finanzinstitutionen, wie Banken und Versicherungen, orientieren. Vergütungs- und Anreizsysteme für Manager sollen längerfristig ausgerichtet sein und nicht zu überhöhter Risikoneigung führen.

*Private Equity*-Fonds operieren oftmals mit hohem Einsatz von Fremdkapital bei Finanzierung von Unternehmenskäufen. Das Zielunternehmen wird dann verstärkt in die Pflicht genommen, durch forcierte Dividendenausschüttung bei der Rückführung der Kredite mitzuwirken (Zielunternehmen muss sich selbst „kaufen“). Die Kreditfinanzierung und Sonderausschüttungen zu Lasten der Finanzkraft des Zielunternehmens sollten daher beschränkt werden.

Neben den internen Maßnahmen erscheinen daher auch Regulierungsmaßnahmen, welche die Zielunternehmen von Hedgefonds und *Private Equity*-Fonds betreffen, sinnvoll:

Was die Zielunternehmen von Hedgefonds betrifft:

- Doppelte Beschränkung des Anteilserwerbs – als Anteil am Portfolio und als Anteil am Zielunternehmen unter Zurechnung der Derivatpositionen.

Was die Zielunternehmen von *Private Equity*-Fonds betrifft:

- Stärkung des Zielunternehmens gegen unerwünschte Übernahmen:

Zu denken wäre etwa an die von der EU-Kommission zurückgewiesenen *Golden Shares*, an das Ruhigstellen von Stimmrechten, Mehrfachstimmrechte bei langfristigen Investments. Die Kommission hat in einer Mitteilung grundsätzlich festgehalten, dass der freie Kapitalverkehr (natürlich) keinen absoluten, sakrosankten Schutz genießt, sondern in bestimmten Fällen beschnitten werden kann. Dazu gehören u. E. jedenfalls Gefährdungen der nationalen Sicherheit und die Bereiche der Daseinsvorsorge.

- Überprüfung der Betriebsübergangsrichtlinie unter besonderer Berücksichtigung von fremdfinanzierten Übernahmen (*Leveraged Buy-outs*);
- Maßnahmen zum Schutz der Belegschaft: verstärktes Mitspracherecht, Konkretisierung der Mitspracherechte der Belegschaft

- im Rahmen der Übernahmerichtlinie (vorstellbar wären auch Vetorechte bei undurchsichtigen Übernahmeversuchen).
- Denkbar wäre auch, bei einem Kontrollwechsel durch *Private Equity*-Fonds die Möglichkeit von Sonderprüfungen festzumachen (etwa durch eine Minderheit in der HV oder aber auch im *Board*) – jedenfalls dann, wenn ein Schaden für das Unternehmen befürchtet wird. Sollte bei dieser Prüfung festgestellt werden, dass der Fonds „gegen“ das Unternehmen operiert, könnte auch überlegt werden, die Stimmrechte zu beschränken.
  - Beschränkung der Übertragung der Schulden auf das Zielunternehmen zur Verhinderung der Aufzehrung von Eigenkapital.

### **Dem Deregulierungswettlauf entgegentreten**

Den Erklärungen des Weltfinanzgipfels der G20 im letzten Herbst ist zuzustimmen, dass das grundlegende Ziel sein soll, dass kein Akteur auf den Finanzmärkten, kein Finanzprodukt und keine Weltregion mehr unreguliert oder ohne Aufsicht bleibt. Dies zu gewährleisten, solle in erster Linie eine nationale Angelegenheit sein, für den Fall der EU wäre darunter wohl die Gemeinschaftsebene zu verstehen.

Weil aber die Finanzmärkte inzwischen global sind, bedarf es enger Kooperation und gemeinsamer Standards. Marktdisziplin, Innovation und Dynamik sollen gefördert und negative Effekte für andere Länder vermieden werden. Unternehmen und Anleger sollen nicht von Regulierungsunterschieden zwischen Staaten („Regulierungsarbitrage“) profitieren können.

Instrumente aus Ländern, die sich diesen Grundsätzen entziehen, könnten aus dieser Überlegung heraus durchaus Restriktionen oder einer Sonderbesteuerung unterworfen und die Finanzierung von *off-shore*-Fonds durch Banken mit einem höheren Faktor bei der Eigenkapitalhinterlegung belegt werden. Strengere Bilanzierungsvorschriften für außerbilanzielle Geschäfte von Banken können zudem die Effektivität der Regulierung auf Gemeinschaftsebene erhöhen.

Selbstverständlich wäre ein globaler Ansatz ideal, erscheint aber wenig realistisch. Die Kooperation zwischen den USA und der EU unter gleichzeitiger Restriktion des Verkehrs mit und der Finanzierung von *off-shore*-Zentren und Steueroasen erscheint aber sowohl dringend angezeigt als auch einigermaßen realistisch.

Eine effiziente Regulierung kann auch zur Vertrauensbildung beitragen und ein Qualitätsmerkmal darstellen. Angesichts der schmerzlichen Erfahrungen mit der gegenwärtigen Krise ist es nicht unwahrscheinlich, dass es nach dem allgemeinen Warten auf die Schritte des Ersten sehr rasch zu einem Nachziehen anderer Wirtschaftsräume kommt.

### Restriktionen von Leerverkäufen?

Grundsätzlich gehört die Spekulation mittels *short selling* (darunter versteht man Spekulation durch Leerverkäufe) zu jenen Techniken, die irrationale Übertreibungen ins Positive eindämmen können und so – folgt man dem Lehrbuch – zu einer rationalen Preisbildung beitragen können.

Das Akkumulieren von hohen Summen, kombiniert mit Handelstechniken von „*absolute return*“-Strategien mittels IKT-gestütztem *short selling*, kann einen bestehenden Abwärtstrend verstärken und so eine Bodenbildung bei den Preisen weiter hinauszögern. Das heißt, Leerverkaufsstrategien können in einer Baisse zu irrational niedrigen Preisen führen und so falsche Preissignale aussenden. Treten solche Techniken zusammen mit der gezielten Streuung falscher Gerüchte auf, so ist der Marktmanipulation aufgrund der hohen Hebel mit relativ geringem Einsatz Tür und Tor geöffnet. Da Hedgefonds hohe Summen von Investoren akkumulieren und ihre Marktmacht aufgrund der Hebel weit über das verfügbare Volumen hinaus vervielfachen können, sollten durchaus sowohl direkt bei den Hedgefonds Maßnahmen gegen diese Praktiken ergriffen als auch die allgemeinen Marktmissbrauchsregeln überprüft werden.

Da bisher Hedgefonds geringeren Aufsichtsverpflichtungen unterliegen als etwa Banken oder Versicherungen, ist es notwendig, sie in diese Überwachungsmechanismen einzubeziehen, um Marktmissbrauch überhaupt erkennen und bekämpfen zu können.

Wesentlich ist, dass Options- und *Future*-Positionen denselben Meldeverpflichtungen wie die jeweils zugrunde liegenden Positionen unterliegen. In Fällen, in denen der Handel mit den zugrunde liegenden Wertpapieren allgemeinen oder spezifischen Beschränkungen unterliegt, muss dies also auch für die entsprechenden Derivativposition gelten.

Das Aussetzen des Handels von derartigen Finanzvehikeln/-instrumenten kann bei hoher Informationsunsicherheit auf den Finanzmärkten, wie sie derzeit gegeben ist, temporär sinnvoll sein. Es gibt derzeit keine Hinweise darauf, dass die momentanen Liquiditätsschwierigkeiten auf einzelnen Märkten auf die Restriktionen für Leerverkäufe zurückgehen.

Neben diesem Ansatz könnte der Einsatz von Transaktionssteuern in Abhängigkeit von Volatilitätsmaßen stabilisierend wirken.

### Vorsicht auch bei regulierten Hedgefonds

Nachdem auch Großinvestoren mit spezifischem Know-how nicht unerheblich von den schlagend gewordenen Risiken betroffen waren, ist eine stärkere Verbreitung von Hedgefonds kritisch zu beurteilen. Die komplexe Natur und die hohen Hebel machen diese Instrumente zu einer für das allgemeine Anlagepublikum nicht empfehlenswerten Anlageklasse, deren Gesamtperformance darüber hinaus noch dadurch verzerrt wird, als nur die Ergebnisse der Überlebenden erfasst werden (*survivor bias*). Hohe Einstiegsschwellen durch eine große Stückelung, die einen Einstieg erst ab z. B. € 50.000 ermöglichen, sind deshalb sinnvoll. Eine klare und unmissverständliche Kennzeichnung sollte gewährleisten, dass es zu keiner Verwechslung mit herkömmlichen Investmentfonds kommt.

Auch die indirekte Hereinnahme dieser Risiken in private Portfolios über Pensionskassen ist über ein stark beschränktes Ausmaß hinaus abzulehnen. Die langfristige Natur von Pensionskasseninvestitionen macht Pensionskassenvermögen besonders anfällig für hohe Hebel. Auch ist der Bedarf an gehebelten Instrumenten bei derartig langfristigen Veranlagungen nicht unmittelbar einsichtig. Die angeblich geringe Korrelation mit anderen Wertpapierklassen als Argument für eine bessere Diversifikation muss im Lichte der jetzigen Krise revidiert werden (so zum Beispiel bei Rohstofffonds). Besondere Vorsicht sollte vor allem dort gelten, wo LetztverbraucherInnen direkt oder indirekt von Risiken betroffen sind, die nicht an Börsen gehandelt werden und daher einem besonderen Liquiditäts- und Bewertungsrisiko unterliegen. Allfällige *Hedging*-Instrumente sollten – um ihrem Namen auch gerecht zu werden – bei Pensionskassen vor allem zu Sicherungszwecken verwendet werden.

Es sollte klar sein, dass der regulatorische Rahmen für die Finanzmärkte, ihre Institutionen und Instrumente nach der Krise anders aussehen muss als vor der Krise. Mit den *alternative investments* ist ein Schattenbanksystem entstanden. Die gegenwärtige Krise ist zwar anderenorts ausgelöst worden, zum Anstieg des systemischen Risikos hat aber der Boom an Finanzinnovationen geführt, der wiederum vor allem von der *alternative investment*-Branche vorangetrieben worden war, ebenso wie makroökonomische Ungleichgewichte und prozyklische Bewertungsregeln und asymmetrische Anreizstrukturen. Ohne die Einbeziehung von *Private Equity*- und Hedgefonds in eine Reregulierung des Finanzsektors – die selbstverständlich viel weiter greifen muss – bleibt der Regulierungsarbitrage Tür und Tor geöffnet – die nächste Krise wäre vorprogrammiert.

**■ sozialpolitik in diskussion ■ sozialpolitik in diskussion**

## **Schriftenreihe der Arbeiterkammer Wien**

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

Das thematische Spektrum der Schriftenreihe ist ein sehr breites. „Sozialpolitik in Diskussion“ versteht sich als Forum, in dem verschiedene Ebenen von Sozialpolitik beleuchtet werden: die praktische wie die theoretische, die nationale wie auch die internationale. Sie soll somit den Blick über den eigenen Tellerrand ermöglichen bzw. Zusammenhänge aufzeigen und diskutieren.

Bisher sind folgende Bände erschienen:

- Band 1: Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (02/2006)
- Band 2: Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (09/2006)
- Band 3: Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (03/2007)
- Band 4: Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (08/2007)
- Band 5: Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.), Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (11/2007)
- Band 6: Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung? Zur Neujustierung des Sozialstaates (12/2007)
- Band 7: Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (1/2008)
- Band 8: Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (8/2008)

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

---

---

# Efficiency and Effectiveness of Social Spending

**Peter Herrmann, Almas Heshmati, Arno Tausch,  
Chemen S.J. Bajalan\***

---

---

## 1. Introduction

In this sociological and economic policy paper, we start out from the assumption of the Commission Background paper (ECOFIN (2007), which states on page 26:

”Regarding redistribution, effectiveness of social spending can be defined by the degree to which the realized allocation approaches the socially desired outcome. For example, a social objective could be to reduce the risk of poverty (defined by some income threshold). If the market allocation without government intervention leaves 30% of the population at risk of poverty, effectiveness is measured by the extent to which government intervention reduces the poverty risk. Efficiency can be defined by the amount of foregone resources by moving towards the desired allocation. Social spending is more efficient if less resources are used for a given change, or if, for a given level of foregone resources, the economy moves closer to the desired allocation.“

We are well aware of the fact that the issues at stake have many repercussions for overall European policy performance, especially the so-called Lisbon performance. For Aiginger (2008), the European model is no barrier to competitiveness, if it is reformed in the direction of fostering change and growth, improving incentives and qualifications. This is demonstrated in Aiginger (2008) specifically by the Scandinavian countries, which now combine—after several crises, devaluations, unsuccessful fiscal consolidation—rapid growth, full employment, with a comprehensive welfare system and a high priority for ecological concerns and fairness.

The successful countries had, Aiginger maintains, to undergo substantial changes to be able to adapt their specific version of the European Socio-economic Model to the challenges of globalization.

For Aiginger, the strategy rested on five pillars:

1. managed and balanced flexibility,
2. making work pay and training an obligation,
3. fiscal prudence plus quality of government,

4. fostering investment into the future, and
5. following a consistent long run strategy,

embedded in trust and strong institutions. As far as institutions were concerned, the Scandinavian countries always had for Aiginger more inclusive institutions, and less insider-outsider problems.<sup>1</sup>

The Scandinavian countries managed, according to Aiginger, to maintain and to exploit this property: the coverage of collective agreements is increasing, trade union membership is stable, both in contrast to continental economies. The inclusiveness of institutions and the trust in society enabled these countries to deregulate contracts, to make use of part-time work and fixed-term contracts without increasing poverty and exclusion. For Aiginger and associates (2007), the central question is the characterization of a number of welfare state models in the tradition of Esping-Andersen (1990, 1996 and 1999/2000), analysing the economic and social performance of these different welfare regimes on an encompassing empirical basis both in the long run and with respect to their adaptability to the challenges of the last decades. While the differences with regard to growth dynamics had been very small in the decades after World War II (1960-1990), growth rates as well as the employment and social policy records have diverged over the past 15-20 years. The best performances were found for the extremes: the Scandinavian model and the liberal Anglo-Saxon model, while the continental model produced low growth and increasing unemployment. The reforms in the Scandinavian countries allow them to delineate elements of a "New Welfare State Architecture", which on the one hand upholds important characteristics of a European social model, but on the other hand allows welfare states to be competitive in the globalising economy. Such a European socio-economic model could redirect incentives in such a way that the welfare state is able to shift from a burden (increasing costs and lowering flexibility) to a productive force.

HM Treasury et al. (2008) argued that the knowledge-based economy favours labour market entrants and workers with higher skills, while technological and structural change may require new and different types of skills, which will need to be updated throughout the lifecycle. Human capital formation is therefore crucial—to promote opportunity and employability of workers, and to increase the innovative capacity of companies and economies.

## **2. The Main Findings by the Commission in the Framework of the Types of Social Welfare Regimes Debate**

The European Commission says in their paper (page 6 ff) that:

1. The issue at stake is whether it is more important to foster equal opportunities for all people (to start well in life and make the most

of the chances offered), by guaranteeing access and solidarity (as stressed by the recent Commission Communication "Opportunities and access: a new social vision for 21st century Europe"), or to guarantee equal outcomes for its citizens, through income redistribution systems.

2. Redirect rather than increase public expenditure. Increased spending in itself will not necessarily improve the quality of social services.
3. When reforming social schemes, a comprehensive approach is needed. Revisions in the pension systems and in the unemployment benefit schemes should be implemented in parallel, through the tightening of eligibility criteria and the revision of the incentive structure for the access to social benefits such as disability pensions and sickness benefits. Access should be limited to those who genuinely qualify, in order to avoid that they become alternative pathways to early retirement or to unemployment benefits.
4. Encouraging people to work longer and be more active in order to cope with the social, economic, fiscal and other challenges posed by ageing populations.
5. "Making work pay" through appropriate incentives so that tax/benefit systems do not hinder labour market dynamics and actually help to facilitate structural change.
6. Pursuing further the ongoing efforts to improve cost-effectiveness and long term financial sustainability of health care while ensuring access to adequate healthcare and improving health outcomes.
7. Evaluate and screen regularly the efficiency of social policies, with a strong emphasis on value for money.

### 3. Welfare Regimes

#### 3.1 Welfare Regimes—Developing a Sociological Perspective

It is now appropriate to present a more encompassing sociological perspective on "welfare regimes" with reference to institutions and the Social. Ever since the publication of Esping-Andersen's "Three Worlds of Welfare Capitalism" (1990), social scientists have categorized advanced Western welfare states at least in three variants: either as a Nordic social-democratic system, or as a conservative system on the European continent, or as a liberal welfare state system in the Anglo-Saxon countries.

With Jayasuriya (2008), these three models of the welfare state are briefly described below:

1. The Liberal/Free Market regimes are characterised by selectivist residual welfare which is a targeted means tested welfare for the poor and places limits on the realm of social rights. The latter may include

features such as welfare recipients having relative equality, market differentiated welfare among the majority, means tested poor relief, and private pensions and private expenditure on health. This is typical of the USA welfare system which relies on a high degree of private market supplementation for those not entitled to benefits, and increasingly evident in the contemporary Australian welfare system.

2. The Conservative/Corporatist or Social Market type of welfare state upholds status differences by linking welfare benefits (‘social rights’) to compulsory membership in occupationally differentiated welfare schemes, e.g., of social insurance. Accordingly, welfare outcomes are limited by features such as income maintenance benefits, other corporatist contributions and earning related characteristics. This type of welfare regime based on employee rights and benefit adequacy tends to be characteristic of the European Welfare State systems such as Germany (again under threat from neo-liberal social and economic theorists).
3. The Social Democratic/Scandinavian model of the welfare state is organised around universal benefits or citizens with social rights having equal benefits. Importantly, these systems with a high degree of benefit equality do not regard equality in terms of minimal needs and what is more, avoids the dualism of state and markets. This is characteristic of Scandinavian social democratic states (e.g., Sweden), and also the UK to some extent, where redistribution and social solidarity were major objectives at least before the dismantling of the welfare state by Thatcher.

Scheme 1 shows the resultant three models of welfare states (‘welfare state’ regimes’) based on each type of index, namely the de-commodification and stratification indices. The industrialized countries are grouped into three groups by their index level and models of the welfare state.

### Scheme 1: Esping-Andersen’s Three Worlds of Welfare Capitalism

| Index of De-commodification |               |             | Index of Stratification |                     |                  |
|-----------------------------|---------------|-------------|-------------------------|---------------------|------------------|
| <i>Low</i>                  | <i>Medium</i> | <i>High</i> | <i>Liberal</i>          | <i>Conservative</i> | <i>Socialist</i> |
| Australia                   | Italy         | Austria     | Australia               | Austria             | Denmark          |
| USA                         | Japan         | Belgium     | Canada                  | Belgium             | Finland          |
| New Zealand                 | France        | Netherlands | Japan                   | France              | Netherlands      |
| Ireland                     | Finland       | Norway      | USA                     | Italy               | Sweden           |
| UK                          | Switzerland   | Sweden      |                         |                     |                  |

Source: Esping-Andersen (1990) Table 2.21.

### 3.2 Welfare Regimes—An Answer without Real Questions

It seems at least nowadays impossible to enter a debate on issues as they are brought forward here not just without making reference to this mentioned typology of the different welfare regimes.<sup>2</sup> And indeed, his proposed three "models" are at first sight plausible, easily fitting into the debate of policy challenges of the time. However, it is exactly this, what characterises the weakness of the approach. Esping-Andersen's work, from a sociological perspective, fundamentally lacks important analytical dimensions and is—at most—an a posteriori approach to future policy making. The lack of analytical thinking concerns especially the following three dimensions:

- The definition of social policy is structurally limited on the institutional system, not only leaving the development of alternative pathways and instruments out of sight, but moreover fundamentally neglecting the provision of a clear understanding of what the social actually is, i.e. what the goal and aim of any social policy is,
- the fostering of the institutionalist perspective of social policy, and finally
- the promotion of a one-sided methodology of an extended methodological individualism.

### 3.3 Welfare Capitalism or Welfare Systems?

This section discusses the welfare capitalism versus welfare systems with reference to the lack of an economic framework. The most common reference is made to welfare regimes, commonly defined by Taylor-Gooby (1996, p. 200):

"as a particular constellation of social, political and economic arrangements which tend to nurture a particular welfare system, which in turn supports a particular pattern of stratification, and thus feeds back into its own stability",

or in the words of Gøsta Esping-Andersen (1990, p. 34f):

"A welfare regime can be defined as the combined, interdependent way in which welfare is produced and allocated between state, market, and family."

Esping-Andersen's work should be submitted to a further critique here. First, though with the publication of his work the issue of welfare typologies gained momentum in the academic and public-political debate, it seems important to mention the preceding theoretical efforts, which in many ways seem to be far more consistent than Esping-Andersen's approach. As far as social science is concerned, there had been earlier works being

hugely relevant on the issues under debate here. Though one could go much further—for instance by including even the work of William Beveridge himself—there are two major forerunners, each with a very specific stance which is lost in the current debates. First, it is useful to look at the work undertaken by Harold Wilenski and Charles Lebaux (1976, p. 138ff), who stated:

"Two conceptions of social welfare seem to be dominant in the United States today: the residual and the institutional. The first holds that social welfare institutions should come into play only when the normal structures of supply, the family and the market, break down. The second, in contrast, sees welfare services as normal, 'first line' functions of modern industrial society ... In our view, neither ideology exists in a vacuum; each is a reflection of the broader cultural and social conditions ... and with further industrialization the second is likely to prevail."

Here, the conceptualisation is based on a simplified understanding of modernisation, namely employing three theses:

- The authors start from the assumption that overall societal development is coined by a shift from the residual to the institutional model, and
- following the US American understanding of the 1950s, such modernisation is understood in simple terms as increasing industrialisation, consequently
- the development of the institutional model is measured as increase of the spending of the social expenditure, relative to the GDP.

However, the approach is remarkable, as it develops a typology not from an international perspective, but from an analysis within the national framework. This entails a fundamental difference as well if compared with Esping-Andersen. What is decisively distinct is the taken perspective: whereas the latter is strictly institutionalist, Wilenski and Lebaux (1976) aim on detecting a wider understanding not only of the institutionalist system but as well of the actual setting of objectives. Sure, this is geared to discussing the value of the 'American way of social policy'—and the need of reconsidering its structure while facing the challenge of early globalisation. Although one can well debate the presented way, the approach discusses at least to some extent as well the actual meaning, the aims and objectives of social policy—an endeavour Esping-Andersen falls entirely short of doing.

Richard Titmuss (1974, p. 30f) presented from a British perspective, however now taking an international comparative stance, three models, namely:

- the residual welfare model of social policy,
- the industrial achievement-performance model of social policy and
- the institutional-redistributive model of social welfare.

On the one hand, economic approaches often fall in many cases short by reducing economic matters on technical relationships of individualised actors in economic transaction processes—and from there they would need to be translated into their core of being fundamentally socially determined relationships. In this regard the theory of regulation is much more suitable to provide a suitable framework for welfare systems analysis. However, and this is the other side: any regulationist approach<sup>3</sup> aims on an integrated systems analysis (see for further elaboration: Herrmann Peter: forthcoming). Although this means to use this approach as well as a tool of a somewhat functionalist analysis of an existing system, it goes far beyond the welfare regime analysis of the Esping-Andersen style as the latter takes the stance of a genuine link between welfare and capitalism for eternally unquestionable. In other words, the current debate of welfare regimes, as it is largely inspired by the work of Esping-Andersen, is fundamentally fading out what welfare systems are actually about. Rather asking such a question, they are looking for optimising the way of administering the deficits.

Of course, this does not come as a surprise—and with this we arrive at the second aspect of the questionable career of the welfare regime analysis of the said type. Of course, any abstract contemplation for its own sake is, from a sociological perspective, questionable—it had been pronouncedly said that it is not a matter of philosophically reinterpreting the world but of obtaining with any analysis the means that enable political change. In this light there is nothing wrong with the fact that welfare regime analysis is a child of practical requirements of politics—it had been mentioned already that this was as well the case with the work presented by Wilensky and Lebeaux. However, the fact of social science being responsive towards political request nor the fact that social science can only be thought as theory of practice should not undermine the following two facts. First, any approach is mislead by taking the advice of being affirmative per se. Second, any reduction of social research on institutionalist—or moreover any reductionist—approach remains in the realm of establishing a wrong accountability.

### **3.4 Social Policy or Policy for Developing and Maintaining the Social**

The term "social quality" had been used in the European Commission's Social Policy Agenda from 2000 (European Commission (2000)), though it had been suggested in a very limited perspective: as matter of social policy as distinct policy area—in this way reproducing the shortcoming which had been mentioned before: the inadequacy of a dichotomisation of social policies and economic policies.<sup>4</sup> Such separation of social policy is very much the political complement of the reductionist approach<sup>5</sup> as

delivered by welfare regime analysis. In a way this is surprising as Michel Albert (1991) presented another approach that would have allowed European policy makers a more integrated approach towards a European social competitiveness approach. However, the advantage of the chosen 'model' allowed at least to look for a more technical answer, maintaining the traditional departmentalised policy—by the way a strategy that was as well promoted by Albert.

In his scathing attack on European "reductionism", Clesse (2008), who must be called a real "insider" of the European strategy debate over the last years, comes to the following conclusion, which is of course not very pleasant for the neo-liberal mainstream:

"Brussels is the weak, cold heart of the Union, regulating and de-regulating, imposing norms and standards, pumping money but not political content through the veins of the organisation. The EU is a gutless, spiritless, headless organisation held together by little else than material incentives. It is the kind of Europe the British or Scandinavians have always cherished, and that the other nations no longer have the spirit to oppose. There is now a serious risk of a slow erosion of the EU's basic ideological consensus, its political fabric and its social tissue. If so, Europe will be unable to avoid long-term economic decline. These trends may be accompanied and reinforced by resurgent nationalism and right-wing extremism that will focus on foreigners and immigrants, and specifically on Muslims."

In any case, the problem with all these paradigms is not least that they are very much oriented towards a static, statist and nationalist approach. In addition they lack any vision of what the aims of policies actually are. By and large it can be said that this is very much a consequence of the institutionalism and its functionalist perspective of maintenance in the tradition of Parsonian thinking.

As such it fits indeed as well, from a sociological perspective, into the orientation of the Lisbon strategy of making Europe the most competitive region, a stance that had been recently confirmed in a document launched by the European Commission and being concerned with globalisation. As much as it has to be welcomed that the Commission actually emphasised that globalisation is a process that is not just to be observed but of which the developmental direction and its shape need to be influenced the fundamental shortcoming is that the document promotes the traditional way: following the Lisbon strategy, the aim of such influence is to gain competitive advantage. In this light, the view on social policy is that on its instrumental character, searching for its 'productive role'. The problem with such productivist orientation—and this is as well a fundamental problem of the model of the developmental welfare state—is that it actually reduces the economic perspective on applying a micro-economic perspective (see in general terms as well the remarks below when we look at Extended

Rational Choice and Methodological Individualism). It is important to highlight against such micro-perspective of a productive role of social policy that it is not about the contribution of social policy to economic development. Rather, the central issue is that we are looking at the interlink of economic and social development—of which social policy is one part but not more. In other words, what defines the macro-economic perspective is that view on the development of society itself and the task to develop a high priority for cohesion—though this has to be seen in a wider context as developed as part of the Social Quality Approach as it is briefly presented here as well.

### **3.5 Institutionalism Functionalism versus Social Development**

A narrow micro-approach neglects a wider and more elaborated understanding of the social as outcome of the interaction and dialectic between people (constituted as actors) and their constructed and natural environment which allows to define social quality as the extent to which people are able to participate in the socio-economic, cultural, juridical and political life of their communities under conditions which enhance their well-being and individual potentials for contributing to societal development as well. A macro-approach allows opening the view on a developmental perspective that is not caught in the national enhancement orientation but seeks for developing a sustainable strategy that takes global issues into account. This means for welfare regime analysis that we have to overcome the functionalist determinism and equally the limited understanding of the relationship between economic and social policy as delivery, cost and supply relationship. Rather, properly understood as matter of global responsibility and systematic interrelationship—the economic processes being social relations and social processes being economic relations—the Social Quality Approach provides an alternative perspective on welfare system analysis, focusing on public policies rather than social policies. The challenge of this new approach is to build such a globally oriented conceptual framework, with which to analyse the mechanisms and their outcomes by applying its architecture, namely: (i) by defining the concept of 'the social', (ii) the recognition of the herewith ontologically related conditional factors, constitutional factors and normative factors, (iii) exploring the interaction of these three factors, and (iv) elaborating the measurement instruments of these factors in an epistemological acceptable way. These factors and its domains are captured in the following table (Scheme 2).

It is decisive that any approach of defining meaningful practice for social policy has to consider:

(a) To shift from a reductionist approach of the traditional institutionalist patterns, moving towards a broader understanding of public policy, i.e. a

**Scheme 2: Factors associated with the social quality approach**

| Conditional Factors                                                                  | Constitutional Factors                                                                | Normative Factors                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| socio-economic security<br>social cohesion<br>social inclusion<br>social empowerment | personal security<br>social recognition<br>social responsiveness<br>personal capacity | social justice (equity)<br>solidarity<br>Democratic based citizenship<br>human dignity |

policy in the public, by the public and for the public. It is important—and widely shown in the remainder of this chapter—that we are dealing with an integrated approach that entails economic, environmental, cultural, international and many other policies, social policy in the traditional understanding only one amongst others.

(b) Furthermore it is important to acknowledge that it is about the architecture, i.e. the interplay of the different factors that determine what these policies are about.

**3.6 Extended Rational Choice and Methodological Individualism**

Overall, any other approach that does not start from an understanding of the social as it is proposed in the preceding remarks fails, in a sociological perspective, necessarily short of developing a sound social policy, be it that is competitive-nationalist or be it that it is competitive socially-divisionist—for the latter we see several examples in the so-called Asian tiger economies, the countries that only recently joined the European Union and the celebrated Celtic Tiger—all showing that economic progress had been largely paid for by an increasing inequality within the countries in question and as well an increasing divide between countries.<sup>6</sup>

To speak of extended methodological individualism suggests that the underlying assumptions of any welfare regime analysis are based in the rational choice of individuals but as well of systems. In other words, the current mainstream welfare regime approach starts from the postulation that social systems are actually behaving in a rational way and it is in this perspective that social policy—as distinct subsystems—are part of a productivity approach. The ‚political extension‘ of such perspective is the notion that it is claimed that some scope is claimed (a) for defining what the output of the productive system should be (as some extent of internal equity, the role of education etc.) and (b) for the definition of the investment side of the social expenditure. If we look through much of the literature—and as well if we look at the current report presented by the European Commission—we find, from a sociological viewpoint, a reductionist approach towards assessing social expenditures. One can even go a step further, saying that what is actually measured is not the effective-

ness of social expenditure. Instead the measurement is geared towards measuring the effect on individual beneficiaries. So, in actual fact it is not about the productive role of social policy in terms of its contribution towards the development of social spaces as it had been proposed with the definition of the social in the preceding section. Rather it is a matter of increased individual wellbeing. Such an understanding of effectiveness of social spending is as well fundamentally characterised by the acceptance of inequality and departmentalisation.

The entire widespread strategy of the privatisation of up to hitherto public (social) services disregards the fact that much of the investment, now undertaken by private investors, is probably more effective than public investment if we look in a short term and departmentalist perspective or a slightly extended version, namely the efforts to measure the net public social expenditure.<sup>7</sup> However, even conventional wisdom of budgeting policies is more or less aware of the fact that both cross-sectional and inter-temporary dimensions need to be considered.

Three points are of crucial importance here—not least when it comes to measuring efficiency of social expenditure.

First, taking the understanding of social services serious, we have to acknowledge that this is about the recognition of public responsibility. This means not least that any ambivalence with regard to the welfare state has to be rejected. Though there is without doubt the need of reforms, there is nevertheless the requirement to maintain its ability to perform.

Second, this means as well to acknowledge the width of its performance. Again, looking in a micro-perspective at the performance issue may occasionally—though not necessarily—we may be facing advantages of private and small business use for achieving higher efficiency and/or better performance. However, in most of the cases it means that this is due to the fact that in this way negative externalities are produced at the same time, structurally bound to the processes of privatisation. As well the other way round, the provision of public services—and only this—can guarantee equality of opportunities, provision of cross-range social services etc.

Third, this means that the suggested orientation of an increasingly targeted policy and the orientation on provision of services for the most disadvantaged, people who are furthest away from the labour market etc. is misleading: (a) In actual fact we see that it are those systems with a high rate of public provisions for the entire society—rather than the most excluded—that perform best. The successes of the Nordic countries are in the meantime well documented. (b) Furthermore it is important to highlight that any societal policy (and this goes beyond a simplistic and reductionist model of social policy)—has to aim on redistribution. As much as any analysis and policy has also to consider influencing the actual economic process as matter of social relationships, it has to consider as well the re-

distributive role—questions of actual wealth (re-)distribution are one side, issues of distribution between the generations, between families with and without children or between healthy and ill people are just a few examples. And they actually show pretty well that existing systems, geared to establishing and maintaining social cohesion are rather effective—and in which way they are so. Although selective systems are or have to be efficient in providing particular services (and this can well mean: good services for a limited number of people) in terms of their character as social services fall short of quality performance. In other words, it still has to be acknowledged that they are redistributive as well, but being built on a principle of cherry picking, leaving a major burden to be carried by the public—an externality producing in this way social divergence rather than contributing to social cohesion.

With respect to welfare regime analysis there is then as well an approach that actually goes beyond the decommodification issue and takes, instead, account of the social dimension of economic integration. In other words, the one—and somewhat reductionist—dimension of social policy is to which extent people are taken out of the obligatory system of employment. However, another dimension is the degree and way of including people into the labour market for instance via active labour market policies—and instructive example can be taken from Powell's and Barrientos' (2004) work.

However, this still leaves aside that the conceptualisation of social expenditure falls short of the said wider definitional background as suggested—though the concept is well known it is rarely applied when we look especially at recent debates. If we take social quality as point reference rather than 'wellbeing'—be it the wellbeing of individuals or the 'social wellbeing'—the multidimensionality of the challenge is systematically faded out. The concept known is the one of public goods or non-cash merit goods. However, it is rarely taken up as it is more or less difficult to calculate. The more fundamental question—and this is one that goes through the wider conceptualisation of social expenditure literature—is that the underlying approach refers to goods—to an understanding of a commodifiable character of welfare. Leaving aside general issues of discussions around the 'general interest'<sup>8</sup> the core problem here is that the concept of a public good or non-cash merit good is misleading as it still suggests an exchange relationship—then very much leading as well to the dichotomisation of suppliers and users—the problematic and not least theoretical challenge cannot be discussed here.

In an international and global perspective respectively a point of departure for reshaping the debate may be seen in a contribution made some time ago by Ian Gough (2001, p. 168), writing on globalization and regional welfare regimes. He points importantly on the complex interaction of international factors, socio-economic environment, political mobilization,

state institutions, and social policies.

Important in this work is that Gough goes beyond the standard social policy orientations—balancing input and output—and largely includes the welfare mix and more importantly work-related issues, thus the ‘social dimension of economics’.

In other terms and coming back to the earlier debate of welfare regimes and world of welfare capitalism, we are looking for an alternative by considering a sound theory and criteria for an empirical analysis that looks at ‘welfare production’ not along the axis of commodification versus de-commodification. Instead, it is the search for criteria that reflect the public versus private and the reflection of social relationships not least as matter of responsibilities and the development of societies and communities to develop in an integrated and sustainable way. Precisely the rigorous social indicator approach, chosen by the United Nations Development Programme, seems to be a strategy, which should be applied more frequently to the European social policy debate.

In general, the question of what the actual social outcome is about is not even considered by the critics. This means as well to reduce measuring the efficiency of social spending on issues of a link that is theoretically established as causal relationship.<sup>9</sup> In other words, social policy is as such defined in an extremely narrow way: a matter of mechanical cause-effect relationship. However, no social policy works in this way. In a project on social services, this view was specifically widened not by looking at a wider understanding of input-output factors. Rather, the challenge had been seen as a matter of enhancing the field of measuring itself, seeing it as matter of multidimensional dialectical relationships. There focusing on social services, the given definition had been proposed as:

“These are any activity that is undertaken to enhance individuals’ well-being and that is based on human and social rights, that contributes to the cohesion of the community and wider social relationships and at the same time enables or empowers the individuals concerned.”<sup>10</sup>

However, decisive is in this context the different approach with regards to ‘users’ or beneficiaries, broadly falling under society, the state as institutionalist system and the ‘clients’ in the traditional sense of beneficiaries of social policies. In other words, the perspective taken here is the one of a citizen-approach.

This can be used as blueprint insofar as it overcomes at least to some extent the general trend of understanding social services in particular and social policy in general as commodifiable. This points again on a fundamental shortcoming of the mainstream welfare regime analysis: Emphasising the de-commodifying aspects of social policy, it falls short of critically analysing the actual character of social policy, social benefits and social services. As correct as it is to look at their institutional forms and impact,

they are primarily in themselves social relationships and subsystems of a wider social relationship—and it is only by measuring this that the real meaning can be made out.

One element of this is that the debate has to include not least the political dimensions as it goes beyond the institutional political system, and aims on the political structures, including the role social policy plays in respect to the 'life world'-dimension of the democratic process—matter that is relevant in terms of developing the integrity of the system, the mobilisation of different forces and the way of how the system relates in a global context.<sup>11</sup>

A further crucial element to it is the need of developing a sound concept of socio-economic sustainability in the context of globalisation. However, the mainstream approach is concerned with the competitive side of globalisation. If we take together two major EU-statements—on the one hand the Lisbon agenda emphasising the goal of developing Europe's competitiveness, on the other hand the more recent claim that globalisation is not something Europe just has to face but that it can be and has to be influenced and shaped by the EU—it shows a decisive shortcoming. In this light, any strive for social cohesion and sustainability is limited by its orientation towards the competitiveness pillar. In simple terms it means that externalities are produced and these will—over short or long—resurge as real and actual 'costs', be they economic or social costs. This is the case on a global level and also within the EU where we find shifts and rebalances but no real strategic changes. The standard indicators are very much geared to a mono-causal approach to specific 'problems'. However, the foregoing debate on welfare regimes and the efficiency of social expenditure should have shown that this is insufficient. And the introduction of the social quality approach will have shown a way for policy analysis and policy making. For instance, while the ranking of countries in particular policy areas is informative, it is not apparent how it should be used in the policy process. A similar ranking derived from the social quality concept would point directly to policy domains and sub-domains in socio-economic security, social cohesion, social inclusion and social empowerment and the connection between them.

#### **4. Towards a Critique of the Commission's Methodology**

However much the present authors emphasize the great theoretical and empirical value of this definition, given in the European Commission paper, they allow themselves to remark that the far-reaching conclusions listed in the European Commission paper, are not supported by the empirical data, presented in the paper, let alone, by a solid econometric or politometric analysis in the spirit of the above definition. A number of authors from the

**Table 1: Poverty before and after social transfers: an analytical approach, based on regression residuals (Eurostat figures, 2006)**

|                  | poverty before social transfers <sup>13</sup> | poverty situation after social transfers <sup>14</sup> | predicted value* | residual** | poverty situation after transfers better than expected (in % points) <sup>15</sup> |
|------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Sweden           | 29                                            | 12                                                     | 16,83            | -4,83      | 4,83                                                                               |
| Czech Republic   | 22                                            | 10                                                     | 14,73            | -4,73      | 4,73                                                                               |
| Denmark          | 28                                            | 12                                                     | 16,53            | -4,53      | 4,53                                                                               |
| Netherlands      | 21                                            | 10                                                     | 14,43            | -4,43      | 4,43                                                                               |
| Finland          | 29                                            | 13                                                     | 16,83            | -3,83      | 3,83                                                                               |
| Slovenia         | 24                                            | 12                                                     | 15,33            | -3,33      | 3,33                                                                               |
| Germany          | 26                                            | 13                                                     | 15,93            | -2,93      | 2,93                                                                               |
| Austria          | 25                                            | 13                                                     | 15,63            | -2,63      | 2,63                                                                               |
| France           | 25                                            | 13                                                     | 15,63            | -2,63      | 2,63                                                                               |
| Slovakia         | 20                                            | 12                                                     | 14,13            | -2,13      | 2,13                                                                               |
| Luxembourg       | 24                                            | 14                                                     | 15,33            | -1,33      | 1,33                                                                               |
| Belgium          | 27                                            | 15                                                     | 16,23            | -1,23      | 1,23                                                                               |
| Hungary          | 30                                            | 16                                                     | 17,13            | -1,13      | 1,13                                                                               |
| Malta            | 22                                            | 14                                                     | 14,73            | -0,73      | 0,73                                                                               |
| Ireland          | 33                                            | 18                                                     | 18,03            | -0,03      | 0,03                                                                               |
| EU(25 countries) | 26                                            | 16                                                     | 15,93            | 0,07       | -0,07                                                                              |
| EA13             | 25                                            | 16                                                     | 15,63            | 0,37       | -0,37                                                                              |
| Bulgaria         | 17                                            | 14                                                     | 13,23            | 0,77       | -0,77                                                                              |
| Cyprus           | 22                                            | 16                                                     | 14,73            | 1,27       | -1,27                                                                              |
| United Kingdom   | 30                                            | 19                                                     | 17,13            | 1,87       | -1,87                                                                              |
| Poland           | 29                                            | 19                                                     | 16,83            | 2,17       | -2,17                                                                              |
| Estonia          | 25                                            | 18                                                     | 15,63            | 2,37       | -2,37                                                                              |
| Portugal         | 25                                            | 18                                                     | 15,63            | 2,37       | -2,37                                                                              |
| Romania          | 24                                            | 19                                                     | 15,33            | 3,67       | -3,67                                                                              |
| Lithuania        | 27                                            | 20                                                     | 16,23            | 3,77       | -3,77                                                                              |
| Italy            | 24                                            | 20                                                     | 15,33            | 4,67       | -4,67                                                                              |
| Spain            | 24                                            | 20                                                     | 15,33            | 4,67       | -4,67                                                                              |
| Greece           | 23                                            | 21                                                     | 15,03            | 5,97       | -5,97                                                                              |
| Latvia           | 28                                            | 23                                                     | 16,53            | 6,47       | -6,47                                                                              |

\* regression analysis: poverty before social transfers predicting poverty after social transfers.

\*\* measure how far the real value is away from the predicted value.

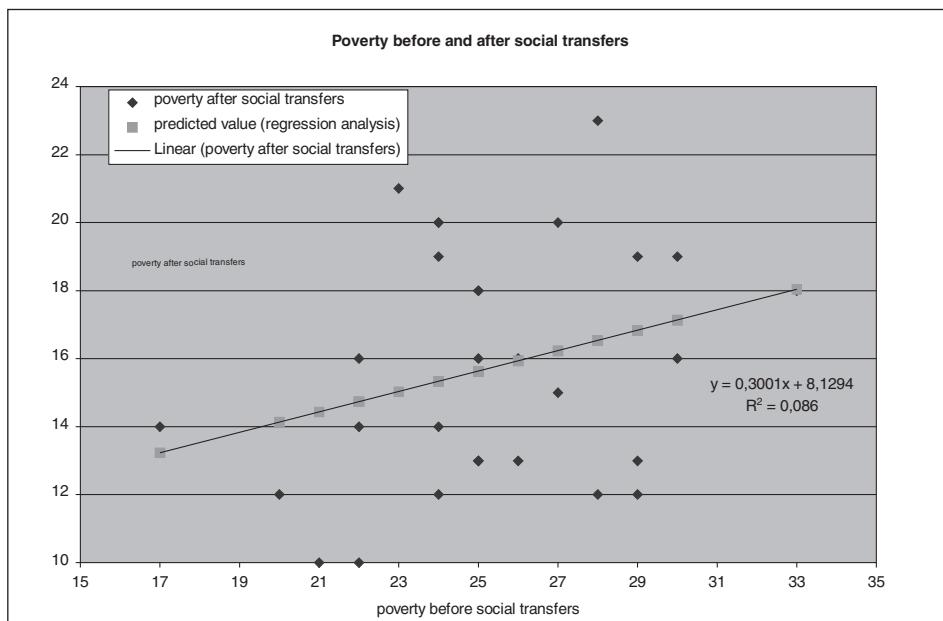
Source: Our own calculations from ECFIN/E3(2007)/REP/50604 and Eurostat data. The fourteen Lisbon indicators can be downloaded free of charge from the Eurostat website at: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1133,47800773,1133\\_47802558&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133,47800773,1133_47802558&_dad=portal&_schema=PORTAL). This site also informs about the "short list" of the indicators, on methodology, quality profiles etc.

economics profession<sup>12</sup> were always conscious about the limitations of the strictly "micro"-approach, referred to above in our sociological theory chapter, and opted for a perspective, which is compatible with the overall objectives of the "social quality approach" and the work inspired by the indicator work of the United Nations Development Programme, pioneered by the work of Amartya Sen.

Let us present the facts, as they are mentioned in the European Commission paper, and let us apply some analytical reasoning [presented in non-mathematical language] and the above quoted definition from the very European Commission paper.

It is a well-known fact from cross-national social science aggregate data research that simple percentage differences often lead to biased results. It is entirely possible that percentage point measured poverty reduction rates are a clear statistical function of initially very high before transfer poverty rates, i.e. it is much easier to reduce poverty at very high initial levels, while it is more difficult to have a good performance for the countries, characterized by initially low before taxation poverty rates. The countries are also performing differently in their objectives and in effectiveness in reducing the rate of poverty. The results in Table 1 and 2 show that Sweden and the Czech Republic are most effective and Greece and Latvia are least effective countries in social transfer and poverty reduction.

**Graph 1: The real reduction of poverty risk**



Source: Our own calculations from ECFIN/E3 (2007)/REP/50604 and Eurostat data.

Graph 1 shows the data for column (1) and (2) on poverty before and after social transfer from the Table 2 in the form of a simple scatter-plot. The two poverty measures are positively correlated (0.30). The fit of the model is quite low and poverty before transfers explains only a small fraction (8.6%) of variations in poverty after social transfers. Several outliers cause the positive low relationships between the two measures.

The European Commission study, by contrast, is based on the simple difference before and after social expenditures. The simple difference shows that Sweden, Finland and Denmark are most successful in their poverty reduction, while Greece, Bulgaria, Italy and Spain are least successful countries.

However, it can be shown that there is a systematic bias involved in this method. The statistical relationship between initial poverty before social transfers and the rate of "poverty reduction" is quite strong and to the tune of around 34% of variance explained.

Our method of calculating the success of poverty reduction, by using the simple residuals from the linear regression is expressed as:

$$(1) \quad PRAT_i = \alpha + \beta PRBT_i + \varepsilon_i$$

where  $PRBT$  is the poverty rates after transfers,  $PRBT$  is the rate before transfer,  $\alpha$  and  $\beta$  are unknown parameters to be estimated,  $\varepsilon$  is the residual and the subscript  $i$  indicate the country. As to be expected, our new method is far superior to the simplistic method, used by ECOFIN, and there is no correlation at all between initial levels of poverty and success in poverty reduction, as measured by the residuals method, presented in this paper.

Measuring poverty reduction in a very biased way will lead to results, which are in turn biased.

## 5. Reliable Estimates of the Efficiency of Social Policy

First we present the statistical data as they really should be presented. Poverty reduction is obtained as a residual from the regression of initial poverty on poverty after social transfers.

The result from regression of social situation on social expenditure is reported in Graph 2. For each percentage increase in social expenditure, the poverty rate declines by 0.32 percent. Social expenditure alone explains 30% of the variations in poverty rate. The reduction impact differs among the sample countries resulting in different effectiveness and gap between expected and observed poverty outcomes.

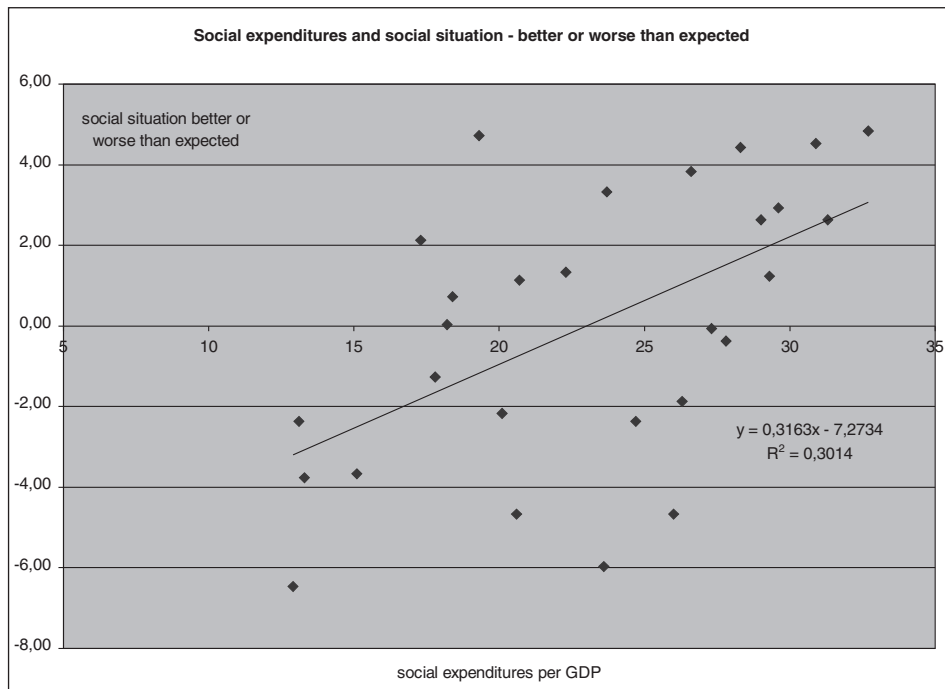
According to our analysis reported in Table 2, the most efficient countries are the Czech Republic, the Slovak Republic and Slovenia, while the most inefficient trade-offs are to be encountered in Spain, Italy and Greece. France is serving as the reference group with perfect prediction.

**Table 2: The real efficiency of social expenditures in Europe**

|             | Social expenditures per GDP | Poverty situation after transfers better than expected (in % points) | predicted value (linear regression: expenditures -> improvement of the social situation) | residual (efficiency of social expenditures) |
|-------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Czech R     | 19,3                        | 4,73                                                                 | -1,17                                                                                    | 5,90                                         |
| Slovak R    | 17,3                        | 2,13                                                                 | -1,80                                                                                    | 3,93                                         |
| Slovenia    | 23,7                        | 3,33                                                                 | 0,22                                                                                     | 3,11                                         |
| Netherlands | 28,3                        | 4,43                                                                 | 1,68                                                                                     | 2,75                                         |
| Finland     | 26,6                        | 3,83                                                                 | 1,14                                                                                     | 2,69                                         |
| Malta       | 18,4                        | 0,73                                                                 | -1,45                                                                                    | 2,18                                         |
| Denmark     | 30,9                        | 4,53                                                                 | 2,50                                                                                     | 2,03                                         |
| Hungary     | 20,7                        | 1,13                                                                 | -0,72                                                                                    | 1,86                                         |
| Sweden      | 32,7                        | 4,83                                                                 | 3,07                                                                                     | 1,76                                         |
| Luxembourg  | 22,3                        | 1,33                                                                 | -0,22                                                                                    | 1,55                                         |
| Ireland     | 18,2                        | 0,03                                                                 | -1,52                                                                                    | 1,55                                         |
| Germany     | 29,6                        | 2,93                                                                 | 2,09                                                                                     | 0,84                                         |
| Estonia     | 13,1                        | -2,37                                                                | -3,13                                                                                    | 0,76                                         |
| Austria     | 29,0                        | 2,63                                                                 | 1,90                                                                                     | 0,73                                         |
| Cyprus      | 17,8                        | -1,27                                                                | -1,64                                                                                    | 0,37                                         |
| France      | 31,3                        | 2,63                                                                 | 2,63                                                                                     | 0,00                                         |
| Lithuania   | 13,3                        | -3,77                                                                | -3,07                                                                                    | -0,70                                        |
| Belgium     | 29,3                        | 1,23                                                                 | 2,00                                                                                     | -0,76                                        |
| Romania     | 15,1                        | -3,67                                                                | -2,50                                                                                    | -1,17                                        |
| Poland      | 20,1                        | -2,17                                                                | -0,91                                                                                    | -1,25                                        |
| EU25        | 27,3                        | -0,07                                                                | 1,36                                                                                     | -1,43                                        |
| EA13        | 27,8                        | -0,37                                                                | 1,52                                                                                     | -1,89                                        |
| Portugal    | 24,7                        | -2,37                                                                | 0,54                                                                                     | -2,91                                        |
| UK          | 26,3                        | -1,87                                                                | 1,05                                                                                     | -2,92                                        |
| Latvia      | 12,9                        | -6,47                                                                | -3,19                                                                                    | -3,28                                        |
| Spain       | 20,6                        | -4,67                                                                | -0,76                                                                                    | -3,91                                        |
| Italy       | 26,0                        | -4,67                                                                | 0,95                                                                                     | -5,62                                        |
| Greece      | 23,6                        | -5,97                                                                | 0,19                                                                                     | -6,16                                        |

Source: Our own calculations from ECFIN/E3(2007)/REP/50604 and Eurostat data.

## Graph 2: Social expenditures and the effects of social transfers on poverty reduction



Source: Our own calculations from ECFIN/E3(2007)/REP/50604 and Eurostat data. Computer Software Microsoft EXCEL 2000 and 2003

## 6. Predictors of Efficiency

The original data for our analysis of the factors influencing the efficiency of poverty reduction are presented in Table 3. The typology shows a significant heterogeneity across countries by nine indicators: old age and survivors % of TB (total benefits); the general government contributions as % of financing of total social security contributions; health care/sickness and disability % TB (total benefits), and employers' share are the highest contributors, while housing and social exclusion % TB (total benefits); unemployment % TB (total benefits) and other sources are the lowest contributors to poverty reduction.

## 7. On the Mathematical Model

Here the focus is on the construction of an index that is multidimensional and decomposable to use it in describing the social policy process in European Union. Such an index will be a useful tool in the evaluation of the outcome of the member countries efforts, the policy impacts on develop-

**Table 3: The typology of social systems in the EU-27, based on the recent ECOFIN paper—the raw data**

|         | Family/<br>Children<br>% TB<br>(total<br>benefits) | Health care/<br>Sickness<br>and<br>disability<br>% TB | Housing<br>and Social<br>exclusion<br>% TB | Old age<br>and<br>survivors<br>% of TB | Unemploy-<br>ment<br>% TB | General<br>government<br>contribu-<br>tions as %<br>of financing<br>of total<br>social sec<br>contribu-<br>tions | Employers'<br>share | Protected<br>persons'<br>share | Other<br>sources |
|---------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------------------------|------------------|
| Austria | 10,7                                               | 33,5                                                  | 1,4                                        | 48,4                                   | 6,0                       | 33,0                                                                                                             | 37,9                | 27,3                           | 1,4              |
| Belgium | 7,5                                                | 34,3                                                  | 1,8                                        | 43,9                                   | 12,5                      | 24,6                                                                                                             | 51,3                | 22,0                           | 1,7              |
| Cyprus  | 11,4                                               | 28,6                                                  | 6,9                                        | 48,0                                   | 5,1                       | 53,8                                                                                                             | 19,5                | 14,8                           | 11,4             |
| Czech R | 8,6                                                | 43,3                                                  | 3,2                                        | 41,2                                   | 3,7                       | 18,0                                                                                                             | 54,5                | 26,5                           | 1,1              |
| Denmark | 13,0                                               | 34,3                                                  | 6,0                                        | 37,3                                   | 9,3                       | 63,3                                                                                                             | 10,2                | 18,4                           | 7,9              |
| EA13    | 8,3                                                | 35,5                                                  | 2,6                                        | 46,4                                   | 7,2                       | 33,8                                                                                                             | 40,1                | 22,6                           | 3,5              |
| Estonia | 12,4                                               | 41,1                                                  | 1,6                                        | 44,2                                   | 1,6                       | 20,3                                                                                                             | 79,7                | 0,8                            | 0,0              |
| EU25    | 8,0                                                | 36,1                                                  | 3,4                                        | 45,6                                   | 6,5                       | 37,6                                                                                                             | 38,3                | 20,6                           | 3,5              |
| Finland | 11,6                                               | 38,8                                                  | 3,1                                        | 36,8                                   | 9,7                       | 43,6                                                                                                             | 38,9                | 11,5                           | 6,1              |
| France  | 8,5                                                | 35,7                                                  | 4,4                                        | 43,5                                   | 7,8                       | 30,6                                                                                                             | 44,8                | 21,0                           | 3,9              |
| Germany | 10,9                                               | 35,1                                                  | 2,5                                        | 43,5                                   | 8,4                       | 35,8                                                                                                             | 35,1                | 27,8                           | 1,7              |

|             |      |      |     |      |      |      |      |      |      |
|-------------|------|------|-----|------|------|------|------|------|------|
| Greece      | 7,0  | 31,4 | 4,8 | 51,1 | 6,1  | 30,8 | 35,6 | 22,8 | 10,8 |
| Hungary     | 12,3 | 39,9 | 2,5 | 42,4 | 3,0  | 34,6 | 42,1 | 15,9 | 7,5  |
| Ireland     | 14,7 | 45,3 | 5,3 | 27,1 | 7,6  | 54,1 | 24,7 | 15,5 | 6,2  |
| Italy       | 4,4  | 32,3 | 0,4 | 61,0 | 2,0  | 41,4 | 41,8 | 15,3 | 1,5  |
| Latvia      | 10,6 | 34,1 | 1,6 | 49,6 | 3,3  | 35,3 | 47,4 | 16,5 | 0,8  |
| Lithuania   | 8,5  | 39,5 | 2,3 | 47,3 | 1,6  | 39,9 | 53,8 | 6,3  | 0,7  |
| Luxembourg  | 17,4 | 38,8 | 2,7 | 36,5 | 4,6  | 45,3 | 26,7 | 24,6 | 3,4  |
| Malta       | 4,9  | 33,5 | 3,3 | 50,5 | 7,7  | 34,2 | 43,5 | 19,0 | 2,7  |
| Netherlands | 4,9  | 41,3 | 6,1 | 42,0 | 6,1  | 19,8 | 33,4 | 34,3 | 12,2 |
| Poland      | 4,6  | 31,0 | 1,5 | 59,4 | 3,6  | 39,2 | 27,9 | 22,5 | 10,3 |
| Romania     | 10,1 | 43,2 | 4,1 | 38,5 | 3,4  | 11,8 | 50,0 | 23,5 | 14,7 |
| Slovak R    | 10,8 | 38,9 | 3,0 | 41,3 | 6,0  | 14,3 | 61,9 | 22,6 | 1,8  |
| Slovenia    | 8,6  | 40,5 | 3,0 | 44,8 | 3,0  | 31,8 | 27,5 | 39,8 | 0,8  |
| Spain       | 5,4  | 38,1 | 1,5 | 42,1 | 12,4 | 33,3 | 49,1 | 15,8 | 2,3  |
| Sweden      | 9,8  | 40,0 | 3,8 | 40,3 | 6,3  | 48   | 41,1 | 8,7  | 2,2  |
| UK          | 6,6  | 39,5 | 6,2 | 44,6 | 2,7  | 50,6 | 32,5 | 15,5 | 1,5  |

Source: Our own calculations from ECFIN/E3(2007)/REP/50604 and Eurostat data.

ment in the region and in the quantification of the progress in achieving the Unions stated goals. In this section, we introduce a parametric approach to compute composite indices frequently used in the evaluation of outcomes of policies and for the ranking of countries based on their performance.

The literature on index numbers is diverse and volumes. These are the principal component (PC) analysis and factor analysis (FA) which can be also used in the computation of an index for the social policy process.<sup>16</sup> The basic idea with these methods is to combine several variables into a smaller set of independent variables without losing the essential information from the original data. Thus, the issue first was how to combine different indicators related to the social policy process into a single measure of its progress. In this study, we adopt the factor analysis approach. Since the two methods in normalized form give principal component scores with unit variance, we use only the factor analysis results in the analysis of the social policy process.

Factor analysis is a multivariate technique for examining relationships within a set of interrelated quantitative variables or a common factor. The common factors are not observable and assumed by construction to be independent from each other. The explanatory variables or indicators, which are linearly related to each other, are combined within a single common factor. The correlation between the explanatory variables is explained by the common factors, while the remaining variance of a variable is attributed to a unique factor. The factors are derived in such a way that each maximizes the percentage of total variance attributed to each of the successive factors. The greater the variance share of the variables explained by the common factors, the better is the fit of the factor model and the more accurate is the composite index and the rank of countries.

Given a dataset with  $j$  numeric variables or indicators, at most  $p$  factor components can be computed, each being a linear combination of the original indicators with coefficients equal to the eigenvectors of the correlation of the covariance matrix. Mathematically the factor model is written as:<sup>17</sup>

$$(2) Y_{ji} = A_{jp} X_{pi} + B_j E_{ji}$$

where  $Y_{ji}$  is a  $j \times n$  matrix of the measure of the centred variable  $j$  for country  $i$  in period  $t$ ,  $X_{pi}$  is the  $p \times j$  matrix of the value of the common factors for each country estimated, the coefficients are  $A_{jp}$  are a matrix of  $j \times p$  weights called factor loadings, representing weights attached to the explanatory variables and are in proportion of the cross-country variance of the variable that is explained by the factor,  $E_{ji}$  is  $j \times n$  matrix of the unique factor and  $B_j$  is a vector of  $n \times 1$  weights of the unique factor.

The estimated factor scores can be used to rank the countries according to the respective factors. In our case, the factor scores are used to rank the countries with respect to the efficiency and effectiveness of

social spending, i.e. a relative measure of the member countries progress in social policy. The factor components are sorted according to the descending order of the Eigenvalue, which are equal to the variance of the components. Unlike in a traditional least squares estimation method case, where the vertical distance to the fitted line is minimized, here the sum of the squared residuals is measured as distances from the point to the first principal axis.

The method of principal component analysis was originated by Pearson (1901) and further developed by Hotelling (1933). Tausch, Heshmati and Oh (2007) and Heshmati and Oh (2007) used the method for the computation of social policy indices.

## 8. Factor Analysis Results and Multiple Regressions

The results from the factor analysis based on the ECOFIN data are reported in Table 4. Four types of social policy model exist in Europe: the direct action against social exclusion (Denmark and Ireland), the emphasis

**Table 4: A factor analysis of the ECOFIN data**

|                                                           |       | Type 1:<br>DK IRE,<br>direct<br>action<br>against<br>social<br>exclusion | Type 2:<br>EST, IRE,<br>health<br>and fa-<br>mily soc<br>expen-<br>ditures | Type 3:<br>NL, RO<br>neo-<br>liberal<br>approach | Type 4:<br>BE, SP,<br>unem-<br>ployment<br>benefit<br>centred<br>approach |
|-----------------------------------------------------------|-------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Family/Children % TB                                      | VAR02 | 0,485                                                                    | 0,574                                                                      | -0,319                                           | -0,053                                                                    |
| Health care/ Sickness and disability % TB                 | VAR03 | 0,099                                                                    | 0,859                                                                      | 0,27                                             | -0,153                                                                    |
| Housing and Social exclusion % TB                         | VAR04 | 0,785                                                                    | -0,057                                                                     | 0,224                                            | -0,256                                                                    |
| Old age and survivors % of TB                             | VAR05 | -0,615                                                                   | -0,752                                                                     | -0,097                                           | -0,209                                                                    |
| Unemployment % TB                                         | VAR06 | 0,300                                                                    | -0,062                                                                     | 0,068                                            | 0,889                                                                     |
| General government contributions as % of financing of TSC | VAR07 | 0,615                                                                    | -0,290                                                                     | -0,688                                           | -0,006                                                                    |
| Employers' share                                          | VAR08 | -0,784                                                                   | 0,513                                                                      | 0,039                                            | -0,014                                                                    |
| Protected persons' share                                  | VAR09 | 0,123                                                                    | -0,256                                                                     | 0,752                                            | 0,215                                                                     |
| Other sources                                             | VAR10 | 0,516                                                                    | -0,293                                                                     | 0,451                                            | -0,363                                                                    |

TB = total benefits; TSC = total social security contributions.

Source: Our own calculations from ECFIN/E3(2007)/REP/50604 and Eurostat data.

on health and family social expenditures (Estonia and Ireland), the neo-liberal approach (Netherlands and Romania) and the unemployment benefit centred approach (Belgium and Spain) are distinguished. The factor loadings values of a set of social policy indicators and their contributions

**Table 5: The empirical typology of welfare states in Europe**

|                 | Type 1: DK<br>IRE, direct<br>action against<br>social exclu-<br>sion | Type 2: EST,<br>IRE, health<br>and family soc<br>expenditures | Type 3: NL,<br>RO neo-liberal<br>approach | Type 4: BE,<br>SP, unem-<br>ployment<br>benefit centred<br>approach |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Austria         | -0,5220                                                              | -0,4440                                                       | -0,1230                                   | 0,7264                                                              |
| Belgium         | -0,6890                                                              | -0,0820                                                       | 0,3331                                    | 2,4016                                                              |
| Cyprus          | 1,6257                                                               | -1,6020                                                       | -0,7600                                   | -1,1840                                                             |
| Czech Republic  | -0,7350                                                              | 1,1610                                                        | 1,1587                                    | -0,2360                                                             |
| Denmark         | 2,3773                                                               | -0,5940                                                       | -0,9330                                   | 0,5151                                                              |
| EA13            | -0,2740                                                              | -0,3500                                                       | 0,1049                                    | 0,6284                                                              |
| Estonia         | -1,7060                                                              | 1,9824                                                        | -1,1200                                   | -1,2020                                                             |
| EU25            | -0,0440                                                              | -0,3240                                                       | -0,0500                                   | 0,2901                                                              |
| Finland         | 0,7351                                                               | 0,6589                                                        | -0,6670                                   | 0,8623                                                              |
| France          | 0,0303                                                               | -0,0720                                                       | 0,3550                                    | 0,5411                                                              |
| Germany         | 0,0925                                                               | -0,1560                                                       | 0,0595                                    | 1,2889                                                              |
| Greece          | 0,1881                                                               | -1,4090                                                       | 0,7957                                    | -0,5070                                                             |
| Hungary         | 0,0812                                                               | 0,6511                                                        | -0,1580                                   | -1,0590                                                             |
| Ireland         | 2,1547                                                               | 1,6106                                                        | -0,4920                                   | 0,1008                                                              |
| Italy           | -1,6570                                                              | -1,5330                                                       | -1,0700                                   | -0,7270                                                             |
| Latvia          | -0,8850                                                              | -0,1150                                                       | -0,9100                                   | -0,2980                                                             |
| Lithuania       | -0,9350                                                              | 0,5675                                                        | -1,2770                                   | -1,1790                                                             |
| Luxembourg      | 1,0599                                                               | 0,8831                                                        | -0,6320                                   | 0,0079                                                              |
| Malta           | -0,6140                                                              | -0,9210                                                       | -0,0150                                   | 0,6446                                                              |
| Netherlands     | 0,6758                                                               | -0,3150                                                       | 2,7985                                    | -0,5590                                                             |
| Poland          | -0,6250                                                              | -2,2030                                                       | 0,1454                                    | -0,8720                                                             |
| Romania         | 0,2034                                                               | 0,9916                                                        | 2,1827                                    | -1,5230                                                             |
| Slovak Republic | -0,8170                                                              | 1,0988                                                        | 0,7932                                    | 0,3646                                                              |
| Slovenia        | -0,0390                                                              | -0,0860                                                       | 1,2184                                    | -0,0410                                                             |
| Spain           | -0,5670                                                              | 0,1466                                                        | -0,0410                                   | 2,1732                                                              |
| Sweden          | 0,3479                                                               | 0,6251                                                        | -1,1350                                   | -0,0180                                                             |
| UK              | 0,5385                                                               | -0,1690                                                       | -0,5630                                   | -1,1410                                                             |

Source: Our own calculations from ECFIN/E3(2007)/REP/50604 and Eurostat data.

to each type of social policy model are also reported.

These factors yielded the following empirical typology of welfare states in Europe shown in Table 5. The table guides us to the identification of countries with best practice social policy models, their types as well as their rank in relation to the remaining countries in the sample.

➤ Model 1: Direct action against social exclusion:

Direct action against social exclusion is prevailing. Denmark and Ireland are the frontier countries. Here the expenditure on housing is the main indicator or social policy measure. The distribution of efficiency differs much across the countries. The factor analysis results related to welfare Model 1 are found in Table 5. The model combines very high expenditures on housing for the fight against social exclusion, and a very high government contribution towards the financing of the social policy model. The model has a very low share of employer's contribution in the financing of the model, and pension expenditures are a smaller part of total benefits. Most typically to be found is: Denmark and Ireland; least realization of the model: Baltic States, Czech Republic, Slovak Republic, Italy. Trade-off with the effectiveness of poverty reduction: significant.

➤ Model 2: Health and family approach:

Estonia and Ireland are serving as the frontier countries. Here the expenditure on health care, sickness and disability are the main social policy measures. The factor analysis results related to welfare Model 2 are found in Table 5. The model combines very high expenditures on family and children, and on health, sickness and disability. Pension expenditures are a smaller part of total benefits. Most typically to be found: Estonia and Ireland; Czech Republic. Least to be found: Italy, Poland, Greece. Trade-off with the effectiveness of poverty reduction: not significant.

➤ Model 3: Neo-liberal approach:

Here the Netherlands and Romania are identified as the frontier countries. The protected person's share is high, and contributors pay more. The factor analysis results related to welfare Model 3 are again found in Table 5. Model 3 combines very high contributions by the insured persons and very low contributions by the state. Most typically to be found: Netherlands and Romania. Least to be found: Baltic States, Sweden, Italy. Trade-off with the effectiveness of poverty reduction: not significant.

➤ Model 4: Unemployment benefit centred approach:

Belgium and Spain are identified as the frontier countries. The unemployment benefits are the main indicator or social policy measure. The factor analysis results related to welfare Model 4 are again found in Table 5. The model is based on a very high share of unemployment benefits per total benefits. Most typically to be found: Spain and Belgium, Germany and Finland. Least to be found: UK, Poland, Lithuania, Estonia, Hungary, Romania. Trade-off with the effectiveness of poverty reduction: significant

and positive.

We also applied standard multiple regression analysis to analyze the effects of the four types of social expenditure and social welfare regimes in Europe on poverty reduction, as defined in Table 1 and 2. The multiple regression results are reported in Table 6.

Our regression results indicate the significant positive effects of Model 1 and Model 4 on poverty reduction. This suggests that action against social exclusion and unemployment benefits are most effective measures

**Table 6: Multiple regression with the efficiency of poverty reduction**

| Predictor                                              | Empirical measurement              | Unstandardized regressionco-efficient | Standard error of the estimate | Beta weight | T-value | Error probability |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|-------------|---------|-------------------|
| Type 1: DK IRE, direct action against social exclusion | REGR factor score 1 for analysis 1 | 1,245                                 | 0,6                            | 0,362       | 2,074   | 0,050             |
| Type 2: EST, IRE, health and family soc expenditures   | REGR factor score 2 for analysis 1 | 0,800                                 | 0,6                            | 0,233       | 1,333   | 0,196             |
| Type 3: NL, RO, neo-liberal approach                   | REGR factor score 3 for analysis 1 | 0,729                                 | 0,6                            | 0,212       | 1,215   | 0,237             |
| Type 4: BE, SP, unemployment benefit centred approach  | REGR factor score 4 for analysis 1 | 1,089                                 | 0,6                            | 0,317       | 1,814   | 0,083             |

Source: Our own calculations from ECFIN/E3(2007)/REP/50604 and Eurostat data. Adjusted  $R^2 = 0,208$ ;  $F = 2,711$ ; error probability of the entire equation = 5.6%,  $df = 26$

in poverty reduction.

## 9. Conclusions

The neo-liberal agenda, emerging from the recent European Commission ECOFIN paper, which we discussed at length in this essay, maintains that EU-27 governments should, *inter alia*:

- Redirect rather than increase public expenditures.
- Make revisions in the pension systems and in the unemployment benefit schemes, which should be implemented in parallel.
- Governments should be encouraging people to work longer and be more active in order to cope with the social, economic, fiscal and

other challenges posed by ageing populations.

- "Make work pay" through appropriate incentives so that tax/benefit systems do not hinder labour market dynamics and actually help to facilitate structural changes.
- Governments should be pursuing further the ongoing efforts to improve cost-effectiveness and long term financial sustainability of health care.
- Governments should evaluate and screen regularly the efficiency of social policies, with a strong emphasis on value for money.

Our evidence, surveyed in this article, suggests that in terms of the efficiency and effectiveness of the European social model there is the following geography of comparative European performance in place, which again underlines the importance of the Aiginger (2008) analysis about the importance of the "model Scandinavia":

Applying rigorous state of the art cross-national comparative social science methodology, we arrive at the conclusion that in terms of the initial ECOFIN definition of efficiency, the data presented in this article suggest that apart from Finland and the Netherlands, three new EU-27 member countries, especially the Czech Republic and Slovenia, provide interesting answers to the old and troubling question about the "bang" and the "buck", i.e. the efficiency of state expenditures in reducing poverty rates. Italy, Spain and Greece in each case are among the worst performing countries in Europe.

The mediocre performance of the often hailed best practice model of the United Kingdom on all accounts of this study should be also taken into account.

We also could show in this paper that the direct action against social exclusion, as best evidenced by the cases of Denmark and Ireland, combines very high expenditures on housing and for the fight against social exclusion, and a very high government contribution towards the financing of the social policy model. The model has a very low share of employer's contribution in the financing of the model, and pension expenditures are a smaller part of total benefits. The trade-off with the effectiveness of poverty reduction is significant.

## Endnotes

- \* The authors would like to thank Franz Broschimmer from the University of Hawaii at Manoa, Hawaii, USA, for a careful reading of an earlier draft of this paper and his many comments. Peter Herrmann wants to express his gratitude to Stephanie Knoche, head of ESOSC-Germany and Sabine Herrenbrueck for their support. Furthermore, he would like to thank Laurent van der Maesen, European Foundation on Social Quality, with whom he worked on related issues in the context of recently published documents from the European Commission.
- <sup>1</sup> See also Lindbeck (2006).
  - <sup>2</sup> Apart from the mentioned work of Esping-Andersen (1990) see as well e.g. Ferrara, Hemerijck and Rhodes (2000).
  - <sup>3</sup> For a discussion see for instance Boyer and Saillard (1995); Jessop and Sum (2006).
  - <sup>4</sup> See for further discussion Herrmann (2005, 2007b).
  - <sup>5</sup> On the "reductionist approach" see also Clesse (2008).
  - <sup>6</sup> Cf. Schmieding (2007), Herrmann (2008), Alber and Lenarz (2008).
  - <sup>7</sup> See Adema et al. (1996).
  - <sup>8</sup> See Herrmann (2007b, 2007c).
  - <sup>9</sup> For discussion of measuring aggregate social efficiency see Ravallion (2005).
  - <sup>10</sup> Herrmann (2005); for a wider analysis and debate see various contributions in Herrmann et al. (2007).
  - <sup>11</sup> See for instance Cook and Kwon (2007).
  - <sup>12</sup> See Addison (2006); Addison and Heshmati (2004); Aiginger et al. (2007); Aiginger (2008); Apps and Rees (2004); Atkinson (2005); Atkinson, et al (2002); Atkinson, Marlier and Nolan (2004); Barr (1998); Barro and Lee (2000); Bhandari and Heshmati (2007); Harris (2004); Heshmati (2003, 2006b and 2007); Heshmati and Oh (2006); Heshmati and Tausch (2007); Jayasuriya (2006 and 2008); Papadopoulos and Tsakoglou (2003); Tausch, 2006), Rein (1970 and 1976).
  - <sup>13</sup> At the usual 60% of median income threshold.
  - <sup>14</sup> For a graphical presentation, see Graph 2 of this work.
  - <sup>15</sup> Poverty is a negative phenomenon, thus the residuals had to be reversed.
  - <sup>16</sup> For recent surveys on the literature on the use of composite indices in different development research context see also Archibugi and Coco (2004), Grupp and Mogee (2004), Heshmati (2003), Andersen and Herbertsson (2003) and Nasierowski (2007).
  - <sup>17</sup> See also Andersen and Herbertsson (2003).

## Literature

- Addison, T., Focussing Fiscal Policy on Poverty Reduction, Redistribution and Growth, in: *Wider Angle* 1 (2006).
- Addison, T.; Heshmati, H., The New Global Determinants of FDI Flows to Developing Countries: The Impacts of ICT and Democratization, in: *Research in Banking and Finance* 4 (2004) 151-186.
- Adema, W.; et al., Net Public Social Expenditure (=OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 19, Paris 1996).
- Aiginger, K., Performance Differences in Europe: Tentative Hypotheses on the Role of Institutions (=WIFO Working Paper, Wien 2008; REPEC/IDEAS, University of Connecticut).
- Aiginger, K.; et al., Reform Perspectives on Welfare State Models in Global Capitalism (=WIFO Working Paper, Wien 2007; REPEC/IDEAS, University of Connecticut).
- Albert, M., *Capitalisme contre Capitalisme* (Paris 1991).

- Alber, J.; Lenarz, P., Wachsende soziale Ungleichheit in Europa. Die Lebensqualität unterer Einkommensschichten in der erweiterten Europäischen Union, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren (January 2008) 1-5.
- Andersen, T.M.; Herbertsson, T.T., Measuring Globalization (=IZA Discussion Paper 817, Bonn 2003).
- Apps, P.; Rees, R., Fertility, taxation, and family policy, in: *Scandinavian Journal of Economics* 106/4 (2004) 745-763.
- Archibugi, D.; Coco, A., A New Indicator of Technological Capabilities for Developed and Developing Countries (ArCo), in: *World Development* 32/4 (2004) 629-654.
- Atkinson, A., Atkinson Review: Final report: The measurement of government output and productivity for the national accounts (Basingstoke 2005).
- Atkinson, A.B.; Cantillon, B.; Marlier, E.; Nolan, B., *Social Indicators: The EU and Social Inclusion* (Oxford 2002).
- Atkinson, A.B.; Marlier, E.; Nolan, B., Indicators and targets for social inclusion in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 42/1 (2004) 47-75.
- Barr, N., *The Economics of the Welfare State* (3. Aufl., Stanford, CA, 1998).
- Barro, R.J.; Lee, J.-W., International data on educational attainment: updates and implications (=Centre for International Development at Harvard University, CID Working Paper 2000:42, Harvard, MA, 2000).
- Bhandari, A.K.; Heshmati, A., Measurement of Globalization and its Variations among Countries, Regions and over Time, in: Heshmati, Tausch (2007).
- Boyer, R.; Saillard, Y. (ed.), *Théorie de la Régulation. L'État des Savoirs* (Paris 1995).
- Clesse, A., The enlargement mess, in: *Europe's World* 1 (2008), available freely online at: <http://www.europeworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=bc779ce3-5e4c-41fd-ba3a-8a48e0f4cff5>.
- Cook, S.; Kwon, H.J., Social Protection in East Asia, in: *Global Social Policy* 7/2 (2007) 223-229.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (London 1990).
- Esping-Andersen, G., *Welfare States in Transition* (London 1996).
- Esping-Andersen, G., *Social Foundations of Postindustrial Economies* (Oxford 1999).
- European Commission, Communication to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Social Policy Agenda* (=COM(2000) 379 final, Brussels 2000).
- European Commission, A new start for the Lisbon Strategy (Brussels 2005), available at: [http://europa.eu.int/growthandjobs/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/index_en.htm).
- European Commission, Efficiency and Effectiveness of Social Spending. Achievements and Challenges. Background note for the informal ECOFIN of 4-5 April 2008, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (=ECFIN/E3(2007)/REP/50604, Brussels 2007).
- Ferrara, M.; Hemerijck, A.; Rhodes, M., The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy (Oeiras 2000).
- Grupp, H.; Mogee, M.E., Indicators of National Science and Technology Policy: How Robust are Composite Indicators?, in: *Research Policy* 33 (2004) 1373-1384.
- Harris, P., Social Inclusion, Globalisation and the Commonwealth, in: Finer, C.J.; Smyth, P. (eds.), *Social Policy and the Commonwealth* (London 2004).
- Herrmann, P., Quality and Accessibility of Social Services for Inclusion. General Report (Brussels 2005).
- Herrmann, P., European Social Model—Existence, Non-Existence or Biased Direction (=William Thompson Working Papers 1, Cork 2007a); <http://william-thompson.ucc.ie>.
- Herrmann, P., Person-Oriented Services and Social Services Providers in Comparative European Perspective (New York 2007b).

- Herrmann, P., *Social Professional Activities and the State* (New York 2007c).
- Herrmann, P., *Social Quality and Challenges to Global Policy* [working title] (Hong Kong/ Taipei 2008, forthcoming).
- Herrmann, P.; Brandstaetter, A.; O'Connell, C., *Defining Social Services—between the particular and the general* (Baden-Baden 2007).
- Heshmati, A., *Productivity Growth, Efficiency and Outsourcing in Manufacturing and Services*, in: *Journal of Economic Surveys* 17/1 (2003) 79-112.
- Heshmati, A., *Measurement of a Multidimensional Index of Globalization*, in: *Global Economy Journal* 6/2 (2006).
- Heshmati, A., *Growth, Inequality and Poverty Relationships*, in: Heshmati, Tausch (2007).
- Heshmati, A.; Oh, J.-E., *Alternative Composite Lisbon Development Strategy Indices: A Comparison of EU, USA, Japan and Korea*, in: *The European Journal of Comparative Economics* 3/2 (2006) 133-170.
- Heshmati, A.; Tausch, A. (eds.), *Roadmap to Bangalore? Globalization, the EU's Lisbon Process and the Structures of Global Inequality* (New York 2007).
- HM Treasury, Federal Ministry of Finance and Ministry of Finance, Sweden, *Social Bridges II. The importance of human capital for growth and social inclusion. A joint paper by the Swedish Ministry of Finance, German Ministry of Finance and HM Treasury* (Stockholm, Berlin & London 2008).
- Hotelling, H., *Analysis of a Complex of Statistical Variables into Principal Components*, in: *Journal of Educational Psychology* 24 (1933) 417-441 and 24, 498-520.
- Jayasuriya, K., *Statecraft, Welfare and the Politics of Inclusion* (London 2006).
- Jayasuriya, K., *Changing ideas of social policy from the welfare state to the enabling state* (University of Western Australia, School of Social Work and Social Policy, Perth 2008).
- Jessop, B.; Sum, N.-L., *Beyond the Regulation Approach: Putting Capitalist Economies in their Place* (Cheltenham 2006).
- Lindbeck, A., *Sustainable Social Spending*, in: *International Tax and Public Finance* 13/4 (2006) 303-324.
- Nasierowski, W., *Assessing Efficiency of Innovation: Some issues relevant to the European Innovation Scoreboard Index* (=University of New Brunswick, Faculty of Business Administration Working Paper Series #2007-004, Fredericton 2007).
- Papadopoulos, F.; Tsakoglou, P., *Social Exclusion in the EU: A Capability- Based Approach* (=unpublished paper, Athens, May 2003).
- Pearson, K., *On Lines and Planes of Closest Fit to Systems of Points in Space*, in: *Philosophical Magazine* 6/2 (1901) 559-72.
- Powell, M.; Barrientos, A., *Welfare Regimes and Welfare Mix*, in: *European Journal of Political Research* 43 (2004) 83-100.
- Ravallion, M., *On measuring aggregate "social efficiency"*, in: *Economic Development and Cultural Change* 53/2 (2005) 273-92.
- Rein, M., *Social Policy: Issues of Choice and Change* (New York 1970).
- Rein, M., *Social Science and Public Policy* (London 1976).
- Schmieding, H., *It's all about Real Estate*, in: *Newsweek* (2007); [www.newsweek.com/id/84506](http://www.newsweek.com/id/84506).
- Tausch, A., *On heroes, villains and statisticians*, in: *The Vienna Institute Monthly Report* 7 (July 2006) 20-23.
- Tausch, A.; Heshmati, A.; Bajalan, C.S.J., *On the Multivariate Analysis of the "Lisbon Process"* (=IZA Discussion Papers, REPEC/IDEAS, University of Connecticut (December 2007) No. 3198).
- Tausch, A.; Heshmati, A.; Oh, J.-E., *The Lisbon Development Process. A Note on a New*

- Composite Lisbon Strategy Index, in: Heshmati, Tausch (eds., 2007).
- Taylor-Gooby, P., The Response of Government: Fragile Convergence?, in: George, V.; Taylor-Gooby, P. (eds.), European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle (Houndmills et al. 1996) 199 ff.
- Wilensky, H.L.; Lebeaux, C.N., Individual Society and Social Welfare (New York 1976).

## Abstract

In this qualitative sociological and quantitative economic policy paper, we start out from the assumption of a very recent European Commission Background paper on the "Efficiency and effectiveness of social spending", which says the effectiveness of social spending can be defined by the degree to which the realized allocation approaches the socially desired outcome. The conclusions listed in the Commission paper are found far reaching and not supported by the empirical data. We perform such an analysis, starting from advances in recent literature. A more encompassing sociological perspective on the issue and factor analytical calculations is presented, which supports our general argument about the efficiency of the Scandinavian model. The social quality approach provides an alternative perspective on welfare system analysis, focusing on public policies rather than social policies. The empirical evidence, suggests that in terms of the efficiency of the European social model, the geography of comparative performance include: the direct action against social exclusion, health and family social expenditures, the neo-liberal approach, and the unemployment benefit centred approach. Applying rigorous comparative social science methodology, we also arrive at the conclusion that in terms of the initial ECOFIN definition of efficiency, the data presented in this article suggest that apart from Finland and the Netherlands, three new EU-27 member countries, especially the Czech Republic and Slovenia, provide interesting answers to the question about the efficiency of state expenditures in reducing poverty rates.

## **Reihe**

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

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.

Band 10: „Steigende wirtschaftliche Ungleichheit bei steigendem Reichtum?“, hrsg. von Günther Chaloupek und Thomas Zotter, 178 Seiten, 2006, € 25.

Band 11: „Aspekte kritischer Ökonomie. Gedenkschrift für Erwin Weissel“, hrsg. von Markus Marterbauer und Martin Schürz, 97 Seiten, 2006, € 15.

Band 12: „Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa“, hrsg. von Günther Chaloupek, Eckhard Hein und Achim Truger, 156 Seiten, 2007, € 23.

Band 13: „Pensionskassen: Europa – Österreich; Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven“, hrsg. von Thomas Zotter, 145 Seiten, 2008, € 20.

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

---

---

# **Geschlechtergerechtigkeit des Einkommensteuersystems Mythos oder Wahrheit?**

**Vanessa Mühlböck**

---

---

## **1. Einleitung**

Im Zuge erster Positionierungsaktivitäten zur bevorstehenden Steuerreform kam es seitens der politischen Parteien im Herbst 2008 mehrmals zu diversen Anregungen und Vorschlägen hinsichtlich eines familienfreundlicheren Steuersystems. Besonders bemerkenswerte Vorschläge kamen diesbezüglich vor allem von Vertretern der konservativen Seite, denn diese machten hierbei durch die Forderung eines Familiensplittings nach französischem Vorbild bzw. einem steuerfreien Existenzminimum für jedes unversorgte Familienmitglied auf sich aufmerksam. Diese kontroverse Anregung zur Steuerreform bewirkte in weiterer Folge, dass die allgemeine Frage nach der Geschlechtergerechtigkeit des Steuersystems erneut ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt wurde.

Obwohl Steuern im Allgemeinen als geschlechtsneutral angesehen werden und legislativ ebenso gestaltet sind, bleibt festzustellen, dass insbesondere im Bereich der Einkommensbesteuerung geschlechtsspezifische Wirkungen vorzufinden sind.<sup>1</sup> Diese können zum einen aufgrund der Art der Besteuerung des Haushaltseinkommens von Familien hervorgerufen werden, da mit der Anwendung eines bestimmten Haushaltsbesteuerungsmodells gewisse Auswirkungen auf die intrafamiliäre Aufteilung von Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit einhergehen. Diese trägt letztlich zu genderspezifischen Einkommensunterschieden bei, betreffend sowohl die Höhe als auch die Struktur des Einkommens. Derartige Unterschiede bewirken in weiterer Folge eine mittelbare Diskriminierung von Frauen, da diese differierenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufgrund der spezifischen Ausgestaltung des Einkommensteuersystems überwiegend Personen mit hohem Einkommen in männlich dominierten Berufsbranchen begünstigt, wenngleich die Besteuerungsmethode der Individualbesteuerung und die legislative Gestaltung an sich keine systemimmanente Ungleichbehandlung von Männern und Frauen verursacht.

Diesbezüglich versucht nachfolgende Arbeit anhand einer Analyse diverser Steuerstatistiken darzustellen, in welchen Aspekten eine Geschlech-

terdiskriminierung vorzufinden ist. Hierfür wird zunächst die Inanspruchnahme einzelner Steuerbegünstigungen von Männern und Frauen sowie deren Wirkungen dargelegt. Darüber hinaus wird gezeigt, dass gewisse Steuerbegünstigungen selbst bei gleicher Inanspruchnahme von beiden Geschlechtern in unterschiedlichem Ausmaß die effektive Steuerlast beeinflussen. Weiters findet eine Erläuterung der diversen Haushaltsbesteuerungsmodelle statt, wobei hier der Fokus auf deren distributiven Effekten liegt. Hierbei soll auch geklärt werden, ob und inwiefern Unterhaltspflichten im Zuge der Einkommensbesteuerung Berücksichtigung finden bzw. finden sollen, um eine Bewertung des vorgebrachten Arguments für das Familiensplitting vornehmen zu können.

## **2. Gesetzliche Bestimmungen und ihre geschlechtsspezifischen Wirkungen**

### **2.1 Wirkung der legistischen Bestimmungen des Steuerrechts**

Mit der Einhebung von Steuern werden im Wesentlichen fiskalische und außerfiskalische Ziele verfolgt. Daher werden neben der schlichten Generierung von Einnahmen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Güter auch weitere alloкатive und distributive Wirkungen, im Sinne der Verhaltensbeeinflussung der steuerpflichtigen Personen und der Umverteilung der sozialen Wohlfahrt, angestrebt. Ein wesentlicher Grundsatz, den die Besteuerung in diesem Zusammenhang verfolgen soll, ist, dass die Verteilung der Steuerlast gleichmäßig sein soll.<sup>2</sup> An diesen Grundsatz schließt ebenso das Konzept der (vertikalen und horizontalen) Steuergerechtigkeit an, wonach Personen in gleichen steuerrelevanten Verhältnissen die gleiche und jene in unterschiedlichen Verhältnissen eine entsprechend differenzierte Steuerlast tragen sollen. Derartige steuerrelevante Verhältnisse können unter anderem anhand des Leistungsfähigkeitsprinzips<sup>3</sup> bestimmt werden. Dieses besagt, dass die Steuerlast von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – dargestellt anhand des Einkommens, des Vermögens oder der getätigten Konsumausgaben – abhängig sein soll.

Dieses Leistungsfähigkeitsprinzip ist ein wesentliches Kennzeichen des österreichischen Einkommensteuersystems, wobei dieses den Anspruch hat, das vom Markt erzielte Primäreinkommen zugunsten geringerer Einkommen umzuverteilen. Hierbei ist allerdings fraglich, inwiefern aufgrund der zahlreichen Sonderbestimmungen, die bestimmte Einkommensbestandteile begünstigt behandeln oder individuelle Verhaltensänderungen bewirken sollen, Steuergerechtigkeit im Allgemeinen und Gender-Gerechtigkeit im Speziellen erzielt werden kann. Letzteres ist insofern unwahrscheinlich, da sich Frauen- und Männereinkommen sowohl der Höhe also auch der Struktur nach unterscheiden.

So betrug etwa das durchschnittliche Bruttoeinkommen von Arbeitnehmerinnen im Jahr 2005 lediglich 61,3%<sup>4</sup> jenes ihrer männlichen Kollegen. Der Anspruch des Steuersystems, eine Umverteilung der Einkommen zu erreichen, wird zwar teilweise erfüllt – immerhin beträgt das durchschnittliche Einkommen von Frauen in aktiver nichtselbstständiger Beschäftigung nach Abzug der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge und der Lohnsteuer bereits 62,5% vom Durchschnittseinkommen männlicher Arbeitnehmer –, doch bleibt zu bezweifeln ob – ungeachtet der regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge –, das volle genderspezifische Umverteilungspotenzial ausgeschöpft wird. Immerhin hat die erhebliche Diskrepanz der Bruttoeinkommen zur Folge, dass viele lohnsteuerrechtliche Steuerminderungen keine oder eine deutlich geringere Wirkung bei Frauen zeigen können. Vor allem Instrumente zur steuerlichen Förderung bestimmter meritotischer Güter in Form der Möglichkeit, gewisse Sonderausgaben abzuschreiben, sowie gesetzliche Regelungen zur Abfederung finanzieller Aufwendungen, d. h. die Option, Werbungskosten und außergewöhnliche Belastungen steuermindernd geltend zu machen, bewirken eine Verstärkung der Steuerungerechtigkeit gegenüber Frauen.

Zurückzuführen ist dieses Problem vor allem auf die Tatsache, dass die Vielzahl dieser Instrumente als Freibeträge ausgestaltet sind. Diese stellen Reduktionen der steuerlichen Bemessungsgrundlage dar und sind daher nicht mit dem absoluten Wert steuerwirksam, sondern lediglich im Ausmaß des für das betreffende Einkommen anzuwendenden Grenzsteuersatzes. Bei einem direkt progressiv ausgestalteten Einkommensteuertarif, wie er auch in Österreich anzutreffen ist, werden von diesen Vergünstigungen somit vorwiegend Personen mit höheren Einkommen, und folglich höheren Grenzsteuersätzen, profitieren. Als Alternative hierzu werden bestimmte Aufwendungen auch in Form von Absetzbeträgen steuerlich anerkannt. Absetzbeträge sind, im Gegensatz zu Freibeträgen, direkte Reduktionen der sich ergebenden Steuerlast, und das Ausmaß der Steuerwirkung ist daher weitgehend einkommensunabhängig. Doch auch die Gewährung von Absetzbeträgen bietet nicht in vollem Ausmaß eine Gleichstellung von Frauen und Männern hinsichtlich der Einkommensteuerbelastung, denn diese sind zum einen oftmals mit dem Betrag der errechneten Steuer begrenzt, und darüber hinaus werden diese mehrheitlich von männlichen Einkommensbeziehern in Anspruch genommen.

Diesbezüglich zeigt die integrierte Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2005, dass 17,5% der Arbeitnehmer den Alleinverdiener- bzw. Alleinerzieherabsetzbetrag in Anspruch genommen haben, wohingegen der Anteil bei den Arbeitnehmerinnen lediglich 8,8% betrug. Die Schwierigkeit der Zugänglichkeit einzelner Steuerbegünstigungen für Frauen ist jedoch kein exklusives Problem im Zusammenhang mit Absetzbeträgen, denn auch im Bereich der Freibeträge für Werbungskosten, Sonderaus-

gaben und der außergewöhnlichen Belastungen ist die Inanspruchnahme bei Männern merklich höher.

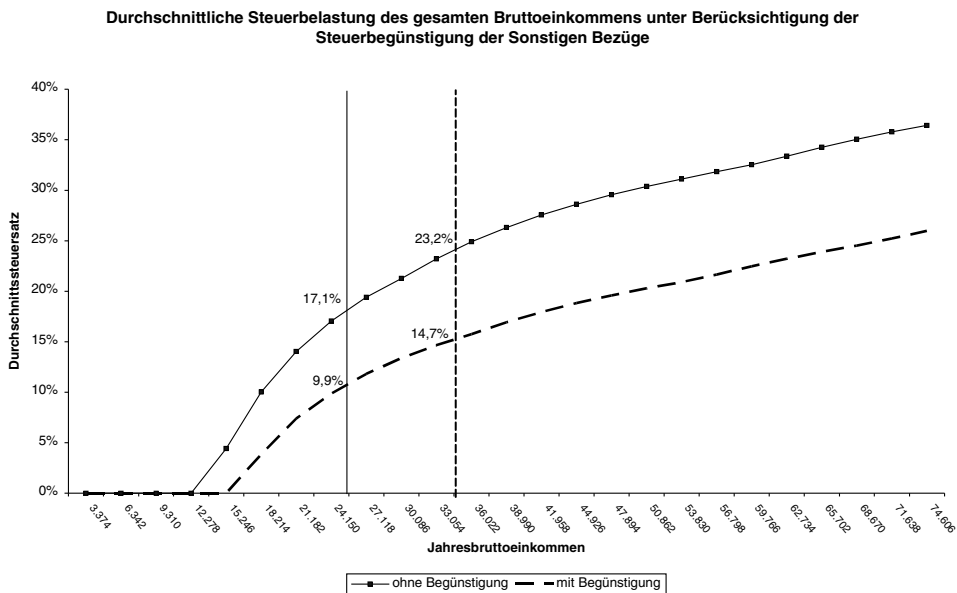
Dies zeigen auch die Zahlen der Statistik zur Arbeitnehmerveranlagung 2005.<sup>5</sup> Von allen ArbeitnehmerInnen, welche für das Jahr 2005 eine Arbeitnehmerveranlagung einreichten, haben 71,3% der männlichen Einkommensbezieher Sonderausgaben geltend gemacht, währenddessen der Anteil der Frauen lediglich 66,1% betrug. Noch auffälliger ist die Diskrepanz bei den Werbungskosten: Der Anteil männlicher Einkommensbezieher mit einer Arbeitnehmerveranlagung, welche derartige Aufwendungen deklarierten, betrug 28,2%, jener von Frauen allerdings nur 22,4%. Lediglich im Bereich der außergewöhnlichen Belastungen ist der Anteil von 9% an allen eingereichten Arbeitnehmerveranlagungen sowohl für Frauen als auch Männer ident.

Wie eingangs bereits erwähnt wurde, ist jedoch nicht nur die differierende Höhe der Einkommen ursächlich für eine indirekte Geschlechtsdiskriminierung, sondern auch die anders gelagerte Einkommensstruktur, denn einige gesetzliche Bestimmungen sehen vor, gewisse Einkommensbestandteile steuerfrei zu belassen bzw. günstiger zu versteuern. Dies betrifft beispielsweise die Steuerfreistellung von einigen Zulagen und Zuschlägen oder auch Entgelten für bestimmte im Ausland verrichtete Tätigkeiten. Weitere Begünstigungen bestehen darüber hinaus für gewisse Einkommensbestandteile, die zusätzlich zum normalen laufenden Gehalt bezogen werden. Diese so genannten sonstigen Bezüge umfassen vor allem den Urlaubszuschuss und die Weihnachtsremuneration, aber auch Abfertigungen und diverse Abfindungen.

Betrachtet man die Daten aus der Lohnsteuerstatistik 2005, so kann zwar nicht festgestellt werden, dass die mit dem Tarif zu versteuernden Einkünfte bei männlichen Einkommensbeziehern aufgrund dieser Regelungen nunmehr einen geringeren Anteil an den gesamten Bruttobezügen ausmachen als bei Frauen – bei beiden Geschlechtern sind im Durchschnitt 68% der gesamten Bruttobezüge nach Tarif zu versteuern, doch der Zugang zu derartigen Vergünstigungen ist für Frauen offenbar schwerer. So beziehen nahezu doppelt so viele Männer wie Frauen steuerfreie Zulagen und Zuschläge. Der durchschnittliche Jahreswert derselben von Frauen beträgt gar nur ein Drittel des Wertes von männlichen Arbeitnehmern. Die Steuerfreiheit von Einkünften aufgrund einer begünstigten Auslandstätigkeit nehmen dreißig Mal mehr Männer als Frauen in Anspruch, und auch der durchschnittliche Jahrsbetrag derselben ist bei männlichen Einkommensbeziehern dreißig Mal so hoch. Betrachtet man das österreichische Unikum des Urlaubszuschusses und der Weihnachtsremuneration, so scheint es nachvollziehbar, dass beinahe gleich viele Frauen wie Männer derartige Entgeltbestandteile aufweisen, da diese Zahlungen oftmals kollektivvertraglich bestimmte Zahlungen sind. Bemerkenswert ist

in diesem Zusammenhang jedoch, dass deren durchschnittlicher Betrag für weibliche Einkommensbezieher lediglich 54% jenes der Männer beträgt, und dies, obwohl deren Anteil an den gesamten Bruttoeinkommen, wie bereits erwähnt, immerhin 61,3% beträgt.

### Abbildung 1: Wirkung der Steuerbegünstigung der Sonstigen Bezüge



Quelle: Eigene Darstellung. Die durchgehende vertikale Linie kennzeichnet das durchschnittliche Jahreseinkommen von Frauen gemäß der Lohnsteuerstatistik 2005. Die gestrichelte vertikale Linie stellt das männliche Durchschnittsjahreseinkommen dar.

Problematisch ist diese Tatsache vorwiegend in Bezug auf die damit in Verbindung stehende negative Verteilungswirkung der Steuerlast. So gilt, dass der steuerliche Vorteil derartiger Bestimmungen mit der Höhe des Bruttoeinkommens zunimmt (vgl. Abbildung 1). In diesem Zusammenhang kann durch die Betrachtung des durchschnittlichen Jahresbruttoeinkommens von Frauen und Männern festgestellt werden, dass die durchschnittliche Steuerbelastung durch die begünstigte Behandlung der Sonstigen Bezüge bei Einkommensbezieherinnen um 7,2%-punkte niedriger ist, als wenn sämtliche Bezüge nach Tarif versteuert würden. Bei den männlichen Einkommensbeziehern beträgt diese Reduktion jedoch 8,5%-punkte.

All diese Faktoren zusammen betrachtet lassen darauf schließen, dass zur Zeit bestehende begünstigende Regelungen des Einkommensteuersystems weder die Maxime der Steuergerechtigkeit noch die Forderung nach einer Geschlechtsneutralität erfüllen. Um eine solche zu erreichen und darüber hinaus eine höhere Umverteilungseffizienz zu erzielen, be-

darf es einer Reform der genannten Sonderbestimmungen. Insbesondere wäre die Abschaffung der diversen Einzelbegünstigungen zugunsten einer allgemeinen Senkung des Einkommensteuertarifs von Nöten, welche jedoch mit einer entsprechenden Erhöhung der Progression einhergehen sollte, um dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu entsprechen. Weiters wäre es in diesem Zusammenhang von Bedeutung, den Einkommensunterschied zwischen den Geschlechtern zu verringern. Hierfür sind sowohl lohn-, arbeitsmarkt-, sozial- und in gewissem Ausmaß auch steuerpolitische Maßnahmen denkbar. Zu nennen wären hierbei beispielsweise die überproportionale Anhebung von kollektivvertraglichen Mindestlöhnen, aber auch die Verbesserung der Ausbildung von Frauen, um deren Einstieg in höherqualifizierte Berufe zu ermöglichen. Eine unabdingbare Notwendigkeit zur Reduktion des Einkommensunterschieds zwischen Männern und Frauen ist die Erhöhung der Beschäftigungsquote bei Letzteren. Abseits der essenziellen Gewährleistung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch den Ausbau von ganztägigen und kostenlosen Kinderbetreuungseinrichtungen kann zur Erreichung dieses Ziels unter anderem die adäquate Gestaltung des Einkommensteuersystems beitragen, um Anreize zu schaffen, welche die intrafamiliäre Arbeitsteilung zugunsten weiblicher Erwerbsarbeit ändern. Aus diesem Grund soll nachfolgend eine Darstellung stattfinden, welche aufzeigt, wie Unterhaltspflichten derzeit steuerlich berücksichtigt werden bzw. werden müssen, und darüber hinaus sollen alternative Besteuerungsmodelle aufgezeigt und deren Auswirkung auf die intrafamiliäre Arbeitsteilung sowie die Verteilung der Steuerlast dargelegt werden.

## **2.2 Steuerrechtliche Anerkennung von Unterhaltspflichten**

Neben der genderspezifischen Analyse der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen des Steuerrechts ist auch die Frage nach legistischen Regelungen, welche die steuerliche Berücksichtigung von familiären Unterhaltspflichten regeln, von Bedeutung. Dies gilt insofern, als das unlängst stark proklamierte Familiensplitting und das steuerfreie Existenzminimum<sup>6</sup> überwiegend auf dem Argument fußen, dass derartige Verpflichtungen bislang ungenügend Beachtung bei der Ermittlung der Steuerlast finden. Bei der anschließenden Debatte wurden jedoch genderspezifische Auswirkungen, vor allem in Hinblick auf die intrafamiliäre Arbeitsteilung und auf die Erwerbstätigkeit von Frauen, völlig außer Acht gelassen.

Fakt ist, dass gemäß der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes<sup>7</sup> zumindest die Hälfte der Einkommensteile für Unterhaltsleistungen an Kinder im Effekt von der Einkommensteuer befreit werden müssen, da die außergewöhnliche Belastung, die mit dem finanziellen Unterhalt an Kinder einhergeht, eine Verminderung der Leistungsfähigkeit im Vergleich zu

anderen Steuerpflichtigen in gleichen Einkommensverhältnissen bewirkt. Es wird vom Verfassungsgerichtshof in diesem Zusammenhang ebenfalls klargestellt, dass derartige Unterhaltsverpflichtungen an Kinder nicht gänzlich als Sache der privaten Lebensgestaltung angesehen werden können. Diesbezüglich vertritt der Verfassungsgerichtshof jedoch auch die Meinung,<sup>8</sup> dass Unterhaltspflichten für (Ehe-)PartnerInnen ausschließlich auf ein persönliches Risiko zurückzuführen sind und somit nicht zwangsläufig mit einer einkommensteuerlichen Begünstigung, ähnlich dem Unterhalt für Kinder, verbunden sein müssen. Es wird aber anerkannt, dass ein gesamtgesellschaftliches Interesse am Zusammenleben von EhepartnerInnen besteht, womit es dem Gesetzgeber freisteht, dennoch Steuerbegünstigungen hierfür zu gewähren. Ein zusätzlicher bemerkenswerter Aspekt in Verbindung mit der Steuerfreistellung von Unterhaltsleistungen an Kinder stellt eine weitere Entscheidung<sup>9</sup> des Verfassungsgerichtshofes dar. Dieser vertritt nicht nur die Ansicht, dass die Hälfte der für die Bestreitung des Unterhalts an Kinder notwendigen Einkommensteile von der Einkommensteuer befreit werden müssen, sondern auch, dass es im Ermessen des Gesetzgebers liegt, mit welchen Mitteln dieses Ergebnis erzielt wird. Es ist daher nicht ausschließlich durch die Gestaltung des Tarifs bzw. von Frei- und Absetzbeträgen eine Verfassungskonformität zu erzielen, sondern auch mittels direkter Transferleistungen, wie beispielsweise jene aus dem Familienlastenausgleichsfonds (z. B. Familienbeihilfe).

Werden hierbei jene Instrumente betrachtet, mit denen der Gesetzgeber die Entscheidung des VfGH berücksichtigt, so kann festgestellt werden, dass der geforderte Effekt größtenteils mittels Sozialtransfers- und anderer Sozialleistungen anstatt eigener Steuerbegünstigungen erzielt wird. So stellt die Familienbeihilfe eine öffentliche Leistung dar, welche den Zweck verfolgt, die finanzielle Mehrbelastung von Personen mit Kindern zu mindern. Weiters existiert für Familien mit mehr als zwei Kindern und einem Haushaltseinkommen von unter € 55.000 der so genannte Mehrkindzuschlag. Weitere Sozialleistungen, die im Zusammenhang mit familiären Unterhaltspflichten in Anspruch genommen werden können, sind beispielsweise die beitragsfreie Krankenmitversicherung oder die Familienzuschläge bei der Auszahlung des Arbeitslosengeldes.

Das Einkommensteuergesetz kennt neben der erwähnten Sozialleistungen eigene Steuerbegünstigungen für unterhaltsverpflichtete Personen, und zwar nicht nur für Unterhaltsleistungen an Kinder, sondern auch an den/die (Ehe-)PartnerIn. So findet sich diesbezüglich die Bestimmung, dass Unterhaltsleistungen an den/die (Ehe-)PartnerIn mit dem Alleinverdienerabsetzbetrag Berücksichtigung finden, wenngleich hierfür keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit besteht. Hinsichtlich der Unterhaltsverpflichtung gegenüber Kindern werden bei Anspruch auf den Alleinverdienerabsetzbetrag Kinderzuschläge, gestaffelt nach der Anzahl der fa-

milienbeihilfenbezugsberechtigten Kinder im Haushalt, gewährt. Weiters wird mit der Familienbeihilfe der Kinderabsetzbetrag ausbezahlt, und für alleinerziehende Elternteile gibt es den Alleinerzieherabsetzbetrag, welcher der Höhe nach dem Alleinverdienerabsetzbetrag entspricht. Für unterhaltsverpflichtete Elternteile, die nicht im gemeinsamen Haushalt mit den unterhaltsberechtigten Kindern leben, für die jedoch nachweislich der volle gesetzliche Unterhalt geleistet wird, besteht die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Unterhaltsabsetzbetrags.

Hinsichtlich der distributiven Wirkung der genannten Steuer- und Sozialleistungen zur Minderung der finanziellen Belastung von Unterhaltungspflichten ist festzuhalten, dass im Sinne einer gerechten Einkommensumverteilung Sozialtransfers sowie Absetzbeträge bevorzugt eingesetzt werden sollten, denn diese sind dem Grunde nach einkommensunabhängig. Dies bewirkt neben der geforderten Steuerfreistellung eines Teils des Einkommens, welches für Unterhaltsleistungen aufgewendet werden muss, implizit auch, dass unterhaltsverpflichtete Personen mit geringen Einkommen in Relation zu ihrem Einkommen stärker entlastet werden als Personen mit hohen Einkünften. Dies ist auch im Sinne der Förderung der Geschlechtergerechtigkeit ein nicht zu vernachlässigender Aspekt, da Frauen aufgrund ihres im Durchschnitt geringeren Einkommens stärker davon profitieren. Auch gehen von den oben beschriebenen Instrumenten kaum negative Anreize hinsichtlich der Erwerbstätigkeit von Frauen aus.

Eine gegenteilige Feststellung ist jedoch zu machen, wenn man die von konservativer Seite zur Diskussion gebrachten Familienbesteuerungsmodelle, d. h. das Familiensplitting oder das steuerfreie Existenzminimum näher betrachtet. Diese sehen eine explizite Steuerfreistellung gewisser Einkommensteile mittels Freibeträgen oder gar aufgrund der Aufteilung des Haushaltseinkommens auf alle im Haushalt lebenden Personen vor. Betrachtet man hierbei das Familiensplitting, so zeigen diverse Untersuchungen, dass derartige Modelle der gemeinsamen Steuerveranlagung negative Einflüsse auf die Partizipations- und Vollzeitbeschäftigungsraten von Frauen haben. Weiters kann festgestellt werden, dass mit solchen Haushaltsbesteuerungsmethoden eine Redistribution zugunsten alleinverdienender Personen in Partnerschaften mit hohen Einkommen bewirken. Da nachweislich mehrheitlich Männer zu dieser Gruppe von EinkommensbezieherInnen gezählt werden können, scheint sich somit ein weiterer Aspekt der steuerlichen Frauendiskriminierung kundzutun, was nun näher beschrieben werden soll.

### **2.3 Das Familiensplitting**

Das Modell des Familiensplittings ist eines mehrerer Modelle zur Besteuerung des Einkommens von in Familienverbänden lebenden Personen.

Zunächst existiert das System der Individualbesteuerung, bei dem der Familienstand, die Anzahl der Kinder sowie das Einkommen des Partners/der Partnerin gänzlich unberücksichtigt bleiben. Steuererleichterungen für Alleinverdienende oder Alleinerziehende sind somit ausgeschlossen. Im Gegensatz dazu werden im System der Haushaltsbesteuerung (Ehe-) Partner bzw. Familien gemeinsam zur Einkommensteuer veranlagt. Hinsichtlich der Haushaltsbesteuerung werden diverse Modelle unterschieden: das Ehegattensplitting, das Familiensplitting sowie die rohe Haushaltsbesteuerung. Bei der rohen Haushaltsbesteuerung wird die Summe des Einkommens eines Haushaltes dem Einkommensteuertarif unterworfen. Dies bedeutet allerdings – gegeben ein progressiver Einkommensteuertarif –, dass die Steuerlast eines Haushalts mit zwei Verdienern eine höhere ist als im System der Individualbesteuerung. Anders verhält es sich beim Ehegattensplitting. Hierbei wird das Einkommen beider Partner zusammengefasst und folglich halbiert. Diese Bemessungsgrundlage wird anschließend dem Einkommensteuertarif unterworfen und die sich daraus ergebende Steuerschuld wiederum mit zwei multipliziert. Wird im Zuge der Division des Einkommens auch die Anzahl der Kinder im Haushalt berücksichtigt, so wird hierbei vom Familiensplitting gesprochen.<sup>10</sup> Bei den Splittingmodellen ergibt sich ein gegenläufiger Effekt zur rohen Haushaltsbesteuerung, denn hier wäre die Steuerlast bei einem progressiven Einkommensteuertarif im Vergleich zur Individualbesteuerung geringer, sofern die Einkommen der Familienmitglieder bzw. der (Ehe-)Partner der Höhe nach unterschiedlich sind.

Diese unterschiedliche steuerliche Wirkungsweise der einzelnen Besteuerungsmodelle führt in weiterer Folge dazu, dass sie divergierende Konsequenzen hinsichtlich der intrafamiliären Arbeitsteilung und auch bezüglich der Verteilung der Steuerlast zwischen unterschiedlichen Familientypen mit gleichem Haushaltseinkommen haben. Demnach spiegelt ein bestimmtes Besteuerungsmodell ein gewisses gesellschaftliches Familienbild und Präferenzen bezüglich der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau wider, denn je nach Art der Einkommensbesteuerung wird ein bestimmtes Rollenverhalten indirekt oder auch direkt gefördert. So sind vor allem Modelle der gemeinsamen Veranlagung, d. h. die rohe Haushaltsbesteuerung und Splittingverfahren, tendenziell dazu geneigt, die klassische Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau zu unterstützen, wohingegen das Modell der Individualbesteuerung vielmehr die gleichwertige Teilung der Erwerbsarbeit zwischen beiden Partnern zu induzieren versucht.<sup>11</sup> Dies zeigen auch diverse Untersuchungen zur Rolle der Besteuerung in Bezug auf das Erwerbsverhalten von Frauen und die Verheiratsrate. So zeigt beispielsweise Dingeldey (2000), dass in Schweden, welches als idealtypisches Beispiel bei der Umsetzung des Individualbesteuerungsmodell herangezogen werden kann, das Haushaltseinkommen der betrachte-

ten Haushalte am gleichmäßigsten zwischen beiden Partnern verteilt ist. Im Gegensatz dazu weist Deutschland, in Dinkeldeys Untersuchung als idealtypisches Vorbild des Ehegattensplittingmodells identifiziert, einen 40%igen Anteil von männlichen Alleinverdienern aus. Die Autorin weist zwar in ihrer Analyse auch darauf hin, dass für diese traditionelle Rollenverteilung auch andere Faktoren wie der Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen von Bedeutung sind, doch es scheint ein deutliches Indiz zu sein, dass auch die Art der Besteuerung des Haushaltseinkommens die weibliche Partizipationsrate am Arbeitsmarkt beeinflusst. Untermauert wird dieses Ergebnis auch durch die Untersuchung von Dearing et. al. (2007). Die AutorInnen untersuchten den Unterschied der Beschäftigungsstruktur von Frauen in Österreich und Deutschland, um u. a. den Effekt der Haushaltsbesteuerung auf die Erwerbstätigkeit von Frauen zu ermitteln. Sie kamen hierbei zu dem Schluss, dass, obwohl die Partizipationsrate von Frauen in beiden Ländern annähernd gleich ist, die Vollzeitbeschäftigungsrate von Frauen in Österreich nahezu doppelt so hoch als in Deutschland ist.

Abseits der negativen Arbeitsanreize für ZweitverdienerInnen, welche mit Splittingmodellen einhergehen, gehen von diesen auch bedenkliche geschlechtsunabhängige Verteilungskonsequenzen aus. So kann festgestellt werden, dass durch die steuerliche Aufteilung des Einkommens innerhalb der Familie die Steuerlast besonders für alleinverdienende Personen mit hohen Bezügen im Vergleich zur Individualbesteuerung gesenkt werden kann, vor allem dann, wenn die Annahme getroffen wird, dass im Gegenzug dazu familienbezogene Transferleistungen gekürzt werden. Dies kann insbesondere durch die vergleichende Betrachtung des vielmals idealisierten französischen Modells mit jenem in Österreich festgestellt werden.

### **3. Französisches Familiensplitting vs. österreichische Individualbesteuerung**

#### **3.1 Das französische Modell**

Das in Frankreich angewandte System des Familiensplittings gilt obligatorisch sowohl für Ehepaare als auch für zivilrechtlich eingetragene Partnerschaften. Lediglich optional ist die steuerliche Berücksichtigung der Kinder bei der Berechnung der Einkommensteuer des Haushalts. Die Steuerbasis ist das Bruttoeinkommen abzüglich der Werbungskosten, Sonderausgaben und Sozialversicherungsbeiträge. Die Definition des steuerpflichtigen Einkommens entspricht daher im Wesentlichen jener in Österreich. In Frankreich ist dieses jedoch aufgrund des Systems des Familiensplittings über alle Einkommen eines gemeinsam veranlagten

Haushalts zu summieren und in weiterer Folge durch den Familienquotienten zu teilen. Der Familienquotient wird von der Anzahl der gemeinsam veranlagten Personen in einem Haushalt bestimmt. Für erwachsene Personen ist stets ein voller Teil, also 1, heranzuziehen. Für Kinder differiert der Wert jedoch in Abhängigkeit von der Familiensituation des gesamten Haushalts. Für die ersten beiden Kinder eines Paares ist je ein halber Teil und für jedes weitere Kind schließlich ein ganzer Teil anzunehmen. Für Kinder von AlleinerzieherInnen wird stets ein halber Teil zusätzlich angenommen. Die Summe aller Teile ergibt schließlich den Familienquotienten des betrachteten Haushalts.

Nach der Division des steuerpflichtigen Einkommens mit dem Familienquotienten wird der Steuertarif auf diese Bemessungsgrundlage angewandt. In Frankreich handelt es sich hierbei, äquivalent zu Österreich, um einen Stufengrenzsatztarif, der hier allerdings aus insgesamt fünf Stufen besteht. Die Grenzsteuersätze betragen in der untersten Stufe, welche bis zu einer Steuerbemessungsgrundlage nach Anwendung des Familienquotienten von 5.614 Euro reicht, 0%, und in der höchsten Stufe, also ab 66.679 Euro, 40%. Die sich aufgrund der Anwendung des Steuertarifs ergebende Steuerschuld ist schließlich wieder mit dem Familienquotienten zu multiplizieren. Diesbezüglich ist jedoch zu erwähnen, dass der sich ergebende Splittingvorteil aufgrund der Berücksichtigung der Kinder gedeckelt ist. Der Deckel ist wiederum abhängig von der familiären Situation der Eltern. Für Paare ist der maximale Splittingvorteil für die ersten beiden Kinder mit je 2.198 Euro im Jahr und für jedes weitere Kind mit 4.396 Euro begrenzt. AlleinerzieherInnen sehen sich für jedes ihrer Kinder einem maximalen Steuervorteil von 3.803 Euro jährlich gegenüber.<sup>12</sup>

Vom letztendlichen Steuerbetrag ist in weiterer Folge ein allgemeiner Absetzbetrag abzuziehen. Dieser findet Anwendung, wenn die Steuerschuld des Haushalts geringer ist als 828 Euro, und ist definiert als Differenz zwischen 828 Euro und dem ermittelten Steuerbetrag. Außerdem ist diesem Betrag eine weitere Steuerkomponente hinzuzurechnen. Ebenfalls zur Einkommensteuer ist ein allgemeiner Sozialversicherungsbeitrag zuzuordnen. Dieser dient der Schuldentilgung bei der Sozialversicherung. Der Beitrag hat ein Ausmaß von 7,76% des Bruttoeinkommens jedes Familienmitglieds vor Abzug der spezifischen Sozialversicherungsbeiträge (Arbeitslosen-, Kranken-, Pensionsversicherung), wovon jedoch 4,947% von der Bemessungsgrundlage zur Einkommensteuer abzuziehen sind.<sup>13</sup>

Weiters ist in Frankreich der *Prime pour l'emploi* (kurz: PPE) ein Bestandteil des Einkommensteuersystems. Dieser ist in seinen Grundzügen vergleichbar mit dem britischen *Working Tax Credit* (WTC), da er für niedrige Einkommen als Negativsteuer gewährt wird, aber die Erzielung von Erwerbseinkommen einer steuerpflichtigen Person voraussetzt. Im Gegensatz zum britischen WTC wird der PPE jedoch im Nachhinein im

Zuge der Steuerveranlagung berechnet und von einer etwaigen Steuerschuld abgezogen. Der übersteigende Betrag wird schließlich ausbezahlt, sofern er höher als 30 Euro ist. Ein weiterer Unterschied zum britischen Negativsteuermodell ist die Tatsache, dass der PPE lediglich für Vollzeit-äquivalente gewährt wird. Für die Gewährung des PPE wird zunächst das Haushaltseinkommen betrachtet, um festzustellen, ob der Haushalt PPE-berechtigt ist. Anschließend wird für jedes einzelne Mitglied der PPE gemäß seines auf Vollzeitäquivalente umgerechneten Einkommens ermittelt und dieser Betrag in weiterer Folge hinsichtlich der tatsächlichen Arbeitsstundenzahl aliquotiert. Die Summe der PPE-Beträge für alle Haushaltsmitglieder ergibt die anrechenbare Negativsteuer.<sup>14</sup>

### 3.2 Vergleich der Steuerbelastung mit Österreich

Vergleicht man die Belastungen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge unter Berücksichtigung von Familientransfers in Frankreich mit jener in Österreich, so stellt man fest, dass es bemerkenswert geringe Unterschiede gibt, sofern die Wirkungen auf Einkommen nahe dem länderspezifischen Durchschnittseinkommen betrachtet wird. Dies ist auch aus Tabelle 1 ersichtlich.

**Tabelle 1: Vergleich der Steuerbelastung inkl. SV und Transferleistungen**

| Familienstand                             | Alleinstehend |       |       |       | Verheiratet |              |              |              |
|-------------------------------------------|---------------|-------|-------|-------|-------------|--------------|--------------|--------------|
| Kinderzahl                                | 0             | 0     | 0     | 2     | 2           | 2            | 2            | 0            |
| Eink.niveau<br>(% des Durchschnittseink.) | 67%           | 100%  | 167%  | 67%   | 100%-<br>0% | 100%-<br>33% | 100%-<br>67% | 100%-<br>33% |
| Österreich                                | 27,8%         | 33,5% | 37,9% | 7,1%  | 19,8%       | 20,5%        | 24%          | 29,5%        |
| Frankreich                                | 25,8%         | 27,8% | 33,2% | 14,5% | 17,5%       | 17,7%        | 22%          | 23,8%        |
| Diff. (in %-pkt.)                         | 2%            | 5,7%  | 4,7%  | -7,5% | 2,3%        | 2,8%         | 2%           | 5,7%         |

Quelle: OECD (2008), eigene Darstellung.

Aus diesem Vergleich geht hervor, dass das französische System nahezu allen steuerpflichtigen Personen eine geringere Abgabenlast durch Einkommensteuern und Sozialversicherungsbeiträgen nach Abzug der gewährten Transferleistungen verursacht als jenes in Österreich. Da dies jedoch auch auf Alleinstehende ohne Kinder zutrifft, ist hierbei besonders die Differenz für AlleinerzieherInnen zu beachten. Diese sind mit dem österreichischem System der Familienförderung mit einer deutlich geringeren finanziellen Belastung konfrontiert, da die Familienbeihilfe inklusive dem Kinderabsetzbetrag eine deutlich höhere Transferleistung darstellt als

jene, die AlleinerzieherInnen in Frankreich erhalten. Diese Differenz wird darüber hinaus für Alleinerziehende mit einem Durchschnittseinkommen nicht durch die Anwendung des Familiensplittings und dem daraus erzielten Splittingvorteil kompensiert. Weiters ist festzustellen, dass die Steuervorteile des französischen Steuermodells sich kaum bei Familien mit Kindern im unteren Einkommensbereich manifestieren, sondern vielmehr von kinderlosen Personen bzw. Paaren mit mittleren und hohen Einkommen lukriert werden können.

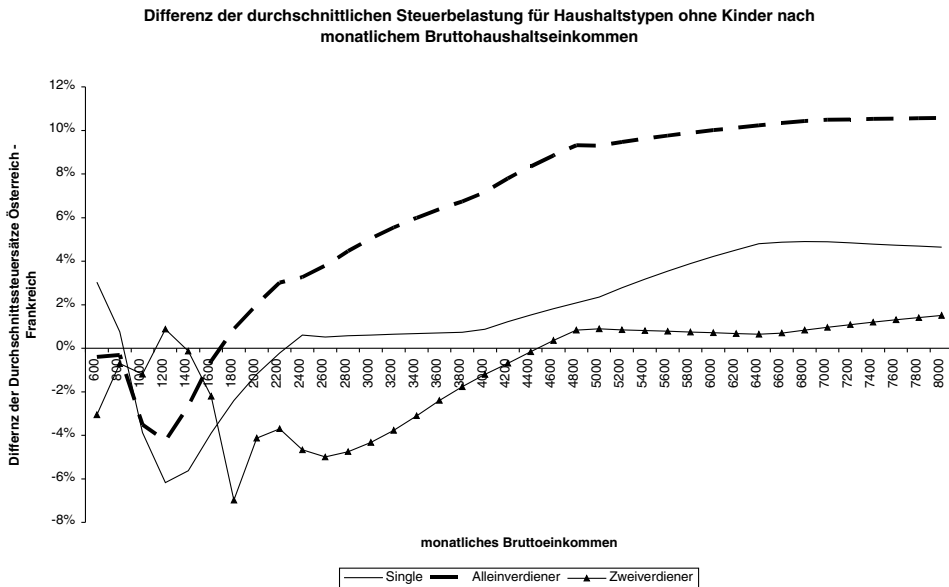
Dieses Argument wird auch durch die Abbildungen 2 und 3 untermauert. Diese zeigen für einzelne monatliche Bruttohaushaltseinkommen die Differenz der Durchschnittssteuersätze nach Berücksichtigung der Familientransferleistungen zwischen Österreich und Frankreich. Dabei deutet eine negative Differenz auf die Vorteilhaftigkeit des österreichischen Systems und eine positive Differenz auf eine geringere Steuerbelastung im französischen System hin.

Für den Vergleich wurde zunächst die Jahressteuer für das gesamte Jahreseinkommen eines Haushalts berechnet, und von diesem Steuerbetrag sind anschließend die Familientransferleistungen (Familienbeihilfe) in Abzug gebracht worden, wobei hierfür zwei Kinder im Alter von 10 bis 19 Jahren angenommen wurden. Diese Vorgehensweise bei der Berechnung der Jahressteuer ist notwendig, da die steuerbegünstigten 13. und 14. Bezüge in Österreich ebenfalls zu berücksichtigen sind. Weiters wurde für die Berechnung der Steuer eines Paares angenommen, dass sich das Haushaltsbruttoeinkommen im Verhältnis 3:2 aufteilt. Dies bedeutet, dass ein Partner lediglich 60 Prozent des Einkommens des anderen Partners erzielt.

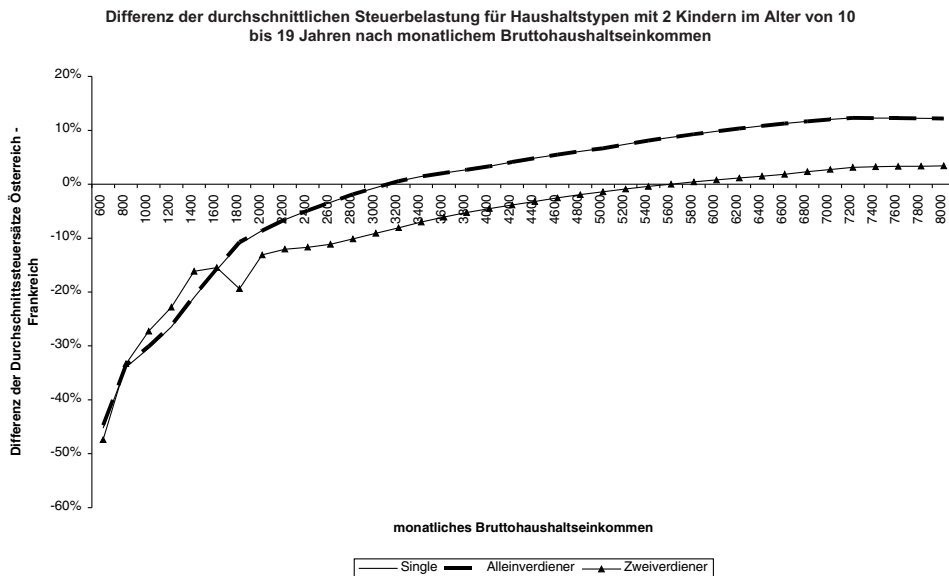
Aus beiden Darstellung geht hervor, dass vor allem AlleinverdienerInnenhaushalte bereits bei relativ geringem Haushaltseinkommen vom Familiensplitting profitieren würden. Dies manifestiert sich auch in der Tatsache, dass ein Haushalt mit einer/m AlleinverdienerIn ohne Kinder bereits ab einem monatlichen Bruttohaushaltseinkommen von 1.800 Euro vom französischen Splittingmodell profitiert. Hätte dieses Paar jedoch zwei Kinder, so änderte sich die Vorteilhaftigkeit unter Berücksichtigung der Familientransferleistungen erst ab 3.200 Euro brutto monatlich.

Auch AlleinerzieherInnen sind im Vergleich zur österreichischen Individualbesteuerung durch das Familiensplittingmodell, wie es Frankreich umgesetzt hat, bis zu einem monatlichen Bruttoeinkommen von ca. 5.600 Euro benachteiligt, wohingegen eine alleinstehende Person ohne Kinder bereits bei einem Bruttoeinkommen von ungefähr 2.400 Euro mit dem französischen Steuermodell besser gestellt wäre.<sup>15</sup> Bei Paaren mit zwei EinkommensbezieherInnen ist die Vorteilhaftigkeit des französischen Splittingmodells gar erst ab einem Bruttohaushaltseinkommen von ca. 5.600 Euro monatlich gegeben, sofern zwei Kinder im Haushalt sind. Bei

## Abbildung 2: Unterschied der Steuerbelastung zwischen Österreich und Frankreich, keine Kinder



## Abbildung 3: Unterschied der Steuerbelastung zwischen Österreich und Frankreich, 2 Kinder zwischen 10 und 19 Jahren



Quelle: eigene Berechnungen. Die gleich verlaufende Differenz der Durchschnittssteuersätze bei AlleinerzieherInnen und AlleinverdienerInnen mit 2 Kindern ergibt sich durch deren steuerliche Gleichbehandlung in Österreich und Frankreich.

kinderlosen Paaren, bei denen beide Partner einer Erwerbstätigkeit nachgehen, stellt sich der Vorteil bei einem Haushaltseinkommen von etwa 4.600 Euro pro Monat ein. Unter der oben erwähnten Annahme, dass das Haushaltseinkommen im Verhältnis von 3:2 aufgeteilt ist, würde dies bedeuten, dass ein Partner in einer Familie mit zwei Kindern 3.300 Euro und der zweite Partner immerhin noch 2.300 Euro brutto pro Monat verdienen müsste, um vom Splittingmodell zu profitieren.

### 3.3 Probleme des Familiensplittingmodells

Grundsätzlich ist bei einem wie oben vorgenommenen Systemvergleich zu berücksichtigen, dass in Frankreich der Besteuerung von Erwerbseinkommen ein anderer Stellenwert zukommt: Immerhin betrug der Anteil der persönlichen Einkommensteuer am BIP im Jahr 2005 in Frankreich lediglich 7%, in Österreich aber 9,3%.<sup>16</sup> Doch können daraus auch interessante Einsichten bezüglich der horizontalen und vertikalen Steuergerechtigkeit gewonnen werden. Dies ist auch insofern von Bedeutung, da das primäre Argument für ein Familiensplittingmodell auf die unzulängliche steuerliche Berücksichtigung von familiären Unterhaltspflichten begründet ist. Bei der oben durchgeführten vergleichenden Betrachtung bleibt jedoch festzustellen, dass diese aufgrund der deutlich höheren Transferleistungen in Österreich besser stattfindet. Um ein aus österreichischer Sicht besseres Ergebnis hinsichtlich der Berücksichtigung von Unterhaltspflichten zu erzielen, müsste am bereits bestehenden Tarif inklusive seinem bisher geltenden Steuerfreibetrag von 10.000 Euro jährlich angesetzt werden und darüber hinaus die bestehenden familienbezogenen Transfers beibehalten werden. Abgesehen von den wohl kaum zu bewältigenden budgetären Einschnitten hätte diese Maßnahme jedoch inakzeptable Konsequenzen für die Gender-Gerechtigkeit des Einkommensteuersystems. Viele Frauen, welche jetzt als Zweitverdienerinnen im Familienverbund einer Erwerbstätigkeit nachgehen, würden dann einem deutlich höheren Grenzsteuersatz begegnen als bisher, denn ihre Steuerlast wäre nicht mehr ausschließlich vom eigenen Einkommen, sondern auch von jenem des (Ehe-)Partners abhängig. Dies würde eine Ausdehnung der eigenen Erwerbstätigkeit deutlich unattraktiver machen als im bestehenden System der Individualbesteuerung.

Weiters zeigt sich durch den Vergleich von Österreich mit Frankreich, dass Steuervorteile für alle Haushaltstypen beinahe ausschließlich im oberen Einkommensbereich vorzufinden sind. Auch die Entlastung für AlleinerzieherInnen ist vornehmlich für EinkommensbezieherInnen mit höheren Einkünften anzutreffen, wie Abbildung 4 zeigt.

Demnach würde eine AlleinerzieherIn in Frankreich im Vergleich zu einem Single ohne Kinder erst ab einem Bruttoeinkommen von knapp

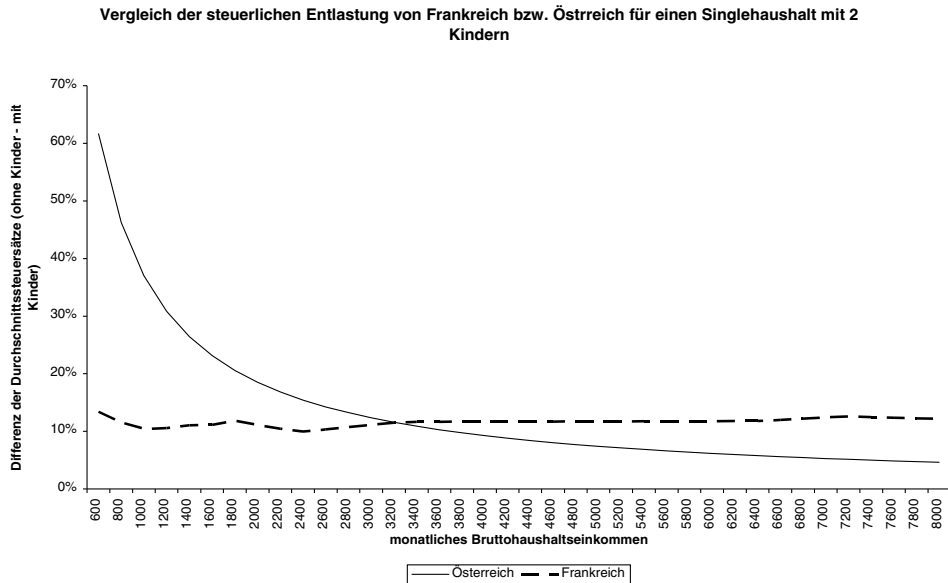
3.400 Euro stärker entlastet als in Österreich. Der Grund für die relativ negative Wirkung des französischen Steuermodells für diese Gruppe von EinkommensbezieherInnen liegt zwar speziell am Unterschied zwischen dem französischen und österreichischen Steuertarif, doch zeigt sich in Frankreich, dass die direkte Familienförderung durch Familienbeihilfen deutlich geringer ausfällt als in Österreich. Diese beträgt für zwei Kinder netto 1.388 Euro pro Jahr, wohingegen sie in Österreich 4.516 Euro (Familienbeihilfe und Kinderabsetzbetrag für zwei Kinder im Alter von 10 bis 19 Jahren) ausmacht. Betrachtet man jedoch die Verteilungswirkung der Familienförderung beider Staaten, so ist definitiv die österreichische Variante jene, die dazu in der Lage ist, vertikal zugunsten geringer Einkommen umzuverteilen.

Weiters ist die französische Art der Familienbesteuerung eine Förderung für AlleinverdienerInnen, welche darüber hinaus mit dem Bruttohaushaltseinkommen an Vorteilhaftigkeit gewinnt. Doch selbst, wenn es Ziel wäre, diese Gruppe von Steuerpflichtigen zu fördern, was aus frauenpolitischer Sicht allerdings nicht wünschenswert ist, stellt sich die Frage nach der vertikalen Steuergerechtigkeit. Immerhin, und das geht aus Abbildung 5 hervor, sind AlleinverdienerInnen vorwiegend im oberen Einkommensbereich anzutreffen, womit das Familiensplitting eine Förderung von Besserverdienenden darstellt. Da nachweislich Männer zu dieser Gruppe gehören und auch der Anteil der Alleinverdiener deutlich höher ist als der von Alleinverdienerinnen, wäre das Familiensplitting eine weitere Maßnahme, die ohnehin bestehenden steuerlichen Ungerechtigkeiten zwischen Männern und Frauen zu verstärken und die innerfamiliäre Abhängigkeit aufgrund des reduzierten Arbeitsanreizes zu fördern.

#### **4. Zusammenfassung**

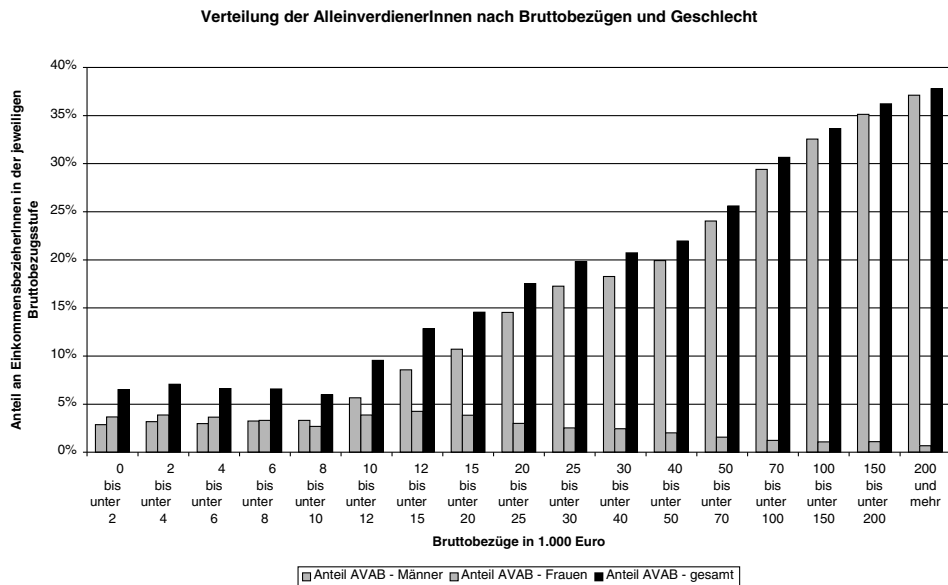
Obige Darstellungen stellen einen Vergleich der Steuerbelastung von einigen Familientypen in Österreich sowie in Frankreich dar und zeigen die Beziehung der österreichischen Steuerbelastung zu jener in Frankreich. Aus diesen Vergleichen kann das Argument, das französische Steuersplittingmodell sei familienfördernd und würde auch AlleinerzieherInnen steuerlich entlasten, nicht belegt werden. Das französische Modell fördert vielmehr wohlhabende, kinderlose Partnerschaften mit lediglich einem/r EinkommensbezieherIn. Will man nun tatsächlich Maßnahmen zur Familienförderung und Erhöhung der Frauenerwerbsquote setzen und gleichzeitig AlleinerzieherInnen entlasten, so sei hier der Hinweis gegeben, dass Lehner (2002) die Fertilitätsraten mit den Kinderbetreuungsquoten der unter 3-Jährigen für diverse europäische Staaten verglich. Demnach hat Frankreich eine Fertilitätsrate von 2,01 und eine Kinderbetreuungsquote von 30%. Im Vergleich dazu weist Österreich lediglich eine Fertilitätsrate

### Abbildung 4: Unterschied der Steuerbelastung eines Singlehaushalts mit bzw. ohne Kinder



Quelle: eigene Berechnungen

### Abbildung 5: Verteilung der AlleinverdienerInnen nach Bruttobezugsstufen



Quelle: Lohnsteuerstatistik 2001, eigene Darstellung. Aktuellere Daten, in denen zwischen Alleinerziehern und Alleinverdienern unterschieden wird, sind nicht verfügbar.

von 1,4 und eine Kinderbetreuungsquote von 8,8% auf. Da die Steuerlast nach Bruttobezugsstufen für einen relativ hohen Teil der EinkommensbezieherInnen in Frankreich nicht oder kaum geringer ist als jene in Österreich, scheint es naheliegend, dass vielmehr das Angebot an Kinderbetreuungsstätten familien- und frauenfördernd ist und nicht das System des Familiensplittings.

Doch auch das österreichische System der Individualbesteuerung ist nicht gänzlich frei von Ungerechtigkeiten gegenüber Frauen, welche aufgrund der spezifischen Steuerbegünstigungen hervorgerufen wird. Durch die Analyse der Lohnsteuerstatistik konnte diesbezüglich festgestellt werden, dass die Inanspruchnahme von steuerlichen Begünstigungen stärker durch Männer erfolgt. Auch deren Wirkungen sind aufgrund der Ausgestaltung als Freibeträge für männliche Einkommensbezieher deutlich höher. So konnte in diesem Zusammenhang gezeigt werden, dass im Bereich der Sonderzahlungen, welche in gleichem Ausmaß bei Männern und Frauen vorzufinden sind, keinesfalls von Gender-Gerechtigkeit gesprochen werden kann, da durch diese steuerliche Regelung die effektive Steuerbelastung von Männern im Durchschnitt deutlich stärker gesenkt wird als jene von Frauen.

Diese geschlechtsspezifischen Diskrepanzen sind dem Grunde nach jedoch nicht systemimmanent, sondern sind vielmehr auf gegebene, Einkommensbezieherinnen benachteiligende wirtschaftliche Rahmenbedingungen zurückzuführen, die sich letztlich in im Durchschnitt niedrigeren Fraueneinkommen manifestieren. Um also den Mythos eines gendergerechten Einkommensteuersystems Wahrheit werden zu lassen, bedarf es Lösungen des Problems der wirtschaftlichen Ungleichbehandlung von Frauen gegenüber Männern. Ein wesentlicher Ansatz hierfür ist die Förderung der Erwerbstätigkeit und Qualifikation von Frauen, um deren finanzielle Gleichstellung zu ermöglichen, und bestimmt nicht die Einführung von Steuersplittingmodellen. Nicht umsonst haben die meisten europäischen Länder Abstand von der gemeinsamen Veranlagung genommen, um so die Geschlechterungerechtigkeit zu reduzieren.

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Vgl. Einhaus u. a. (2006).

<sup>2</sup> Daneben bestehen die Besteuerungsgrundsätze der Bestimmtheit, der Billigkeit und der Bequemlichkeit der Besteuerung; vgl. Nowotny (1999) 245f.

<sup>3</sup> Als weiteres Prinzip wird das Äquivalenzprinzip genannt. Demgemäß bemisst sich die zu tragende Steuerlast anhand der von der öffentlichen Hand erbrachten Gegenleistung. Die Steuer sollte demnach dem Wert der erbrachten Gegenleistung entsprechen.

<sup>4</sup> Errechnet anhand der Lohnsteuerstatistik 2005, Statistik Austria.

<sup>5</sup> Vgl. Biricz u. a. (2008).

- <sup>6</sup> Das System des Familiensplittings sieht für die Besteuerung die fiktive Aufteilung des Haushaltseinkommens auf alle Haushaltsmitglieder vor (vgl. Abschnitt 2.3), wohingegen das steuerfreie Existenzminimum darauf abzielt, dem/der Steuerpflichtigen einen fixen Steuerfreibetrag für jedes Familienmitglied ohne eigenes Einkommen zu gewähren.
- <sup>7</sup> VfGh 17. 10. 1997, G168/96, G285/96.
- <sup>8</sup> VfGh 12. 12. 1992, B145/92.
- <sup>9</sup> VfGh 12. 12. 1991, G290/91.
- <sup>10</sup> Schratzenstaller (2003) 106.
- <sup>11</sup> Schratzenstaller (2003) 109; Dingeldey (2000) 7.
- <sup>12</sup> Vgl. OECD (2007) 197ff.
- <sup>13</sup> Vgl. ebendort.
- <sup>14</sup> Ebd.
- <sup>15</sup> Alleinstehende Personen ohne Kinder profitieren vom französischen Steuertarif vor allem aufgrund der geringeren Grenzsteuersätze. Lediglich im unteren Einkommensbereich wäre für diese Personengruppe Österreich steuerlich attraktiver, da ein höherer Steuerfreibetrag gewährt wird.
- <sup>16</sup> Vgl. OECD (2008b).

## Literatur

- Biricz, Johannes; Himpele, Klemens; Milz, Josef, Auswertung von Daten der Arbeitnehmeranlagung 2005, in: Statistische Nachrichten 8 (2008) 762-776.
- Dearing, Helene; et. al., Why are Mothers Working Longer Hours in Austria than in Germany – A Comparative Micro Simulation Analysis (=IHS Economic Series 213, Wien 2007).
- Dingeldey, Irene, International Comparison of Tax Systems and their Impact on the Work-Family Balancing; [www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/am/dingel00b.pdf](http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/am/dingel00b.pdf) (erstellt 2000; Stand: 21.08.2008).
- Doralt, Werner; Ruppe, Hans Georg, Grundriss des österreichischen Steuerrechts (Wien 2007).
- Einhaus, Arnd; Kitzmantel, Edith; Rainer, Anton, Ist die Einkommensbesteuerung geschlechtsneutral? (=BMF Working Paper 2/2006, Wien 2006).
- Kammer für Arbeiter und Angestellte (Hrsg.), Sozialstaat Österreich – Sozialleistungen im Überblick (Wien 2008).
- Lehner, Gerhard, Familienbesteuerung im internationalen Vergleich (= WIFO-Working Paper, Wien 2002).
- Nowotny, Ewald, Der öffentliche Sektor – Einführung in die Finanzwissenschaft. (Berlin 1999).
- OECD, Taxing Wages 2005/2006 (Paris 2007).
- OECD, Taxing Wages 2006/2007 (Paris 2008a).
- OECD, Revenue Statistics 2007 (Paris 2008b).
- Schratzenstaller, Margit, Frauen und Männer im deutschen Steuersystem, in: Wrede, Brigitta (Hrsg.), Geld und Geschlecht – Tabus, Paradoxien, Ideologien (Opladen 2003) 103-120.
- Steiner, Viktor; Wrohlich, Katharina, Introducing Family Tax Splitting in Germany: How Would it Affect the Income Distribution, Work Incentives and Household Welfare? (=DIW Working Paper, Berlin 2007).
- Stosky, Janet G., Gender Bias in Tax Systems (= International Monetary Fund WP/96/99, Washington, D. C., 1996).

## Zusammenfassung

Anhand eines Vergleichs des österreichischen Einkommensbesteuerungssystems der Individualbesteuerung und des französischen Familiensplittingsystems kann gezeigt werden, dass ein Familiensplittingmodell nicht frauen- und familienfreundlich ist, sondern vielmehr Alleinverdienende mit hohen Einkommen steuerlich begünstigt. Weiters ist festzustellen, dass Alleinverdienende vorwiegend männlich und im oberen Einkommensbereich vorzufinden sind. Dies und die Tatsache, dass von derartigen Besteuerungsmodellen negative Arbeitsanreize auf ZuverdienerInnen ausgehen, lässt darauf schließen, dass solche Modelle keine Förderung der Geschlechtergerechtigkeit bewirken. Doch auch das österreichische Einkommensteuersystem, obschon ein System der Individualbesteuerung, ist keineswegs gendergerecht. Aufgrund von Analysen diverser Steuerstatistiken offenbart sich, dass steuerfreie Einkommensbestandteile bei Frauen ein geringeres Ausmaß annehmen als bei Männern. Frauen beziehen weiters im Durchschnitt nur 61,3% des Einkommens des durchschnittlichen Männereinkommens, wodurch für sie die Zugänglichkeit gewisser Steuerbegünstigungen erschwert wird und die daraus resultierende steuerliche Wirkung für sie geringer ist. Von Gendergerechtigkeit kann somit wegen der spezifischen Ausgestaltung des Einkommensteuersystems selbst in Österreich nicht gesprochen werden. Um eine solche zu verwirklichen, wären Maßnahmen von Nöten, die die wirtschaftliche Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben induzieren.

---

---

## Die CA-Krise 1931\*

Felix Butschek

---

---

### 1. Die historischen Präliminarien

Die wirtschaftspolitische Diskussion wird gegenwärtig durch den Zusammenbruch des amerikanischen Kapitalmarkts und in der Folge durch die Gefährdung des Weltwährungssystems überhaupt geprägt. Die damit im Zusammenhang stehenden mehr oder minder kompetenten Erörterungen darüber, ob dieser Crash durch Marktversagen oder durch jenes des Staates herbeigeführt wurde, übersehen, dass derartige Ereignisse in marktwirtschaftlichen Systemen häufig auftreten, und zwar in verschiedenen Ausprägungen, sei es im nationalen, sei es im internationalen Bereich.

Das heutige Bundesgebiet, damals Teil der „im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder“, erlebte die erste derartige Krise am Ende einer besonders dynamischen Phase seiner Wirtschaftsentwicklung. Die liberale Epoche strebte nach der Niederlage von Königgrätz 1866 ihrem Höhepunkt zu. Sie ist unter dem Begriff „Erste Gründerzeit“ in die Historiographie eingegangen.

Die lang andauernde Expansion zeitigte aber nicht nur positive Konsequenzen. So kam es zu zahlreichen, mehr oder weniger fundierten, Gründungen von Aktiengesellschaften sowie auch zur Spekulation mit solchen Papieren, welcher sich viele neu entstandene Banken widmeten. Die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung schien ihren symbolhaften Ausdruck in der Wiener Weltausstellung 1873 gefunden zu haben. Doch erfuhr der Boom des Kapitalmarkts im „Schwarzen Freitag“ dieses Jahres durch den „Großen Börsenkrach“ sein abruptes Ende. Steigende Zinsen und erste Produktionseinbrüche führten schließlich zum Umschlag der Erwartungen, welche sich durch den kräftigen Aufschwung herausgebildet hatten. Die zahlreichen zu Spekulationszwecken gegründeten Banken überlebten den Zusammenbruch nicht, aber auch seriösere Institute gerieten in Schwierigkeiten, umso mehr, als die Notenbank sich nur in begrenztem Maß zur Hilfe bereit erklärte, weil sie massive Eingriffe in die Marktentwicklung scheute.<sup>1</sup> Von 147 in der österreichischen Reichshälfte tätigen Banken waren 1878 nur mehr 53 übrig geblieben.

Die Krise des Jahres 1873 entsprach sohin der finanziellen Instabilitätshypothese von Minsky, welche besagt, dass in lang andauernden Prosperitätsphasen die Banken immer riskantere Finanzierungsmethoden für ihre Geschäfte auswählen, welche letztlich die Gefahr des Zusammenbruches heraufbeschwören.<sup>2</sup>

Solche Überlegungen vermögen allerdings nicht die späteren Finanzkrisen in Österreich zu erklären. Diese ergaben sich eher kurzfristig aus spezifischen Anreizen für spekulative Aktivitäten. Der nächste Einbruch ereignete sich nämlich im Zusammenhang mit der galoppierenden Inflation nach dem Ende des Ersten Weltkriegs. Während die Mehrheit der Bürger von ihr negativ betroffen waren, entstand eine neue Schicht, welche von ihr durch Devisenspekulation profitierte. Aber selbst nach der Währungsstabilisierung entstanden neue Spekulationsmöglichkeiten, da die Aktien während der Inflation keine entsprechende Wertsteigerung erfahren hatten und sich daraus ein gewisser Nachholbedarf ergab. Auch diesmal kam es zu einem drastischen Anstieg der Bankenzahl. Im Frühjahr 1924 gab es in Wien 1500 Geldinstitute gegenüber 500 im Jahre 1914.<sup>3</sup>

Es wäre verfehlt, die Inflation nur als ökonomisches Problem zu sehen. Ihre Begleiterscheinungen trugen auch dazu bei, das soziale Gefüge zu destabilisieren. Die Profiteure dieser Entwicklung frönten damals eines demonstrativ luxuriösen Lebensstils, der angesichts der bedrückten Lebensverhältnisse der Bevölkerungsmehrheit besonders provokativ wirken musste. In Figuren wie Camillo Castiglioni und Sigmund Bosel fand diese Atmosphäre geradezu symbolhaften Ausdruck. Überflüssig zu sagen, dass solche finanziellen Abenteuer zumeist in wirtschaftlichen Zusammenbrüchen endeten – mit entsprechenden Konsequenzen für Unternehmen und Arbeitsplätze.<sup>4</sup>

## **2. Die Spätwirkungen des Monarchiezerfalls**

Den tiefstgreifenden finanziellen Einbruch mit weitreichenden nationalen wie internationalen Konsequenzen erlebte die Erste Republik 1931 durch den latenten Zusammenbruch der Credit-Anstalt (CA). Dieser resultierte aus Prozessen, welche bis in die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg zurückreichten.

Die Republik hatte eine Bankenstruktur geerbt, welche durch die politische und ökonomische Funktion insbesondere der Reichshaupt- und Residenzstadt Wien bestimmt war. Hier konzentrierten sich nicht nur die Zentralen der Großunternehmungen des ganzen Reiches, sondern auch die meisten Finanzinstitute. Der politische Zerfall der Monarchie und die Segregation der Nachfolgestaaten betrafen den monetären Bereich zumindest ebenso stark wie jenen der Produktion, weil alle diese Länder danach trachteten, entweder den eigenen Banken eine zentrale Funktion

einzuräumen oder solche neu aufzubauen. Daher erfolgte auch in dieser Hinsicht eine „Nostrifizierung“. Das bedeutete zwar keine Enteignung, aber doch den Druck, Filialen zu schließen, Beteiligungen zu verkaufen oder sich zumindest mit untergeordneten Positionen im Bankenbereich zufriedenzugeben. Es lag auch auf der Hand, dass damit die lukrativsten Geschäfte den einheimischen Banken zufielen, wogegen sich die österreichischen Institute eher mit nachrangigen Transaktionen zufrieden geben mussten, nicht zuletzt deshalb, weil sie vergleichsweise teure Kredite anboten.<sup>5</sup>

Der österreichische Bankenapparat reagierte auf die neuen Gegebenheiten nicht damit, sich auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten des neuen Kleinstaates einzustellen, sondern der traditionellen Geschäftspolitik zu folgen. Die Bankleitungen betrachteten die Nachkriegssituation eher als eine vorübergehende Unterbrechung, auf welche schließlich eine „Normalisierung“ folgen werde: eine Auffassung, worin sie von vielen Ökonomen, unter anderen auch von Schumpeter, bestärkt wurden.<sup>6</sup>

Der frühere Präsident der Österreichisch-Ungarischen Bank und spätere Präsident der Credit-Anstalt, Alexander Spitzmüller, meinte in seinen nach dem Zweiten Weltkrieg verfassten Memoiren, es wäre notwendig gewesen,

„...daß die Wiener Großbanken dem Wahne entsagten, sie könnten noch weiterhin ihre mitteleuropäische Position aufrechterhalten. Nach meiner Ansicht waren diese Positionen in der Tschechoslowakei, in Polen, in Jugoslawien und auch in Ungarn abzustoßen, wodurch vor allem ein reichlicher Devisenbestand ins Land gekommen wäre und die Herstellung einer bescheidenen, aber doch soliden Grundlage für die österreichische Wirtschaft hätte erzielt werden können. Allerdings hätte zu diesem Behufe der übergroße Bankenapparat wesentlich reduziert werden müssen, wodurch aber eben die späteren schweren Bankzusammenbrüche vermieden worden wären. Statt diese Methode einzuschlagen, strebten manche Bankinstitute danach, ihren Wirkungskreis noch auszudehnen ... Meine Vorstellungen im Finanzministerium stießen in dieser Beziehung auf taube Ohren. Man erklärte es für unbegreiflich, daß ich für die Mission der altangesehenen Wiener Bankinstitute in Mitteleuropa kein Verständnis hätte.“<sup>7</sup>

Tatsächlich war das kleine und verarmte Land niemals mehr in der Lage, Kapital in einem Ausmaß zu bilden, welches den Möglichkeiten der alten Metropole des Reiches entsprochen hätte. Dieses Faktum konnte natürlich auch den Bankleitungen nicht verborgen bleiben. Um aber die traditionelle Politik fortsetzen zu können, nahmen sie im großen Umfang ausländische – kurzfristige – Kredite auf oder trachteten ebensolche Teilhaber zu gewinnen. Letzteres erwies sich deshalb als besonders wichtig, weil sich die Relation von Eigenkapital zur Bilanzsumme gegenüber 1913 dramatisch verschlechtert hatte.<sup>8</sup> 1928/29 dürften die transnationalen Kredite der ös-

terreichischen Banken etwa zwei Fünftel des Vorkriegsniveaus erreicht haben. Ein Drittel dieser Gelder floss nicht direkt in die Industrie, sondern an Banken in den Nachfolgestaaten.

Die Abhängigkeit von ausländischen Geldgebern zwang überdies die Institute zu einem „*window dressing*“, indem sie Gewinne auswiesen, die sie gar nicht erwirtschaftet hatten, sondern die nur durch Auflösung stiller Reserven zu Stande gekommen waren. Über mehrere Jahre akkumulierten sich diese schließlich zu „stillen Verlusten“ und bildeten damit den eigentlichen Anlass für die späteren Zusammenbrüche.<sup>9</sup>

**Tabelle 1: Interne Aufwertung von Effektenbeständen (= Auflösung stiller Reserven) der Credit-Anstalt**

|                                       | 1926 | 1927  | 1928 | 1929  |
|---------------------------------------|------|-------|------|-------|
| Aufwertungsbetrag                     |      |       |      |       |
| Millionen Schilling                   | 4,2  | 12,5  | 10,1 | 16,5  |
| In Prozent des ausgewiesenen Gewinnes | 53,3 | 120,0 | 96,0 | 180,0 |

Quelle: Weber (2005) 191.

Freilich blieben die beschriebenen Ambitionen keineswegs auf die österreichischen Banken beschränkt. Die westlichen Siegerstaaten versuchten nicht nur direkt am Kapitalmarkt der Nachfolgestaaten Fuß zu fassen – nicht zuletzt, um den deutschen Einfluss zurückzudrängen –, sondern benützten auch das österreichische Bankensystem, um indirekt vorzugehen und dessen Erfahrungen in diesen Ländern auszuschöpfen. So übernahmen englische Kapitalgeber die Anglo-Österreichische Bank und französische die Länderbank.<sup>10</sup> Auch dieses Projekt schlug zumindest teilweise fehl. Konsequenterweise wurde die Anglo-Österreichische Bank schon 1925 an die CA verkauft. Der Länderbank gelang es immerhin in den Folgejahren, durch eine äußerst vorsichtige Politik, über alle Schwierigkeiten dieses Sektors hinwegzukommen.

Neben diesen Strukturproblemen war es freilich auch das Tagesgeschäft der Geldinstitute, welches den Kapitalmarkt destabilisierte. So verblüfft es, dass angesichts des politischen und ökonomischen Umbruchs nach dem Kriege die Zahl der Bankangestellten keineswegs reduziert worden war, sondern wesentlich expandierte. So verfügte etwa die CA vor dem Krieg über 1.600 Beschäftigte, 1923 waren es jedoch 2.300.<sup>11</sup> Dieser Zuwachs erklärt sich aus einer Änderung des Bankgeschäftes gegenüber der Vorkriegszeit. Da die Regierung nach 1918 nicht in der Lage – oder nicht willens – war, den Devisenhandel unter Kontrolle zu halten, entwickelte sich dieser in der Inflationsperiode zu einer wichtigen Bankaktivi-

tät. Entfielen 1913 2,2% des Umsatzes der CA darauf, so waren es 1920 21,4%. In ähnlicher Weise expandierte das Anlagen- und Börsengeschäft, wogegen das traditionelle Einlagengeschäft stark an Bedeutung verlor. Und diese Entwicklung vollzog sich nicht nur innerhalb der bestehenden Banken, sondern führte auch zu umfangreichen Neugründungen – nicht zu reden von Geldgeschäften, die sozusagen „schwarz“ außerhalb der Geldinstitute abgewickelt wurden.<sup>12</sup>

Die Währungsstabilisierung beendete zwar diese Art von Geldgeschäften, doch entfaltete sich – wie bereits erwähnt – eine neue Art von Spekulation. Da die Aktien während der Inflation im Wert zurückgeblieben waren, setzte nach der Stabilisierung ein Anpassungsprozess ein, der sofort eine neue Spekulationswelle in Gang setzte. Da die Hausse wieder einmal sichere Gewinne versprach, kam es abermals zu einer Expansion der Banken, die von den zuständigen Behörden weder behindert noch reguliert oder kontrolliert wurde. Diese Nonchalance bezog sich nicht nur auf die Bankgründungen, sondern auch auf die Aufsichtspflicht, sodass Effektspekulation auf reiner Kreditbasis oder gar auf betrügerischer Grundlage betrieben wurde.

Das zeitigte nun schon, bevor es zur dramatischen Zuspitzung der Ereignisse kam, einen exorbitanten Anstieg des Zinsniveaus. Die Effektenhausse versorgte zwar manche Aktiengesellschaften mit Kapital, zog jedoch eine schwere Beeinträchtigung der Betriebskredite nach sich. Diese Hausse fand mit dem Zusammenbruch der Spekulationswelle gegen den Franc 1924 ihr Ende. Es liegt auch auf der Hand, dass die nach der Spekulationsphase auftretenden Bankenzusammenbrüche viele Unternehmen direkt oder indirekt betrafen.

Eine weitere Ursache für die Instabilität vieler Geldinstitute lag darin, dass sich seit dem Ende der Monarchie auch die finanzielle Lage vieler Unternehmungen verschlechtert hatte. Ihnen war während und nach dem Krieg ein Großteil ihres Eigenkapitals verlorengegangen, und sie hatten keine Möglichkeit gefunden, dieses wieder aufzubauen. Sie waren daher im erhöhten Maße gezwungen, ihre Geschäftstätigkeit auf Kreditbasis zu vollziehen. Diese Situation wurde vielfach dadurch verschärft, dass sie nicht mehr in der Lage waren, die Kreditzinsen zu verdienen, sondern sich auch dafür verschulden mussten und damit in eine immer schwierigere Situation gerieten.<sup>13</sup>

Die Geldinstitute hatten versucht, sich während der Inflation durch Aktienerwerb gegen den Geldwertverlust abzusichern. Sie planten, die Wertpapiere nach der Stabilisierung zu veräußern. Das gelang zwar in der Börsenhausse 1923, nach deren Zusammenbruch sahen sich jedoch die Banken, aus Gründen der Kurspflege für die Konzernbetriebe, gezwungen, diese wieder zurückzukaufen. Da Letztere, aus den zuvor genannten Gründen, die aufgenommenen Kredite oft nicht bedienen konnten, gingen

weitere Aktienpakete an die Banken über, wodurch sie noch stärker immobilisiert wurden.

Schließlich wurde das österreichische Bankensystem während der Zwanzigerjahre nicht nur durch häufige Korruptionsskandale erschüttert, wie etwa im Falle der Centralbank oder der Postsparkasse,<sup>14</sup> sondern auch dadurch, dass die Regierung Druck ausübte, damit gefährdete Banken von gesund scheinenden Instituten übernommen würden. Solches betraf vor allem die Bodencreditanstalt, welche im Oktober 1929 unter massivem Druck der Regierung von der CA übernommen werden musste und sich für diese als schwere Belastung erwies.

### 3. Die Weltwirtschaftskrise

Der Wirtschaftsaufschwung der späteren Zwanzigerjahre fand sein Ende in der Weltwirtschaftskrise, einem Ereignis, das die ökonomische Entwicklung der Industriestaaten in einmaliger Weise prägte. Zwar hatten auch die früheren Jahrzehnte stets ein zyklisches Schwanken der wirtschaftlichen Aktivität gekannt, aber niemals war es zu einem Rückschlag dieses Ausmaßes und dieser Intensität gekommen. Es kann daher nicht Wunder nehmen, dass die Krise das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des kapitalistischen Wirtschaftssystems schwer erschütterte, der Diskussion alternativer Wirtschaftsordnungen Auftrieb gab und die sozialen Folgen der Krise politische Umbrüche zumindest begünstigten.<sup>15</sup>

Ihr Beginn wird üblicherweise mit dem berühmten „Schwarzen Freitag“ des Oktober 1929 – der ein Donnerstag war – an der New Yorker Börse datiert. Diesem Ereignis waren jedoch bereits Entwicklungen vorangegangen, welche die konjunkturelle Aufwärtsentwicklung bedrohten. So war seit 1925 die Nahrungsmittelknappheit der Nachkriegszeit durch eine weltweite Überproduktion abgelöst worden. Die „Agrarkrise“ brachte nicht nur die Agrarstaaten in Zahlungsbilanzschwierigkeiten, sondern schuf durch den Preisverfall der landwirtschaftlichen Produkte ein latent deflationäres Klima.<sup>16</sup>

Aber auch dem Zusammenbruch der New Yorker Börse gingen Ereignisse rezessiven Charakters voraus. Hatten die amerikanischen Geldinstitute schon zuvor die europäischen Geldmärkte durch Abzug kurzfristiger Kredite belastet,<sup>17</sup> worauf die Notenbanken die Diskontsätze erhöhten, so veranlasste sie auch die Federal Reserve derartig vorzugehen, um die Spekulation unter Druck zu setzen. Als diese Ende Oktober 1929 in den USA zusammenbrach, kam es zwar zu einer internationalen Entspannung der Finanzmärkte mit Senkung des Diskontsatzes, doch folgten Bankenzusammenbrüche und Liquiditätsschwierigkeiten für die amerikanischen Unternehmer, welche den Lagerzyklus in Gang setzten, der rasch auf die Produktion durchschlug und die US-Importe in kurzer Zeit namhaft re-

duzierte.<sup>18</sup> Als Reaktion auf das Smoot-Hawley-Gesetz, mit welchem die amerikanischen Zölle massiv angehoben worden waren, ging 1930 eine Welle von Zollerhöhungen durch die ganze Welt – mit entsprechenden Effekten für den Außenhandel.

Man erhält allerdings den Eindruck, dass sich 1929 und 1930 noch nicht jene Krise abzeichnete, welche später dieser Periode ihren Namen gab. Es schien sich vorerst um einen der üblichen zyklischen Rückschläge zu handeln. Erst durch die Kumulation vor allem exogener Einflüsse wurde er zum schweren Einbruch. Die auch durch stetigen Preisverfall weiter getriebene Abwärtsentwicklung erfuhr immer wieder neue äußere Anstöße, wie etwa auch durch die konsequent restriktive Wirtschaftspolitik wichtiger europäischer Staaten.<sup>19</sup>

Natürlich schlug die Weltwirtschaftskrise auch auf die österreichische Wirtschaft durch, doch hielten sich deren Auswirkungen vorerst in Grenzen. 1929 gab es noch ein schwaches Wachstum des BNP von 1,5% real, und 1930 schrumpfte es um 2,8%. Die Arbeitslosigkeit hatte schon 1929 geringfügig zu steigen begonnen (+4,8%), 1930 allerdings schon massiv (+26,5%); die Arbeitslosenrate erreichte in diesem Jahr bereits 15,4%.

Die Katastrophe trat eigentlich erst 1931 mit dem Zusammenbruch der Credit-Anstalt im Mai des Jahres ein. Die im vorigen Kapitel beschriebene fragwürdige Gestion der CA – positive Bilanzierung durch Auflösung stiller Reserven, Auszahlung nicht verdienter Dividenden – hatte schon im Aufschwung die Stabilität des Instituts gefährdet, sie wurde in der Krise schlagend. Vor allem die europäischen Universalbanken waren von dieser doppelt betroffen: einerseits durch ausfallende Kredite, andererseits durch den Wertverlust ihres Aktienportefeuilles.<sup>20</sup> Das galt auch für die CA. Faule Kredite entstanden vor allem in Textilunternehmen der Nachfolgestaaten, den Wertverlust verursachte der hohe Bestand an Industrieaktien. Und letztlich schlug die 1929 erzwungene Übernahme der Bodencreditanstalt zu Buche.

#### **4. Der Zusammenbruch**

Völlig überraschend eröffnete im Mai 1931 der CA-Vorstand der Bundesregierung, dass 1930 ein Verlust von 130 Millionen Schilling entstanden und dass die Bank praktisch insolvent sei. Da die Regierung die Auffassung vertrat, dass ein Zusammenbruch des Instituts die heimische Wirtschaft massiv gefährden würde ebenso wie die internationale Position Österreichs allgemein, erstellte sie innerhalb weniger Tage einen Rekonstruktionsplan. Danach übertrug die Bundesregierung der CA 100 Millionen Schilling als Eigenkapital, die Notenbank sowie das Haus Rothschild je 40 Millionen. Um die Liquidität des Instituts sicherzustellen, erklärte sich die OeNB zur praktisch unbeschränkten Kreditgewährung bereit, und zwar

auch durch Übernahme von Finanzwechseln – was dem Notenbankstatut widersprach.

Die Nachricht vom imminenden Zusammenbruch der Creditanstalt schlug in der Öffentlichkeit wie eine Bombe ein. Sie führte zu einem *run* nicht nur auf die CA, sondern – im abgeschwächten Ausmaß – auch auf andere Banken Österreichs. Darüber hinaus entstand durch dieses Ereignis eine internationale Vertrauenskrise, weil sich das Institut bis dahin als „Rothschildbank“ eines ausgezeichneten Rufs erfreut hatte. Brach die CA zusammen, dann konnte man keiner Bank mehr vertrauen. Daher gab es auch massive Abhebungen in deutschen Geldinstituten, welche schließlich den Zusammenbruch der Dresdner Bank sowie der Darmstädter- und Nationalbank bewirkten, was die deutsche Regierung veranlasste, kurzfristig die Banken zu schließen.

Da sich die Situation auf dem österreichischen Geldmarkt durch die Maßnahmen der Bundesregierung nicht beruhigte und man insbesondere die internationalen Gläubiger dazu bringen wollte, stillzuhalten, wurde – nach einigem Hin und Her – eine Staatsgarantie für sämtliche Einlagen der CA ausgesprochen.

Die massive Notenbankhilfe weckte allerdings auch inflationäre Ängste und führte dazu, dass das Publikum nicht nur der Solvenz der Bank misstraute, sondern ebenso der Stabilität des Schillings. Konsequenterweise wurden die abgezogenen Schillingbeträge in ausländische Währungen umgetauscht. Der Devisenbestand der Notenbank sank von 715 Mio. Schilling 1929 auf 13 Mio. Schilling 1933. Die Kapitalflucht verursachte einen Verfall des Schillingkurses, welcher 1933 knapp 79% des Standes von 1929 erreichte. Die Krise der Bank hatte sich somit zu einer der Währung ausgeweitet.<sup>21</sup>

Zwar gewährte die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) der Notenbank einen Kredit von 100 Millionen Schilling und die Bank von England einen solchen von 150 Millionen. Da jedoch der Devisenabfluss anhielt, sah sich die Regierung letztlich gezwungen, im Oktober 1931 eine, mehr oder minder strikte, Devisenbewirtschaftung einzuführen. Dagegen versuchte der damalige Notenbankpräsident Viktor Kienböck, mit allen Mitteln die Goldparität, also den Wechselkurs des Schillings, zu halten. Trotz restriktiver Währungspolitik – im Juli 1931 erreichte der Diskontsatz 10% – schlug dieses Bemühen fehl; umso mehr, als die Bank von England im September 1931 vom Goldstandard abgegangen war und das Pfund Sterling um 30% abgewertet hatte. Diesem Schritt folgten auch die skandinavischen Staaten sowie Spanien und Portugal. Letztlich musste 1933 auch der Wechselkurs des Schilling um 28% reduziert werden.

Die Situation der CA ließ auch nach den Sanierungsbemühungen der öffentlichen Hand keine grundlegende Verbesserung erkennen. Dieser Umstand resultierte großteils aus den völlig unzulänglichen Restrukturie-

ungsmaßnahmen seitens der Geschäftsführung, welche sich durch die Finanzierungszusage der Notenbank immun fühlte. Dies hatte die Bundesregierung allerdings insofern mitzuverantworten, als sie jenes Direktorium, welches die Katastrophe der Bank durch seine verfehlte und vielfach fahrlässige Geschäftspolitik herbeigeführt hatte, in seiner Funktion beließ. Erst im Juli 1931 wurden der damals 70-jährige Alexander Spitzmüller zum Generaldirektor sowie drei neue Vorstandsmitglieder bestellt. Da sich auch diese Lösung als unbefriedigend erwies, weil drei Mitglieder des alten Direktoriums ihre Funktion beibehalten hatten, erzwangen die ausländischen Gläubiger Anfang 1932 die Einsetzung eines ebensolchen Generaldirektors: des Holländers Adrian van Hengel.<sup>22</sup>

Da die Bundesregierung nicht in der Lage war, die der CA zugesagten 100 Millionen Schilling zur Stärkung des Eigenkapitals aufzubringen, bemühte sie sich um eine internationale Anleihe. Dieses Bestreben begegnete deshalb besonderen Schwierigkeiten, weil Österreich am 19. März 1931 einen Zollunionsvertrag mit Deutschland unterzeichnet hatte. Das rief mehrere europäische Staaten, vor allem Frankreich, auf den Plan, da man dieses Abkommen als ersten Schritt für den Anschluss Österreichs ansah.

Frankreich erklärte sich zur Gewährung einer solchen Anleihe nur unter der Bedingung bereit, dass die beiden Länder von ihrem Vertrag zurückträten, was auch im Herbst des Jahres vor der Völkerbundversammlung geschah. Zwei Tage später lag auch das Urteil des Internationalen Gerichtshofes in Den Haag vor, welches die Unvereinbarkeit des Genfer Sanierungsabkommens von 1922 mit dem Zollunionsprojekt feststellte.<sup>23</sup>

Angesichts aller dieser Probleme und der politischen Ratlosigkeit entschloss sich die Bundesregierung abermals die Finanzlage des Bundes durch das Finanzkomitee des Völkerbundes prüfen zu lassen. Mitte 1932 unterzeichnete Bundeskanzler Engelbert Dollfuß das „Lausanner Protokoll“, wodurch Österreich wieder eine internationale Anleihe gewährt wurde, deren Erlös in der Höhe von 306 Mio. Schilling Mitte 1933 dem Land zufließte. Sie war dadurch charakterisiert, dass sie abermals die österreichische Finanzpolitik der Völkerbundkontrolle durch einen Kommissär (Rost van Tonningen) unterwarf, dessen Aufgabe darin bestand, auf den Ausgleich des Bundeshaushaltes und der Zahlungsbilanz hinzuwirken, allerdings ohne die weitreichenden Befugnisse seines Vorgängers. Der Anleiheertrag wurde für die Rückzahlung schwebender Auslandsschulden sowie zur Tilgung der Verpflichtungen des Bundes und der Bundesbahn an die Nationalbank verwendet.

Bis zur Mitte der Dreißigerjahre gelang es, nicht nur die CA endgültig zu sanieren, sondern den gesamten österreichischen Kreditapparat, und zwar dadurch, dass er weiter konzentriert wurde. Der Bankverein und die Niederösterreichische Escomptegesellschaft wurden mit der Credit-An-

stalt fusioniert. Mit diesen organisatorischen Maßnahmen war allerdings auch eine Änderung der Bankpolitik verbunden, indem sich die Institute weitgehend aus dem Auslandsgeschäft zurückzogen und auf den inländischen Markt konzentrierten.

Insgesamt waren dem Bund durch die Sanierung der CA Kosten in der Höhe von rund einer Milliarde Schilling entstanden, bei einem Budgetvolumen zwischen 1,5 und 2 Milliarden Schilling in diesen Jahren.<sup>24</sup> Das waren Aufwendungen, welche die Bewegungsmöglichkeiten der Regierung beschränkten und nahezu keine Effekte für Investitionen oder den privaten Konsum zeitigten.

## 5. Die realwirtschaftlichen Folgen

Hatte es im Frühjahr 1931 international geschienen, als ob sich die Konjunkturwende abzeichne, so zerstörte der neuerliche Kollaps diese Ansätze und bewirkte die Fortdauer, ja Vertiefung der Krise. Österreich zählte neben den USA und Deutschland zu jenen Ländern, welche durch die Weltwirtschaftskrise besonders stark getroffen wurden. Hier sank das Brutto-Nationalprodukt vom letzten Hochkonjunkturjahr 1929 bis zu seinem Tiefpunkt im Jahre 1933 real um mehr als 22%, die Industrieproduktion um 38%; Bauwirtschaft und Verkehr erlitten Einbußen von 53% bzw. 29%. Nur die Land- und Forstwirtschaft sowie die Energieerzeugung vermochten ihr Niveau im Wesentlichen zu halten.

Es liegt auf der Hand, dass eine offene kleine Volkswirtschaft durch einen weltweiten Konjunkturinbruch, wie jenem, der im Herbst 1929 begann, gefährdet werden musste. Das hätten allein die Außenhandelsströme bewirkt, da nicht nur die Auslandsnachfrage nachließ, sondern die Weltwirtschaftskrise eben dadurch charakterisiert war, dass die meisten Staaten sich gegen deren Auswirkungen wieder durch Errichtung massiver Handelshemmnisse abzusichern versuchten. Auch Österreich vermochte dadurch die Importe zu reduzieren und damit seine Leistungsbilanz günstiger zu gestalten. Nur änderte das wenig an der stagnierenden Gesamtnachfrage.

Es stellt sich jedoch die Frage, wieso der Rückschlag Österreich – zusammen mit der USA und Deutschland – stärker erfasste als alle anderen Industriestaaten. Sieht man im Fall Österreichs von den im Vorstehenden dargelegten, spezifischen Problemen ab, fällt auf, dass jeder der drei am meisten betroffenen Staaten einen Zusammenbruch des Bankensystems erlebt hatte. In Deutschland hatte sich über den Abzug der kurzfristigen amerikanischen Gelder ein ähnlicher Prozess wie in Österreich vollzogen und in den USA der Zusammenbruch der Börsenspekulation das gesamte Finanzsystem erschüttert. In Österreich scheint der Kollaps des Bankensystems insofern besonders gravierend gewesen zu sein, weil

dessen Problematik die Wirtschaft der Ersten Republik seit ihrer Entstehung belastete. Das Bankensterben hatte bereits seit Ende der Spekulationsära Mitte der Zwanzigerjahre begonnen, und der Zusammenbruch der Credit-Anstalt stellte nur den dramatischen Abschluss dieses Prozesses dar. Dazu kam, dass über die beschriebenen Effekte der Bankenpolitik hinaus die Belastung des Staatshaushaltes durch die Erfordernisse der Bankensanierung einen dramatischen Rückgang der öffentlichen Investitionen herbeiführte.<sup>25</sup>

An dieser Stelle wäre freilich hinzuzufügen, dass sich die Erholung nach 1933 in Österreich äußerst schleppend vollzog, was nicht für die beiden genannten Staaten gilt. Die Geld- und Fiskalpolitik sowie die Aufrüstung in Deutschland vermochten das BIP bis 1938 das BIP fast um die Hälfte steigern, und der New Deal Roosevelts zeitigte zumindest partielle Erfolge.

## 6. Ähnlichkeiten und Differenzen

Natürlich drängt sich ein Vergleich des Zusammenbruches der CA und seiner Folgen mit der 2007 einsetzenden internationalen Finanzkrise auf. Tatsächlich ergeben sich hierbei manche interessante Parallelen.

So scheint der Zusammenbruch eines zentralen Finanzinstituts in einer labilen ökonomischen und finanziellen Situation vorhandene negative Trends zu verstärken. Dies galt ganz deutlich für die CA, ebenso aber für die Insolvenz von Lehman Brothers in den USA 2008. Dadurch wurden, zumindest kurzfristig, die Stabilisierungsanstrengungen der US-Regierung unterlaufen, sodass viele Kommentatoren einen gravierenden Fehler der amerikanischen Wirtschaftspolitik darin sahen, das Institut nicht aufgefangen zu haben.

Der imminente Bankrott der CA verursachte freilich einen stärkeren Schock, weil der Bank in ganz Ostmitteleuropa noch immer die führende Position zukam. Nicht nur Österreich wurde betroffen, sondern auch der gesamte europäische, vor allem der deutsche Kapitalmarkt, was – wie schon dargelegt – nicht nur zu „Bankfeiertagen“ führte, sondern auch zu dem veritablen Zusammenbruch der Dresdner sowie der Danat Bank.

Übereinstimmungen zeigen sich auch in den Sanierungsbemühungen der Regierungen. Die damalige österreichische wie die gegenwärtige amerikanische Regierung, aber auch jene Europas, gingen daran, das Eigenkapital der Geldinstitute stärken. Die Notenbanken übernahmen es, deren Liquidität sicherzustellen. Darüber hinaus versuchte die US-Regierung die Banken von wertlos gewordenen Effekten durch Ankauf derselben zu befreien. Sowohl die österreichische als auch die amerikanische sowie die europäischen Regierungen sprachen umfassende Einlagengarantien aus.

Die von der österreichischen Bundesregierung veranlasste Übernah-

me der Bodencreditanstalt durch die CA fand gleichfalls Parallelen in der amerikanischen Finanzkrise. Zwar akzeptierte die US-Regierung die Insolvenz von Lehman Brothers, doch wurde auch hier eine Reihe von anderen Instituten von Banken übernommen, wie etwa die Investment Bank Bear Stearns durch JP Morgan Chase & Co. Bis dato scheinen allerdings noch keine negativen Effekte dieser Übernahme aufgetreten zu sein.

Die Unterschiede springen allerdings noch deutlicher ins Auge. Im Falle der CA weitete sich die Krise eines Kreditinstitutes in eine solche der Währung aus und erzwang trotz massiver Erhöhung des Diskontsatzes eine Schillingabwertung. Die gegenwärtige internationale Krise berührt die Währungen kaum, umso weniger, als die Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion über eine gemeinsame verfügen. Lediglich in einigen ostmitteleuropäischen Staaten außerhalb der WWU entstanden auch Währungsprobleme.

Der Dollar zeigt sich gegenüber dem Euro sogar gestärkt. Ebenso resultierte das Stillhalteabkommen mit den Auslandsgläubigern aus der spezifischen Situation der CA.

Die Liquidität scheint im Falle der CA kein Problem gewesen zu sein, weil die Nationalbank bereit war, unbeschränkt Finanzwechsel zu eskontieren. Überdies bewirkte die schon zwei Jahre wirksame Stagnation, dass sich die Kreditnachfrage in engen Grenzen hielt. Vielleicht war es auch diesem Umstand zuzuschreiben sowie der relativen Größe der CA, dass der Zwischenbankverkehr in Österreich keine dramatische Einschränkungen erlitt. Ganz im Gegenteil zur gegenwärtigen internationalen Finanzkrise.

Gravierende Unterschiede ergeben sich auch aus den Ursachen der Krise. Während jene des Jahres 2007 typischerweise aus der langen Dauer eines realen Aufschwungs mit entsprechenden Auswirkungen auf die Verhaltensweisen am Kapitalmarkt resultierte, ergab sich die CA-Krise aus den Folgen des Zusammenbruches der Monarchie und einer verfehlten Geschäftspolitik der Banken – freilich verschärft durch die ersten beiden Jahre der Weltwirtschaftskrise.

Ebenso gab es Unterschiede in den wirtschaftspolitischen Reaktionen für den Bereich der realen Ökonomie. Der diesbezüglichen Abstinenz der Dreißigerjahre steht die Entschlossenheit der Regierungen zu Ende des ersten Jahrzehnts im 21. Jahrhundert gegenüber, die Gesamtnachfrage durch keynesianische Maßnahmen zu stützen. Ein Vorhaben, welches durch ein hoch entwickeltes Sozialsystem und einen großen Dienstleistungssektor erleichtert wird, die als Konjunkturstabilisatoren wirken. Auch fasst niemand, sieht man von der Stützung zentraler Industriebetriebe ab, protektionistische Maßnahmen ins Auge. Ein weiterer Unterschied ergab sich aus der Geldpolitik, welche durch massive Zinssenkungen auch der EZB gekennzeichnet war, ganz im Gegensatz zumindest zur OeNB in den Dreißigerjahren, welche nur sehr zögerlich derartige Schritte setzte.

Letztlich scheinen sich Unterschiede auch in den realwirtschaftlichen Konsequenzen der Finanzkrisen zu ergeben. Während die Weltwirtschaftskrise zu lang andauernden, schwersten Einbrüchen von Produktion und Leistung führte, könnte sich der gegenwärtige Einbruch in Grenzen halten – zumindest aus heutiger Sicht.

## Anmerkungen

\* Der Autor ist Günther Chaloupek, Michael Mesch, Hans Seidel und Ewald Walterskirchen für zahlreiche Anregungen zu Dank verpflichtet.

- <sup>1</sup> März, Socher (1973) 342.
- <sup>2</sup> Minsky (1977) 24.
- <sup>3</sup> Sandgruber (1995) 357.
- <sup>4</sup> Ausch (1968) 157 u. 247.
- <sup>5</sup> Schubert (1991) 37.
- <sup>6</sup> März (1981) 333.
- <sup>7</sup> Spitzmüller (1955) 332.
- <sup>8</sup> Weber (2005) 182.
- <sup>9</sup> Ebendort 187.
- <sup>10</sup> März (1981) 459.
- <sup>11</sup> Ebendort 447.
- <sup>12</sup> Ebd. 448.
- <sup>13</sup> Federn (1927/28) 122 u. 623.
- <sup>14</sup> Ausch (1968) 205 u. 247.
- <sup>15</sup> Fischer (1968) 40.
- <sup>16</sup> Kindleberger (1973) 137.
- <sup>17</sup> Lewis (1959) 57.
- <sup>18</sup> Kindleberger (1973) 125.
- <sup>19</sup> Temin (1989).
- <sup>20</sup> Schubert (1981) 38.
- <sup>21</sup> Ebendort 52.
- <sup>22</sup> Ausch (1968) 378.
- <sup>23</sup> Bachinger (2001) 103.
- <sup>24</sup> Stiefel (2006) 206.
- <sup>25</sup> Kernbauer (1995) 561; Weber (1995) 545.

## Literatur

- Ausch, K., Als die Banken fielen. Zur Soziologie der politischen Korruption (Wien-Frankfurt-Zürich 1968).
- Bachinger, K., Eine stabile Währung in einer instabilen Zeit – Der Schilling in der Ersten Republik, in: Bachinger, K.; Butschek, F.; Matis, H.; Stiefel, D., Abschied vom Schilling (Graz – Wien – Köln 2001).
- Federn, W., Neue Wirtschaftsschwierigkeiten, in: Der österreichische Volkswirt 20/1 (1927/28).
- Federn, W., Sanierung des Kapitalmarktes, in: Der österreichische Volkswirt 20/2 (1927/28).
- Fischer, W., Deutsche Wirtschaftspolitik 1918-1945 (Opladen 1968).

- Kernbauer, H., Österreichische Währungs-, Bank- und Budgetpolitik in der Zwischenkriegszeit, in: Talos, E. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933 (Wien 1995).
- Kindleberger, C.P., The World in Depression 1929-1939 (London 1973).
- März, E.; Socher, K., Währung und Banken in Cisleithanien, in: Brusatti, A., Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 1, Die Wirtschaftliche Entwicklung (Wien 1973).
- März, E., Österreichische Bankpolitik in der Zeit der großen Wende 1913-1923 (Wien 1981).
- Minsky, H.P., The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to „Standard“ Theory, in: Challenge 3/4 (1977).
- Rathkolb, O.; Venus, T.; Zimmerl, U. (Hrsg.), Bank Austria Creditanstalt. 150 Jahre österreichische Bankengeschichte im Zentrum Europas (Wien 2005).
- Sandgruber, R., Ökonomie und Politik. Österreichische Wirtschaftsgeschichte vom Mittelalter bis zur Gegenwart (Wien 1995).
- Schubert, A., The Credit-Anstalt Crisis of 1931 (Cambridge 1991).
- Spitzmüller, A., ... und hat auch Ursachen zu lieben (Wien 1955).
- Stiefel, D., Die Sanierung und Konsolidierung der österreichischen Banken 1931 bis 1934, in: Rathkolb, Venus, Zimmerl (Hrsg., 2005).
- Temin, P., Lessons from the Great Depression (Cambridge, Mass., London 1989).
- Weber, F., Die Grundlagen des Außenhandels zwischen Österreich und den Nachfolgestaaten, in: Pichl, O.; Metlar, R. (Hrsg.), Zerfall und Integration (Wien 1995).
- Weber, F., Große Hoffnungen und k(l)eine Erfolge. Zur Vorgeschichte der österreichischen Finanzkrise 1931, in: Rathkolb, Venus, Zimmerl (Hrsg., 2005).

## Zusammenfassung

Österreich war im Laufe seiner industriellen Entwicklung häufig von Finanzkrisen betroffen. Keine jedoch verursachte derart dramatische Folgen wie die CA-Krise des Jahres 1931. Sie bedeutete den Abschluss eines Anpassungsprozesses, welchem das gesamte österreichische Bankensystem ausgesetzt war und darin bestand, sich von Dimensionen einer Großmacht auf jene eines Kleinstaates umzustellen. Dass die Geldinstitute dieser Tatsache lange nicht ins Auge blicken wollten, verursachte ihre Verwundbarkeit.

Anfang 1931 schien es, als ob die Weltwirtschaftskrise ihren unteren Wendepunkt erreicht hätte. Der drohende Zusammenbruch der CA, der größten und angesehensten ostmitteleuropäischen Bank, zeitigte derart fatale Folgen im In- und Ausland – insbesondere in Deutschland –, dass sich die Weltwirtschaftskrise bis 1933 fortsetzte. Daran vermochte auch der Umstand nichts zu ändern, dass eine Insolvenz des Geldinstitutes durch den Bund, die Nationalbank und das Haus Rothschild mit 180 Mio. Schilling aufgefangen wurde. Und letztlich wuchs sich die Bankenkrise zu einer solchen der Währung aus. 1933 musste der Schilling um 28% abgewertet werden.

Gewisse Ähnlichkeiten mit der gegenwärtigen Währungskrise springen ins Auge. Auch die CA wurde, wie die meisten Banken heute, von der öffentlichen Hand aufgefangen. Die Sanierung anderer Geldinstitute war zuvor gleichfalls durch Fusionierung versucht worden. Auch Einlagengarantien wurden ausgesprochen. Freilich unterschied sich die Ausgangssituation: Die heutige Finanzkrise folgt auf einen langen Aufschwung und vollzieht sich in einer Wohlstandsgesellschaft, jene der CA resultierte letztlich aus dem Zusammenbruch der k. u. k. Monarchie und in einem Land, das noch durch vergleichsweise niedriges Masseneinkommen geprägt war.

## KOMMENTAR

### **Beschäftigungsentwicklung älterer Personen seit 2004 – weniger günstig, als die Statistik das vermuten lässt\***

**Norman Wagner**

#### **1. Hintergrund**

Als eines der Hauptziele des Gipfels von Lissabon im Jahr 2000 galt die Steigerung der Beschäftigungsquote der 55- bis 64-jährigen Personen in der EU bis 2010 auf 50%. Aus österreichischer Sicht bestand hier zweifellos Aufholbedarf. So lag die Beschäftigungsquote Älterer im Jahr 2000 hierzulande gerade einmal bei 28,8%, während sie im Durchschnitt der EU-15 37,8% betrug. Bis 2004 blieb die Situation in Österreich praktisch unverändert – die Beschäftigungsquote älterer Personen lag weiterhin bei 28,8% – während im EU-15-Schnitt ein Anstieg auf 42,5% (+ 4,7 Prozentpunkte) verzeichnet werden konnte. Unter diesen Voraussetzungen schien das Erreichen des ehrgeizigen Lissabon-Zieles sehr unwahrscheinlich.

Nach der Stagnation der Jahre bis 2003 kam es jedoch zwischen 2004 und 2007 zu einem, in diesem Ausmaß nicht erwarteten, Anstieg der Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen in Österreich auf 38,6% (+ 9,8 Prozentpunkte) (EU-15 46,5%). Zwar war aufgrund des 2004 einsetzenden konjunkturellen Aufschwungs mit einer Verbesserung der Beschäftigungssituation nicht nur, aber vor allem bei älteren Personen zu rechnen gewesen, das Ausmaß war aber für viele BeobachterInnen überraschend.

In den folgenden Ausführungen wird die Beschäftigungsentwicklung von 55- bis 64-Jährigen in Österreich zwischen 2004 und 2007 unter die Lupe genommen. Neben dem von der EU verwendeten Labour Force-Konzept (LFK) werden auch die Ergebnisse auf Grundlage des Lebensunterhaltskonzepts (LUK) und jene des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger (HV) untersucht. Ziel ist die Behandlung der Frage, inwieweit der gemessene Anstieg von einer tatsächlichen Verbesserung der Arbeitsmarkintegration dieser Personengruppe getragen wird oder ob (und in welchem Ausmaß) andere Faktoren eine Rolle spielen.

In diesem Zusammenhang sei auf die kontinuierliche Behandlung des Themenbereichs ‚Erwerbsbeteiligung Älterer‘ durch die Arbeiterkammer verwiesen: etwa die Studie ‚Ältere im Betrieb‘ von Ulrich Schönbauer (2006) oder die Tagung ‚Europa altert – na und?‘ sowie die Mitarbeit in der EQUAL Entwicklungspartnerschaft AGEmpowerment zur (Re-)Integration älterer ArbeitnehmerInnen und die Betreuung der Plattform ‚Arbeit & Alter‘ in Zusammenarbeit mit Gewerkschaftsbund, Industriellenvereinigung und Wirtschaftskammer.

### 1.1 Datenbasis und zugrunde liegende Konzepte

Grundlage der vorliegenden Untersuchung sind die Jahresergebnisse der Arbeitskräfteerhebung von Statistik Austria<sup>1</sup> (für Labour Force- und Lebensunterhaltskonzept) sowie die Jahresdurchschnittswerte der un-selbstständigen Beschäftigungsverhältnisse des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Die von Statistik Austria verwendeten Daten beruhen auf Befragungsergebnissen:

- Das Labour Force-Konzept kennt drei Gruppen von Personen: Erwerbstätige, Arbeitslose und Nicht-Erwerbspersonen. Als erwerbstätig gilt, wer in der Referenzwoche zumindest eine Stunde gegen Bezahlung gearbeitet hat, wer selbstständig oder als mithelfende(r)

**Tabelle 1: Veränderung der prozentuellen Beschäftigungsquote (2004 bis 2007)**

| Messkonzept           | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | Änd. 2004-07<br>(%-pkt.) |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|
| <b>Anteil nach HV</b> |       |       |       |       |                          |
| 55 bis unter 60       | 40,0% | 42,3% | 42,2% | 44,0% | 4,0                      |
| 60 bis unter 65       | 7,6%  | 8,0%  | 9,9%  | 11,7% | 4,1                      |
| 55 bis unter 65       | 23,1% | 25,2% | 27,1% | 29,0% | 5,9                      |
| <b>Anteil n. LUK</b>  |       |       |       |       |                          |
| 55 bis unter 60       | 45,3% | 46,8% | 50,1% | 51,2% | 5,9                      |
| 60 bis unter 65       | 9,5%  | 9,9%  | 11,0% | 13,1% | 3,6                      |
| 55 bis unter 65       | 26,7% | 28,4% | 31,8% | 33,5% | 6,8                      |
| <b>Anteil n. LFK</b>  |       |       |       |       |                          |
| 55 bis unter 60       | 47,4% | 50,0% | 53,2% | 55,2% | 7,8                      |
| 60 bis unter 65       | 11,6% | 13,6% | 15,3% | 19,5% | 7,9                      |
| 55 bis unter 65       | 28,8% | 31,8% | 35,5% | 38,6% | 9,8                      |

Quelle: Arbeitskräfteerhebung 2004-2007, HV der Sozialversicherungsträger – Jahresdurchschnittswerte, eigene Berechnung.

Familienangehörige(r) beschäftigt gewesen ist, oder zwar einen Arbeitsplatz gehabt hat, aber aufgrund von Urlaub, Krankheit oder Ähnlichem nicht gearbeitet hat.

- Neben den drei im LFK gebräuchlichen Gruppen gibt es im Lebensunterhaltskonzept die Unterscheidungsmerkmale ‚in Elternkarenz‘, ‚Pensionist‘, ‚dauerhaft arbeitsunfähig‘, ‚haushaltsführend‘ und ‚Schüler/Student‘. Bis 2003 war es notwendig, zumindest zwölf Stunden pro Woche zu arbeiten, um als beschäftigt gelten zu können. Mit der Umstellung im Jahr 2004 ist diese Voraussetzung weggefallen. Andererseits gilt die Abgrenzung des LFK (mindestens eine Stunde pro Woche Arbeit, um als erwerbstätig gelten zu können) hier grundsätzlich nicht. Für die Zuordnung relevant ist die Selbsteinschätzung, welcher Gruppe sich die Betroffenen zugehörig fühlen.

Die Daten des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger basieren auf den SV-Anmeldungen der Betriebe (Vollerhebung), wobei Beschäftigungsverhältnisse (nicht beschäftigte Personen!) gezählt werden. In der vorliegenden Untersuchung werden lediglich unselbstständige Beschäftigungsverhältnisse (inkl. Beamte)<sup>2</sup> berücksichtigt, die ein über die Geringfügigkeitsgrenze hinausgehendes Beschäftigungsausmaß aufweisen.<sup>3</sup>

Ein direkter Vergleich der Gesamtzahlen ist wegen dieser Unterschiede zwar nicht möglich, ein Vergleich der Entwicklungen jedoch schon.

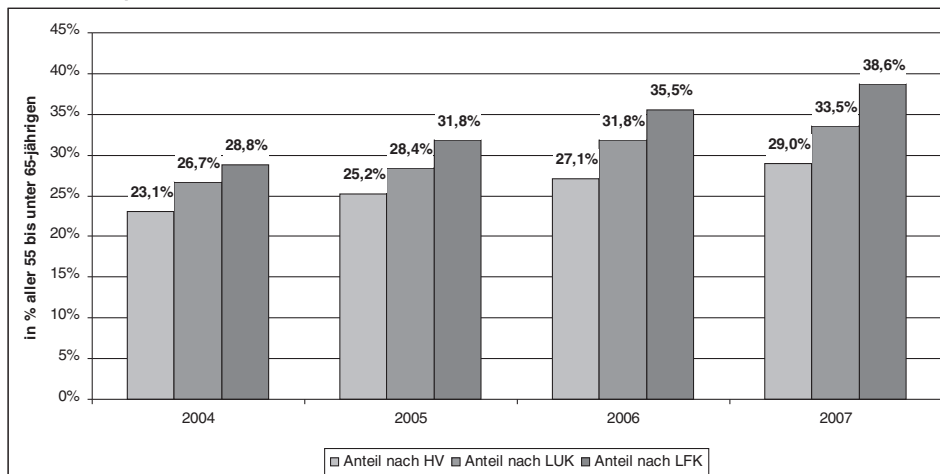
## **1.2 Eine Frage des Messkonzeptes**

Die drei beschriebenen Konzepte zeigen deutlich die Grenzen der Statistik auf. Im LFK werden z. B. Personen, die zusätzlich zu ihrer Pension geringfügig beschäftigt sind, den Beschäftigten zugerechnet.<sup>4</sup> Im LUK hängt dies von der Selbsteinschätzung der/des Einzelnen ab. Die HV-Systematik erscheint am besten geeignet, um die Frage nach der Ausweitung Existenz sichernder Beschäftigung von älteren Personen zu beurteilen. Die Einschränkungen des Konzepts (siehe oben) dürfen dabei jedoch nicht ignoriert werden.

## **1.3 Entwicklung seit 2004**

Obwohl jedes der drei angeführten Konzepte einen kontinuierlichen Anstieg der Beschäftigungsquote misst, sind die Unterschiede enorm. So stieg die Quote nach LFK von 28,8% im Jahr 2004 auf 38,6% 2007, jene nach LUK von 26,7% auf 33,5% und die HV-Beschäftigungsquote von 23,1% auf 29,0% (vgl. Abbildung 1). Dieser Umstand legt den Schluss nahe, dass der Anstieg in beträchtlichem Ausmaß vom verwendeten Messkonzept abhängig ist.

Auffällig ist, dass der Anstieg, gemessen in Prozentpunkten, in allen drei

**Abbildung 1: Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen (2004 bis 2007)**

Quelle: Statistik Austria, Hauptverband der Sozialversicherungsträger, eigene Berechnung.

Fällen in der Gesamtheit der 55- bis 64-jährigen Personen größer ist, als jener in den beiden Teilgruppen (vgl. Tabelle 1). So stieg die Beschäftigung der gesamten beobachteten Gruppe nach LFK zwischen 2004 und 2007 um 9,8 Prozentpunkte, die der 55- bis 59-Jährigen aber nur um 7,8 Prozentpunkte und jene der 60- bis 64-Jährigen nur um 7,9. Das erklärt sich durch die Entwicklung der zugrunde liegenden Bevölkerungsdaten, auf die in weiterer Folge im Detail eingegangen wird.

Tabelle 2 zeigt einen absoluten Anstieg nach LFK von über 79.200 Beschäftigten, bei lediglich 52.200 nach LUK und 44.700 nach HV-Daten. Die Unterschiede zwischen den Messkonzepten sind bei den 60- bis 64-Jährigen besonders augenscheinlich: Der Anstieg in dieser Gruppe ist nach LFK etwa dreimal so stark wie nach LUK.

## 2. Gründe für den Anstieg der Beschäftigungsquote

### 2.1 Einflussfaktor demografische Entwicklung

Die Struktur der zugrunde liegenden Gesamtbevölkerung stellt einen wesentlichen Einflussfaktor für die Entwicklung der Beschäftigungsquote älterer Personen dar:

#### 2.1.1 Bevölkerungsrückgang

Zu beachten ist fürs Erste, dass die Zahl der Menschen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren zwischen 2004 und 2007 um 40.400 gesunken

**Tabelle 2: absolute Veränderung der Beschäftigung (2004 bis 2007)**

| HV        | 2004    | 2007    | Änd. 2004-07 | Änd. 2004-07 in % |
|-----------|---------|---------|--------------|-------------------|
| 55 bis 59 | 184.869 | 217.260 | 32.391       | 17,5%             |
| 60 bis 64 | 37.877  | 50.214  | 12.337       | 32,6%             |
| 55 bis 64 | 222.746 | 267.474 | 44.728       | 20,1%             |
| LUK       |         |         |              |                   |
| 55 bis 59 | 209.500 | 253.100 | 43.600       | 20,8%             |
| 60 bis 64 | 47.700  | 56.300  | 8.600        | 18,0%             |
| 55 bis 64 | 257.200 | 309.400 | 52.200       | 20,3%             |
| LFK       |         |         |              |                   |
| 55 bis 59 | 219.200 | 272.830 | 53.630       | 24,5%             |
| 60 bis 64 | 58.000  | 83.578  | 25.578       | 44,1%             |
| 55 bis 64 | 277.200 | 356.408 | 79.208       | 28,6%             |

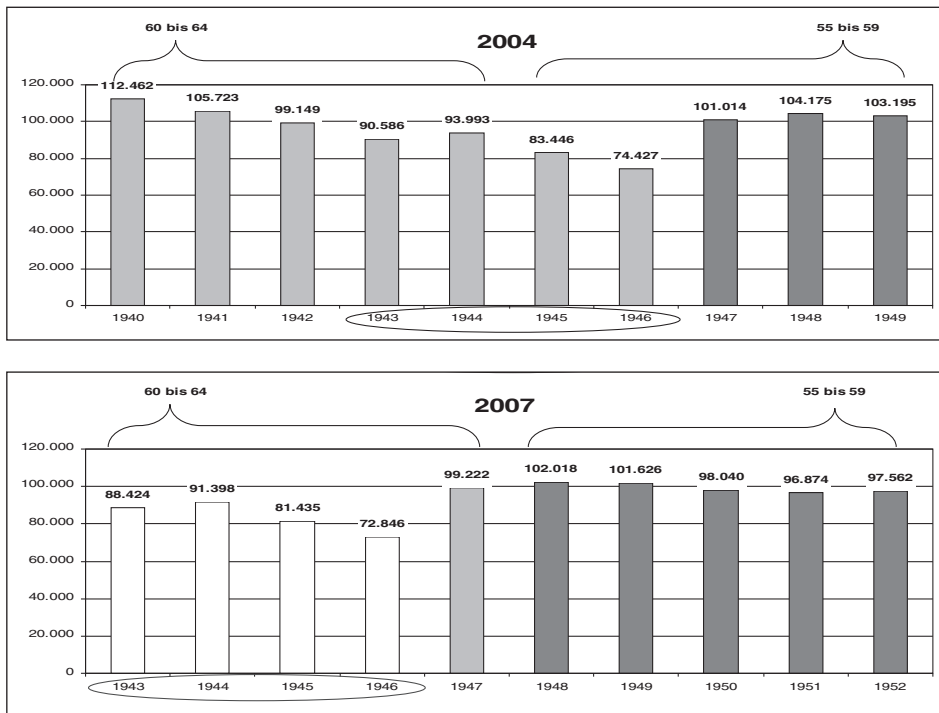
Quelle: Arbeitskräfteerhebung 2004 – 2007, HV der Sozialversicherungsträger – Jahresdurchschnittswerte, eigene Berechnung.

ist (vgl. Abbildung 3). Daraus folgt, dass die Beschäftigungsquote selbst dann gestiegen wäre, wenn sich die Anzahl der erwerbstätigen Personen im Vergleichszeitraum nicht verändert hätte.

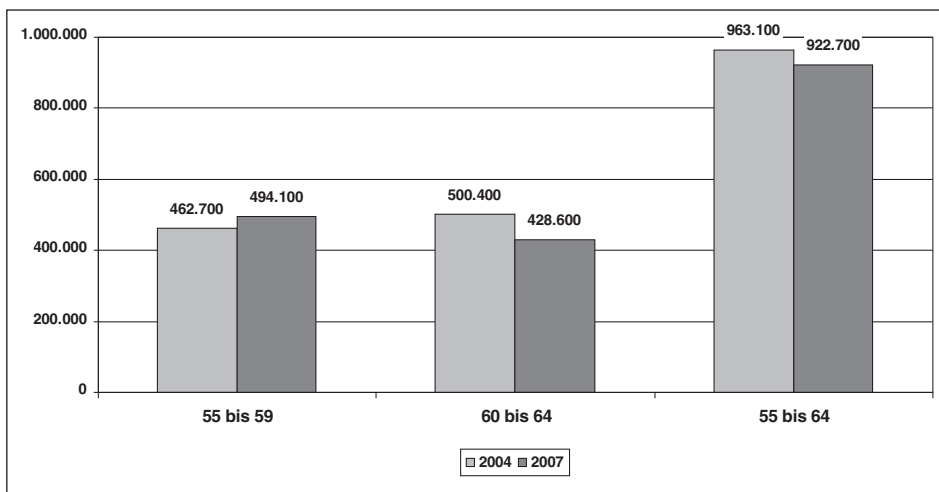
### 2.2.2 Verschiebung der Gewichtung der Altersgruppen

Eine weitere, im vorliegenden Zusammenhang wichtige Einflussgröße ist die Gewichtung der Altersgruppen innerhalb der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen. Im Beobachtungszeitraum 2004 bis 2007 gab es massive Verschiebungen – mit erheblicher Auswirkung auf die Entwicklung der Beschäftigungsquote. Abbildung 2 zeigt die Bevölkerungsstruktur der Jahre 2004 und 2007 nach Geburtsjahrgängen. Auffällig ist die im Verhältnis zu den anderen relevanten Jahren unterdurchschnittliche Besetzung der Geburtsjahrgänge 1943 bis 1946. Diese Menschen waren 2004 zwischen 58 und 61 Jahre alt und damit einigermaßen gleichmäßig zwischen den 55- bis 59-Jährigen und den 60- bis 64-Jährigen aufgeteilt. 2007 war diese Gruppe jedoch bereits zwischen 61 und 64 Jahre alt und damit zur Gänze der Gruppe der 60- bis 64-Jährigen zugeordnet.

Das führte zu dem Effekt, dass sich das Verhältnis innerhalb der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen ganz erheblich zugunsten der 55- bis 59-Jährigen verschob. 2004 waren 48% der 55- bis 64-Jährigen 59 Jahre alt oder jünger, 2007 waren es 53,5%.

**Abbildung 2: Bevölkerung nach Geburtsjahrgängen (2004 und 2007)<sup>6</sup>**

Quelle: Statistik Austria, interaktive Datenbank, eigene Berechnung.

**Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung der 55- bis 64-Jährigen**

Quelle: Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung.

Abbildung 3 verdeutlicht die beschriebene Entwicklung und zeigt für den Zeitraum zwischen 2004 und 2007:

- einen Anstieg der Bevölkerung von 55 bis 59 um 31.400 Personen,
- einen Rückgang der Bevölkerung von 60 bis 64 um 71.800 Personen,
- und damit in Summe einen Rückgang der Bevölkerung von 55 bis 64 um 40.400 Personen.

Da die Erwerbsquote der 55- bis 59-Jährigen weit höher ist als jene der 60- bis 64-Jährigen, bewirkt diese Verschiebung in den Statistiken einen „automatischen“ Beschäftigungsanstieg der Gesamtgruppe. Das durch die Bevölkerungsentwicklung zunehmende relative Gewicht der Gruppe der 55- bis 59-Jährigen im Verhältnis zu den 60- bis 64-Jährigen hätte auch dann die Beschäftigungsquote der älteren Beschäftigten angehoben, wenn die Zahl der Beschäftigten zwischen 55 und 64 unverändert geblieben wäre.

Eine Möglichkeit, diesen statistischen Effekt zu messen, besteht darin, die Beschäftigungsquote der 55- bis 59- und jene der 60- bis 64-Jährigen des Jahres 2004 durch die veränderte Bevölkerungsstruktur 2007 zu dividieren:

$$\frac{BQ^7(55 \text{ bis } 59) 2004 * BV^8(55 \text{ bis } 59) 2007}{BV(55 \text{ bis } 64) 2007} + \frac{BQ(60 \text{ bis } 64) 2004 * BV(60 \text{ bis } 64) 2007}{BV(55 \text{ bis } 64) 2007}$$

Subtrahiert man davon die Beschäftigungsquote des Jahres 2004, ergibt sich der Beschäftigungsanstieg (in Prozentpunkten), der sich allein durch die Verschiebung des relativen Gewichts der Alterskohorten erklären lässt.

Tabelle 3 zeigt die Veränderung, die allein auf die Verschiebung des relativen Gewichts der Alterskohorten der 55- bis 59-Jährigen und der 60- bis 64-Jährigen bedingt ist. Es ergibt sich, je nach Messkonzept, eine demografisch bedingte Überbewertung der Beschäftigungsentwicklung der

**Tabelle 3: Durch veränderte Gewichtung erklärbare Erhöhung der Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen (2004 bis 2007)**

| Messkonzept     | statistisch ausgewiesene Änd. 2004-07 in %-pkt. | davon durch Veränd. d. rel. Gewichts der Alterskohorten erklärbar, in %-pkt. | Anteil am Gesamtanstieg |
|-----------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Anteil nach HV  | 5,9                                             | 1,8                                                                          | 30,4%                   |
| Anteil nach LUK | 6,8                                             | 2,0                                                                          | 28,8%                   |
| Anteil nach LFK | 9,8                                             | 2,0                                                                          | 20,0%                   |

Quelle: Arbeitskräfteerhebung 2004-2007, HV der Sozialversicherungsträger – Jahresdurchschnittswerte, eigene Berechnung.

55- bis 64-Jährigen zwischen 1,8 und 2,0 Prozentpunkten. Das bedeutet, dass zwischen 20% und 30% des Anstiegs der Beschäftigungsquote allein auf eine Verschiebung der Altersstruktur zurückzuführen sind.

## 2.2 Unterschiedliche Entwicklung bei Frauen und Männern

Die Entwicklung nach Geschlecht zeigt einen jeweils ähnlich starken absoluten Beschäftigungsanstieg bei Männer und Frauen. Dabei zeigt sich, dass der Anstieg bei den 55- bis 59-Jährigen stärker von den Frauen, der der 60- bis 64-Jährigen – wenig überraschend wegen des unterschiedlichen Pensionsantrittsalters – weit stärker von den Männern getragen wird. Auch hier gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den drei Messkonzepten: So stieg z. B. nach LFK die Beschäftigung bei den 60- bis 64-Jährigen um 7.400 Frauen, nach LUK jedoch nur um 200 (vgl. Tabelle 4)!

**Tabelle 4: Anstieg der Beschäftigungsquote nach Geschlecht (2004 bis 2007)**

| Entwicklung nach Geschlecht |                 | HV                  |         | LUK                 |         | LFK                 |         |
|-----------------------------|-----------------|---------------------|---------|---------------------|---------|---------------------|---------|
|                             |                 | in PP <sup>1)</sup> | absolut | in PP <sup>1)</sup> | absolut | in PP <sup>1)</sup> | absolut |
| Männer                      | 55 bis unter 60 | 2,2                 | 13.368  | 3,5                 | 18.000  | 5,8                 | 23.665  |
|                             | 60 bis unter 65 | 6,7                 | 9.693   | 6,6                 | 8.500   | 11,6                | 18.145  |
|                             | 55 bis unter 65 | 6,5                 | 23.061  | 7,5                 | 26.500  | 11,0                | 41.810  |
| Frauen                      | 55 bis unter 60 | 5,8                 | 19.023  | 8,3                 | 25.700  | 9,8                 | 29.965  |
|                             | 60 bis unter 65 | 1,7                 | 2.644   | 0,9                 | 200     | 4,5                 | 7.433   |
|                             | 55 bis unter 65 | 5,3                 | 21.667  | 6,2                 | 25.900  | 8,8                 | 37.398  |

Quelle: Arbeitskräfteerhebung 2004 – 2007, HV der Sozialversicherungsträger – Jahresdurchschnittswerte, eigene Berechnung. 1) Prozentpunkte.

## 2.3 Einflussfaktor mithelfende Angehörige

Das LFK teilt die beschäftigten Personen in ‚Unselbstständige‘ und ‚Selbstständige und Mithelfende‘ ein. Mit einer Umstellung der Befragung zwischen den Jahren 2006 und 2007 ist es zur Veränderung der Erfassung und damit zur Überbewertung der ‚Mithelfenden‘ (einer Untergruppe in der Kategorie ‚Selbstständige und Mithelfende‘) gekommen. Ein Vergleich der Zahlen zeigt, dass die Mithelfenden im Jahr 2004 0,7 Prozentpunkte der erwerbstätigen 55- bis 64-Jährigen ausmachten, 2005 1,2 Prozentpunkte, 2006 1,3 Prozentpunkte und 2007 2,6 Prozentpunkte. Das bedeutet, dass der Anstieg zwischen 2004 und 2006 0,6 Prozentpunkte betragen hat,

jener im Jahr danach 1,3 Prozentpunkte, also mehr als doppelt so groß war (vgl. Tabelle 5).

Aus den vorhandenen Daten lässt sich die Überbewertung der ‚Mithelfenden‘ im Jahr 2007 nicht abschließend beurteilen. Geht man aber davon aus, dass der Anstieg einigermaßen konstant erfolgt ist (ähnlich dem Beschäftigungsanstieg insgesamt), so ist es wahrscheinlich, dass ein Wachstum von durchschnittlich 0,3 Prozentpunkten zwischen 2004 und 2006 sich auch im Jahr 2007 fortsetzte. Diese Annahme führt zum Schluss, dass die ‚Mithelfenden‘ 2007 eher 1,6 Prozentpunkte ausmachen dürften, anstatt der ausgewiesenen 2,6 Prozentpunkte. Von dieser Annahme ausgehend, ist der Beschäftigungsanstieg nach LFK allein aufgrund der Überbewertung der ‚Mithelfenden‘ um etwa einen Prozentpunkt zu hoch ausgewiesen.

**Tabelle 5: Entwicklung der Beschäftigung der ‚Mithelfenden‘ in % der Gesamtbevölkerung der Gruppe 55 bis 64 (2004 bis 2007)**

| Altersgruppe | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Ø Anstieg pro Jahr<br>2004-06 | Anstieg<br>2006-07   |
|--------------|------|------|------|------|-------------------------------|----------------------|
| 55 bis 64    | 0,7% | 1,2% | 1,3% | 2,6% | 0,3 PP <sup>1)</sup>          | 1,3 PP <sup>1)</sup> |

Quelle: Arbeitskräfteerhebung 2004, 2005, 2006, 2007, Tabelle D4, eigene Berechnung.  
1) Prozentpunkte.

## 2.4 Einflussfaktor Altersteilzeit

Die starken Zuströme zur Altersteilzeit bis Ende 2003 beruhten meist auf Blockzeitvereinbarungen. 2004 war der Großteil dieser Gruppe noch in der Vollarbeitsphase, 2007 hingegen in der Freistellungsphase. Obwohl sie de facto bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren, wurden diese Menschen zumindest im Rahmen von HV-Statistik und LFK als beschäftigt gezählt.<sup>10</sup>

Für Altersteilzeitvereinbarungen, die bis Ende 2003 abgeschlossen wurden, wird keine Einteilung darüber ausgewiesen, wie viele Personen eine Blockzeitvereinbarung getroffen haben. Unterstellt man eine Verteilung vergleichbar mit jener des Altersteilzeitgeldes ab 2004, so ist davon auszugehen, dass etwa drei von vier Personen Blockzeitvereinbarungen in Anspruch genommen hatten und (aufgrund des Beginns der Altersteilzeit vor 2004) sich 2007 auch bereits in der Ruhephase befanden. Aufgrund der Datenlage ist eine Aussage über das genaue Ausmaß der dadurch entstandenen Überbewertung der Beschäftigungsquote nicht möglich. Es ist aber davon auszugehen, dass von den 20.200 Personen, die 2007 im Rahmen einer Altersteilzeitvereinbarung (alte Regelung) vom AMS als beschäftigt ausgewiesen worden sind,<sup>11</sup> etwa 15.000 de facto bereits aus dem Erwerbsleben ausgeschieden waren.

## 2.5 Einflussfaktor Anhebung des Pensionsantrittsalters

Das gesetzliche Antrittsalter für vorzeitige Alterspensionen lag bis Mitte 2004 für Frauen bei 56,5 Jahren und für Männer bei 61,5 Jahren (Anhebung durch die Pensionsreform 2000 ausgehend von 55 bzw. 60 Jahren). Mit der Pensionsreform 2003 wurde die vorzeitige Alterspension bei Arbeitslosigkeit sofort, jene bei langer Versicherungsdauer – durch die Anhebung des Antrittsalters auf 60 bzw. 65 Jahre bis zum Jahr 2017 – etappenweise abgeschafft.

Im Rahmen der Pensionsreform 2004 wurde mit der Einführung der Korridorpension wieder die dauerhafte Möglichkeit eines „vorzeitigen“ Pensionsantritts mit 62 Jahren geschaffen. Das Korridorpensionsalter von 62 Jahren gilt sowohl für Männer als auch für Frauen. Das bedeutet aber, dass die Korridorpension bis zum Jahr 2028 für Frauen keine Rolle spielt – bis dahin liegt das Regelpensionsalter für Frauen unter 62 Jahren.

Abgesehen von der zeitlich befristeten Langzeitversichertenregelung, die Männern bei 45 Beitragsjahren noch einen Pensionsantritt ab 60 Jahren, Frauen bei 40 Beitragsjahren einen Pensionsantritt ab 55 Jahren eröffnet, besteht für Männer nunmehr frühestens ab 62 Jahren die Möglichkeit, eine Alterspension in Anspruch zu nehmen. Für Frauen wirkt die schrittweise Erhöhung des frühestmöglichen Antrittsalters fort, bis letztlich ab 2028 ebenfalls 62 Jahre erreicht sind. Gegen Ende 2007 betrug dieses 57,5 Jahre und lag damit rund ein Jahr über jenem des Jahres 2004.

Die Erwerbsbeteiligung älterer Personen wird logischerweise von der Anhebung des Pensionsantrittsalters für vorzeitige Alterspensionen mit beeinflusst. Der Anstieg der Beschäftigungsquoten war in den jeweils betroffenen Altersgruppen (Männer 60-64, Frauen 55-59) merklich stärker als in den von der Altersanhebung nicht betroffenen Altersgruppen (vgl. Tabelle 4).

## 2.6 Einflussfaktor Konjunkturaufschwung

Der Zeitraum 2004 bis 2007 stellt eine Phase konjunkturellen Aufschwungs dar. Das durchschnittliche reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts lag bei 3,0% pro Jahr, im Vergleich zu 1,0% in den Jahren 2001 bis 2003. Dieser Anstieg hat sich in der Beschäftigungsquote der 25- bis 54-Jährigen niedergeschlagen (Personen im Haupterwerbsalter). Diese stieg nach HV von 67,8% im Jahr 2004 auf 68,8% im Jahr 2007, nach LUK von 78,8% auf 80,4% und nach LFK von 82,6% auf 84,0%. Dieser Anstieg ist zwar geringer als jener in der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen, ein vergleichbarer Trend ist jedoch erkennbar (vgl. Tabelle 6).

**Tabelle 6: Anstieg der Beschäftigungsquote der 25- bis 54-Jährigen (2004 bis 2007)**

|       | 2004  | 2007  | Änd. 2004-07 in<br>%-pkt. |
|-------|-------|-------|---------------------------|
| HV 1) | 67,8% | 68,8% | 1,0                       |
| LUK   | 78,8% | 80,4% | 1,6                       |
| LFK   | 82,6% | 84,0% | 1,4                       |

Quelle: Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung 2004 und 2007, HV der Sozialversicherungsträger. 1) Unselbstständige und Beamte.

### 3. Fazit und Zusammenfassung

Der Anstieg der Erwerbsquote bei 55- bis 64-jährigen Personen zwischen 2004 und 2007 ist auf den ersten Blick beeindruckend. Bei genauerem Hinsehen treten jedoch Effekte zutage, die das Ausmaß des Anstiegs deutlich relativieren:

- die statistische Messmethode: Der Anstieg nach LFK fällt um drei Prozentpunkt stärker aus als nach LUK und um fast vier Prozentpunkte als jener nach HV-Daten,
- die demografische Entwicklung, inklusive der Verschiebung der Gewichtung innerhalb der Gruppe der 55- bis 64-Jährigen hin zu den 55- bis 59-Jährigen,
- die Überbewertung der Mithelfenden in der Arbeitskräfteerhebung 2007,
- die Einbeziehung von Personen in die Beschäftigtenstatistik, die sich in der Ruhephase der Altersteilzeit befinden.

Der darüber hinausgehende tatsächliche Anstieg der Beschäftigungsquote bei den 55- bis 64-Jährigen wird von der Erhöhung des Pensionsantrittsalters und der gesamtwirtschaftlichen Erholung ab 2004 getragen.

Von den HV-Daten ausgehend, ist bei Berücksichtigung der demografischen Effekte und der Verzerrungen durch die Altersteilzeitregelung von einem Anstieg der Beschäftigungsquote älterer Personen von maximal 3 bis 3,5 Prozentpunkten auszugehen.

Es ist folglich große Vorsicht geboten, wenn unter Verweis auf statistisch ausgewiesene Werte von einer massiven Verbesserung der Beschäftigungssituation bei älteren ArbeitnehmerInnen gesprochen wird. So sagte der damalige Wirtschaftsminister Bartenstein am 1. 7. 2008 zur APA: „Durch das Auslaufen der Frühpensionssysteme und andere Maßnahmen steigt die Beschäftigungsquote der älteren Menschen stark, und das ist gut so.“

Die reale Entwicklung war selbst in den sehr guten Wirtschaftsjahren 2004 bis 2007 für die älteren ArbeitnehmerInnen eine wesentlich weniger günstige.

Der aktuelle Wirtschaftseinbruch und zusätzlich der in naher Zukunft auf uns zukommende Übertritt der stark besetzten Geburtsjahrgänge der Baby-Boom-Generation vom Haupterwerbsalter in das höhere Erwerbsalter machen es notwendig, dass der Verbesserung der Erwerbschancen älterer ArbeitnehmerInnen auch in Zukunft ein ganz zentraler Stellenwert in der Arbeitswelt und der Beschäftigungspolitik eingeräumt wird.

## Anmerkungen

- \* Der Autor dankt Margit Epler, Erik Türk und Josef Wöss für ihre Unterstützung.
- <sup>1</sup> Die Arbeitskräfteerhebung beruht auf den Ergebnissen des Mikrozensus, einer Befragung, deren Systematik zwischen 2003 und 2004 weitreichend verändert wurde. Eine wesentliche Neuerung war die Einführung der kontinuierlichen Befragung, wodurch die Datenerhebung nicht mehr auf bestimmte Monate beschränkt ist. Auf diese Weise konnten Ergebnisverzerrungen reduziert und saisonale Verläufe besser dargestellt werden. Aufgrund dieser Änderungen wäre ein Vergleich der Daten ab 2004 mit jenen bis 2003 wenig aussagekräftig.
- <sup>2</sup> Mit und ohne Berücksichtigung präsenzdienstleistender Personen und KRG- bzw. KBG-BezieherInnen, die sich zuvor in einem aufrechten Dienstverhältnis befunden haben.
- <sup>3</sup> Zusätzlich zu den hier verwendeten Daten unselbstständig Beschäftigter (ArbeiterInnen, Angestellte und BeamtenInnen) werden vom HV die Beschäftigungsdaten Selbstständiger (GSVG), freiberuflich Selbstständiger (FSVG) und von Bauern (BSVG) erfasst. Diese werden unabhängig von Unselbstständigen ausgewiesen und sind zum Teil nicht in vergleichbarem Ausmaß verfügbar.
- <sup>4</sup> Die Analyse der Stärken und Schwächen des Labour Force-Konzepts allein wäre einen eigenen Artikel wert.
- <sup>5</sup> Vergleicht man diese Zahlen mit jenen der Lebendgeborenen der jeweiligen Jahre, gibt es nur beschränkt Übereinstimmungen. Es ist anzunehmen, dass der Zustrom von GastarbeiterInnen, beginnend in den 1970er-Jahren, neben dem Bevölkerungsrückgang infolge des 2. Weltkriegs ein bestimmender Faktor für die Bevölkerungsstruktur des Jahres 2007 ist.
- <sup>6</sup> Die Arbeitskräfteerhebung weist die Bevölkerung nur in 5-Jahres-Kohorten aus, weshalb für Abbildung 2 eine andere Quelle verwendet werden musste. Die Summen der Werte in Abbildung 2 stimmen daher nicht genau mit jenen in Abbildung 3 überein.
- <sup>7</sup> Beschäftigungsquote.
- <sup>8</sup> Bevölkerung.
- <sup>9</sup> Der Autor dankt Dr. Eichwalder von Statistik Austria für diese Information.
- <sup>10</sup> Da das LUK, wie bereits erwähnt, auf Selbsteinschätzung der befragten Personen beruht, ist dort eine eindeutige Zuordnung nicht möglich.
- <sup>11</sup> Vgl. AMS Österreich – Arbeitsmarktdatenbank: LB 550.

## Literatur

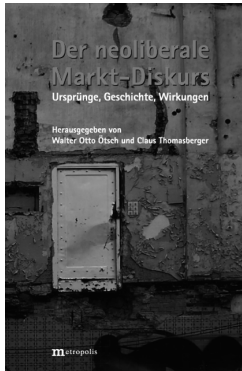
- Arbeit und Alter, eine Initiative von Industriellenvereinigung, Bundesarbeitskammer, Wirtschaftskammer Österreich und Österreichischem Gewerkschaftsbund; <http://www.arbeitundalter.at> (erstellt 2002).
- Arbeiterkammer Wien, Das neue Pensionsrecht: für wen gilt was im Jahr 2006 (Wien 2006).
- Arbeitsmarktservice Österreich, Arbeitsmarktdatenbank (<http://iambweb.ams.or.at/ambweb/AmbwebServlet?trn=start>).
- Austria Presse Agentur – OTS, [http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=OTS\\_20080701\\_OTS0208](http://www.ots.at/presseaussendung.php?schluessel=OTS_20080701_OTS0208).
- Biel, Kai; Templ, Norbert (Hrsg.), Europa altert – na und? (= Sozialpolitik in Diskussion 4, Arbeiterkammer Wien, Wien 2007).
- Eurostat, Eurostat-Datenbank, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,45323734&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=REF\\_SI\\_EM&depth=2](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,45323734&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=welcomeref&open=/&product=REF_SI_EM&depth=2).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Beschäftigungsstatistik – Jahresergebnisse 2004 (Wien 2006).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Beschäftigungsstatistik – Jahresergebnisse 2005 (Wien 2006).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Beschäftigungsstatistik – Jahresergebnisse 2006 (Wien 2007).
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Beschäftigungsstatistik – Jahresergebnisse 2007 (Wien 2008).
- Schönbauer, Ulrich, Ältere im Betrieb (=Sozialpolitik in Diskussion 1, Arbeiterkammer Wien, Wien 2006).
- Statistik Austria, interaktive Datenbank SuperSTAR; <http://sdb.statistik.at/superwebguest/login.do?guest=guest&db=dbbevstprog>.
- Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, Ergebnisse des Mikrozensus 2004 (Wien 2006).
- Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, Ergebnisse des Mikrozensus 2005 (Wien 2006).
- Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, Ergebnisse des Mikrozensus 2006 (Wien 2007).
- Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung, Ergebnisse des Mikrozensus 2007 (Wien 2008).
- Türk, Erik, generelle ALV- Beitragsbefreiung für ältere Beschäftigte (= unveröff. Arbeitspapier, Arbeiterkammer Wien, Wien 2007).

## NEUERSCHEINUNGEN

Walter Otto Ötsch, Claus Thomasberger (Hg.)

### Der neoliberale Markt-Diskurs

Ursprünge, Geschichte, Wirkungen



Die gegenwärtige Krise ist auch eine Krise des neoliberalen Projekts, das die Gesellschaft nachhaltig verändert hat. Es beruht auf dem vorbehaltlosen Glauben an die Selbstregulierung eines blinden Mechanismus und an die segensreichen Wirkungen der Marktkräfte. Ziel des Buches ist es, den gemeinsamen Kern der unterschiedlichen marktradikalen Denkrichtungen herauszuarbeiten, die neoliberale Epoche von früheren Stadien zu unterscheiden, den Einfluss von Theorien auf den öffentlichen Diskurs zu untersuchen, und ihre Durchsetzung im Zusammenhang mit einem Meinungsklima zu sehen, zu dem Ökonomen aktiv beigetragen haben.

276 Seiten, 29,80 €, ISBN 978-3-89518-732-2

Arno Bammé, Wilhelm Berger, Caroline Gerschlager, Luise Gubitzer (Hg.)

### Der kalte Blick der Ökonomie



30 Gespräche über den Zustand der Ökonomie und Ökonomie mit Elmar Altvater, Robert Ayres, Rudolf Bahro, Leonhard Bauer, Hans-Christoph Binswanger, Kurt Dopfer, Faye Duchin, Jean-Pierre Dupuy, Wolfgang Edelmüller, André Gorz, Heinz-Dieter Hausteine, Wassily W. Leontief, Christian Lutz, Harry Maier, Ernest Mandel, Andreas Novy, Theresia von Oertzen, Reinhard Pirker, Michael Pollak, Kurt Rothschild, Stefan Schleicher, Gerhard Schwarz, Rolf Schwendter, Ota Sik, Rolf Steppacher, Ulrich Thielemann, Herbert Walther, Claudia von Werlhof, Helmut Willke

908 Seiten, 2 Bände, 69,80 €, ISBN 978-3-89518-726-1

# m etropolis-Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

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

## BERICHTE UND DOKUMENTE

### Eine neue Rolle für Polens Gewerkschaften

Michael Mesch

1980/81 stand die Gewerkschaft „Solidarität“ (poln. Solidarność) an der Spitze einer Volksbewegung für bessere Lebensbedingungen und politische Freiheiten, die das kommunistische Regime in Polen an den Rand des Zusammenbruchs brachte. Und 1989 übte die Solidarität maßgeblichen Einfluss aus auf den friedlichen, am runden Tisch ausgehandelten Übergang Polens von einem totalitären Ein-Parteien-Staat mit planwirtschaftlicher, staatssozialistischer Wirtschaftsordnung zu einem liberal-demokratischen Rechtsstaat mit marktwirtschaftlicher, privatunternehmerischer Wirtschaftsordnung.

Mittlerweile haben die polnischen Gewerkschaften viel Einfluss und Gestaltungskraft eingebüßt. Wie kam es zu dieser Entwicklung?

Im Rückblick wird deutlich, dass der Niedergang der Gewerkschaften in den 1990er-Jahren in erster Linie eine Folge des kommunistischen Erbes und der davon beeinflussten Gewerkschaftsziele und -strategien war.

Der Verfall des Produktionssystems erwies sich als besonders nachteilige Konsequenz der alten Wirtschaftsordnung. Dieser Verfall war zugleich Ursache und Wirkung der tiefen Krise der polnischen Volkswirtschaft in den 1970er-Jahren. Er resultierte aus der

Betonung von Quantität statt Qualität, aus der Missachtung qualifizierter Arbeit, fehlenden Leistungsanreizen, der Überbeschäftigung unqualifizierter Arbeitskräfte und den organisatorischen Mängeln der Planwirtschaft, welche immer wieder Lieferengpässe und Produktionsstillstände zur Folge hatten. Betriebe waren eher Einrichtungen sozialer Wohlfahrt denn Stätten der Herstellung qualitativ hochwertiger Produkte. Die Entlohnung der Beschäftigten galt der Anwesenheit im Betrieb, nicht der tatsächlichen Leistung.

Besonders hoch war die Unzufriedenheit über den Verfall des Produktionssystems unter den Facharbeitern und den technischen Angestellten. Diese waren es, die 1980 die unabhängige Gewerkschaft Solidarität gründeten. Eines der wirtschaftspolitischen Hauptziele der Solidarität bildete die Wiederherstellung der Würde der Arbeit. Die Wertschätzung qualifizierter Arbeitskräfte wurde als notwendige Voraussetzung für die Produktion hochwertiger Güter gesehen, welche auf den Weltmärkten bestehen könnten. Als Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles zeichneten sich Ende der 1980er-Jahre, als eine totale Systemtransformation bereits möglich schien, die Einführung der Marktwirtschaft und die Privatisierung der staatlichen Unternehmen ab. Diese grundlegende Reform würde, so die Erwartungen der Facharbeiter und technischen Angestellten an der Spitze der Solidarität, die Reorganisation und Straffung der Arbeitsabläufe, die Entlassung nicht benötigter Arbeitskräfte und die Einführung von leistungsbezogenen Löhnen zur Folge haben, kurzum: die

Betriebe wieder zu Stätten der Produktion hochwertiger Sachgüter und Dienstleistungen machen.

Das Bild, das die Führung der Solidarität vom modernen Kapitalismus hatte, war ein idealisiertes: Im Privatbesitz befindliche, in Konkurrenz stehende Unternehmen würden – im Gegensatz zu Staatsbetrieben unter der Planwirtschaft – qualifizierte Arbeitskräfte schätzen, faire Löhne zahlen (v. a. wieder höhere relative Löhne für Facharbeiter), für Arbeitnehmerschutz sorgen, eine effiziente Arbeitsorganisation veranlassen etc. Gewerkschaften wären in der privat- und marktwirtschaftlichen Ordnung nicht mehr notwendig. Nicht zuletzt deshalb legte die Solidarität ihren Aktivitätsschwerpunkt im politischen und nicht im gewerkschaftlichen Bereich.

Während des Umbruchs 1989/90 und danach befürwortete die Solidarität aus den genannten Gründen radikale Marktformen und Privatisierung. Weiters forderte die Gewerkschaft – nach den schlechten Erfahrungen mit der zentralisierten Lohnfestsetzung der kommunistischen Ära, die eine Nivellierung der Löhne zulasten der qualifizierten Beschäftigten mit sich gebracht hatte – eine Dezentralisierung der Lohnverhandlungen auf die Betriebsebene.

Lech Walesa wurde 1990 zum ersten Präsidenten der „Dritten Republik“ gewählt, und politische Parteien, die aus der Gewerkschaft Solidarität hervorgingen, befanden sich 1989-93, 1997-2001 und zuletzt von 2005 bis 2007 an der Macht. Diese Koalitionsregierungen vollzogen den Übergang in die Marktwirtschaft und die Privatisierung.<sup>1</sup> Auch die Linkskoalitionen, die 1993-97 und erneut von 2001-2005 regierten, behielten diesen wirtschaftspolitischen Kurs im Großen und Gan-

zen bei. In politischer Hinsicht war die Solidarität also ungemein erfolgreich. Ganz anders sah es für die Gewerkschaft Solidarität, ja für die Gewerkschaftsbewegung insgesamt aus.

Probleme erwuchsen der Gewerkschaft Solidarität sowohl aus ihren eigenen Zielen und Strategien als auch aus der Umsetzung des von ihr befürworteten wirtschaftspolitischen Kurses durch die aus ihr hervorgegangenen Mitte-Rechts-Parteien AWS („Wahlbündnis Solidarität“) und UW („Freiheitsunion“).

Zwischen der aus Facharbeitern und technischen Angestellten bestehenden Spitze der Solidarität und der Masse der unqualifizierten Mitglieder tat sich rasch ein schwerwiegender Interessenkonflikt auf: Hunderttausende Arbeitskräfte, insbesondere gering qualifizierte, verloren im Zuge der schweren Übergangskrise 1990/91 oder später als Folge der Privatisierungen ihren Arbeitsplatz. Die Gewerkschaftsführung verteidigte damals nicht etwa ihre Mitglieder gegen Entlassungen, sondern erklärte ihnen die Notwendigkeit radikaler Reformen.

Entsprechend ihrer Erwartung, dass Gewerkschaften in einer privatunternehmerischen Marktwirtschaft bald nicht mehr erforderlich sein würden, gab die Solidarität den politischen Aktivitäten Priorität gegenüber den eigentlichen gewerkschaftlichen Aufgaben in den Betrieben. Die Mehrheit der ArbeitnehmerInnen gab denn auch in Umfragen an, dass niemand ihre Interessen vertrete. Die beiden großen Gewerkschaftsdachverbände, die Solidarität (NSZZ) und die „Gesamtpolnische Gewerkschaftsallianz“ (OPZZ), die aus den 1983 gegründeten kommunistischen Betriebsgewerkschaften hervorging, wurden überwiegend nicht als Arbeitnehmer-Interessenorganisa-

tionen, sondern als politische Vertretungen gewisser Gruppeninteressen gesehen.

Zum Reputationsverlust der beiden großen Gewerkschaftsdachverbände trugen zudem die anhaltenden Konflikte zwischen ihnen bei und die überwiegend unkritische Unterstützung der Politiken der jeweils verbündeten Parteien. Beispielsweise verlor die Solidarität gerade zwischen 1997 und 2001 stark an Glaubwürdigkeit, weil sie die unpopulären Maßnahmen der aus Post-Solidarność-Parteien bestehenden Mitte-Rechts-Koalition befürwortete.

Nicht nur die Folgen der eigenen Strategien, sondern auch jene des nachdrücklich unterstützten wirtschaftspolitischen Kurses in Richtung auf Marktwirtschaft und Privatisierung schlugen auf die Gewerkschaften zurück:

Die Arbeitslosenrate stieg rasch über die 10%-Marke und lag zu Beginn des laufenden Jahrzehnts bei rd. 15%.<sup>2</sup> Infolge der Stilllegung unprofitabler Betriebe und von Rationalisierungen sank die Beschäftigung in der Sachgüterproduktion besonders stark. Dies bedeutete, dass ausgerechnet viele jener Industriearbeiter, die durch ihre Beteiligung an den Arbeitskämpfen und Demonstrationen der 1980er-Jahre zu den historischen Erfolgen der Solidarität beigetragen hatten, ihren Arbeitsplatz verloren.

Auch der Beschäftigungsstrukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors und zugunsten kleiner und mittlerer Privatunternehmen trug zum sinkenden Trend des gewerkschaftlichen Organisationsgrades bei. Viele Privatunternehmen ließen gewerkschaftliche Aktivitäten in ihren Betrieben nicht zu.<sup>3</sup> Der gesamtwirtschaftliche kollektivvertragliche De-

ckungsgrad sank auf 35%.<sup>4</sup> Missachtung von kollektivvertraglichen Bestimmungen und von arbeitsgesetzlichen Regelungen ist weit verbreitet.<sup>5</sup> Ein erheblicher Teil der Beschäftigungsverhältnisse in KMU ist dem grauen oder gar dem schwarzen Arbeitsmarkt zuzuordnen.<sup>6</sup> Der Anteil der arbeitenden Armen stieg.

Während sich die Lebensqualität vieler PolInnen seit 1989 deutlich verbesserte, waren die zurückliegenden zwanzig Jahre für Millionen ihrer Landsleute, insbesondere unter den ArbeiterInnen, den Armen, den Alten und jenen im Süden und Osten des Landes, entbehrungsreich und enttäuschend.<sup>7</sup>

Der real existierende Kapitalismus entsprach somit in vielerlei Hinsicht nicht den Erwartungen der Spitze der Solidarität. Faire Löhne und anständige Arbeitsbedingungen sowie die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Regelungen sind im wilden polnischen Kapitalismus keine Selbstverständlichkeit. Angesichts der dargelegten Entwicklungen nimmt es nicht wunder, dass die Unzufriedenheit mit den Gewerkschaften stark zunahm und viele ArbeitnehmerInnen keinen Sinn mehr darin sahen, einer Gewerkschaft beizutreten oder weiter Mitgliedsbeitrag zu zahlen.<sup>8</sup>

Die Zahl der Mitglieder der Gewerkschaft Solidarität fiel von 3-3,5 Mio. 1991 auf 900.000 1999 und 750.000 2006, jene der OPZZ von 2-2,5 Mio. 1991 auf 600.000 2006.<sup>9</sup> Der gesamtwirtschaftliche gewerkschaftliche Organisationsgrad verringerte sich von 28% 1991 auf 14% 2006.<sup>10</sup> Wie gezeigt, waren für den Niedergang der Gewerkschaften sowohl strukturelle Faktoren (wirtschaftliche, soziale und institutionelle Entwicklungen im ost-europäischen Neo-Kapitalismus) als

auch ihre strategischen Entscheidungen und ihre Modernisierungsideologie verantwortlich.

Der real existierende Sozialismus als Feindbild ließ die Gewerkschaft Solidarität ab 1989 also zunächst Politiken befürworten bzw. akzeptieren, die sie bald nachhaltig schwächten. Im real existierenden Neo-Kapitalismus polnischer Spielart hatten die Gewerkschaften somit ein Identitätsproblem, sie fanden lange Zeit nicht ihren Platz in der neuen Wirtschaftsordnung. Die ökonomischen und sozialen Entwicklungen verschärften diese Kluft zwischen der tatsächlichen Rolle der Gewerkschaften und den Erwartungen der ArbeitnehmerInnen.

Der starke Rückgang der Mitgliederzahlen und die Unzufriedenheit der ArbeitnehmerInnen veranlassten die Gewerkschaften zu Beginn des laufenden Jahrzehnts zu einem Kurswechsel: Sie wandelten sich von Unterstützern radikaler marktwirtschaftlicher Reformen zu Organisationen zum Schutz der Beschäftigten. Damit näherte sich das Selbstverständnis der Gewerkschaften jenem der Schwesterorganisationen in Westeuropa an, und die Interessenkonflikte zwischen der Gewerkschaftsführung und der Mitgliederbasis schwanden.

Die polnischen Gewerkschaften stehen vor der überaus schwierigen Aufgabe, den Teufelskreis aus dem unter den ArbeitnehmerInnen weitverbreiteten Gefühl der Machtlosigkeit und der Gewerkschaftsschwäche zu durchbrechen. Der Mitgliederwerbung wird seit einigen Jahren große Aufmerksamkeit geschenkt. Öffentlichkeitswirksame Kampagnen und selektive Anreize für Mitglieder dienen diesem Zweck.<sup>11</sup>

Im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Strategie stehen nun die genuinen gewerkschaftlichen Aufgaben in

den Betrieben, aus der Parteipolitik zogen sich sowohl Solidarität als auch OPZZ im Jahre 2001 zurück. Das, was für die Gewerkschaften in den westeuropäischen Ländern seit Jahrzehnten das tägliche Geschäft ist, mussten die polnischen Gewerkschaften erst – unter sehr ungünstigen Umständen – lernen: sich unter den Bedingungen der neuen Wirtschafts- und Rechtsordnung mit allen legalen Mitteln zur Wehr zu setzen.

Die zwischengewerkschaftlichen Kontakte innerhalb der EU, der Polen seit 2004 angehört, und die EU-Regeln bezüglich der Arbeitsbeziehungen erweisen sich als überaus hilfreich für die polnischen Gewerkschaften: Die Regelungen hinsichtlich des sozialen Dialogs hielten die „Dreiseitige Kommission“, der Vertreter der Gewerkschaftsdachverbände, der Arbeitgeberdachverbände und der Regierung angehören und der für die Lohnbildung eine wichtige Bedeutung zukommt, am Leben.<sup>12</sup> In Europäischen Betriebsräten sind RepräsentantInnen polnischer ArbeitnehmerInnen bereits seit 1994 vertreten. Die Kontakte zu westeuropäischen Gewerkschaften in diesen Gremien ermöglichen den polnischen GewerkschafterInnen wichtige Lernerfahrungen. Und im April 2006 beschloss das Parlament in Warschau ein Gesetz, welches die EU-Richtlinie über Information und Konsultation von Beschäftigten umsetzt. Gemäß diesem Gesetz ist in allen privaten Unternehmen mit 50 oder mehr Beschäftigten ein Betriebsrat eingerichtet worden. In jenen Unternehmen, wo repräsentative Gewerkschaften bestehen, werden die Mitglieder des Betriebsrats von den Gewerkschaften ernannt. Diese Regelung stellt zweifellos einen starken Anreiz für Aktivisten dar, einer Gewerkschaft beizutreten oder eine solche zu

gründen.<sup>13</sup>

Die Gewerkschaft Solidarität hat in den 1980er-Jahren einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, das totalitäre sowjetische Imperium in Osteuropa zu Fall zu bringen. Nun liegen vor den polnischen Gewerkschaften die Mühen der Ebene in der neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Einen Überblick der polnischen Transformationspolitiken bieten Mohr (1997), Juchler (2003), Cotella (2007).
- <sup>2</sup> 2007 belief sich die Arbeitslosenrate auf 9,6%. Zur Entwicklung der polnischen Volkswirtschaft in den letzten Jahren siehe Astrov (2008), die einschlägigen Berichte in den betreffenden Jahrgängen der von der OeNB herausgegebenen Zeitschrift „Focus on European Economic Integration“ und die Webseite des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche (<http://wiiw.ac.at>). Einen Überblick der rezenten Arbeitsmarktentwicklungen bietet Schreiner (2008).
- <sup>3</sup> Dies galt und gilt insbesondere für KMU; vgl. Otte (2002) 456.
- <sup>4</sup> European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Poland: Industrial Relations Profile.
- <sup>5</sup> Vgl. Kohl, Platzer (2004) 55, 153. Die verspätete Auszahlung von Löhnen und die Auszahlung von Löhnen unter dem kollektivvertraglich festgelegten Niveau sind Massenphänomene. Die sehr häufigen und gravierenden Verstöße gegen Gesetzesvorschriften und Kollektivverträge lassen auf höchst unzureichende Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der Betroffenen und ihrer Interessenvertretung (Gewerkschaften, Betriebsrat) schließen.
- <sup>6</sup> Vgl. Otte (2002) 446.
- <sup>7</sup> Die Einkommensungleichheit, gemessen anhand des Gini-Koeffizienten, erhöhte sich in Polen im Vergleich zu

den anderen mittelosteuropäischen Übergangsländern seit 1990 besonders stark; vgl. Leitner, Holzner (2008).

- <sup>8</sup> Siehe dazu insbesondere Mrozowicki, Van Hootegem (2008). Diese Autoren ergänzen die Erklärung der Gewerkschaftsschwäche in Polen, die sich in der Regel auf den institutionellen und wirtschaftsstrukturellen Kontext sowie die gewerkschaftlichen Strategien und Ideologien konzentriert, um die Perspektive von unten, also die Entscheidungssituationen und Verhaltensmuster der potenziellen Mitglieder, der Arbeitnehmerinnen und Angestellten.
- <sup>9</sup> Siehe Ost (2007) 306ff.
- <sup>10</sup> Vgl. Ost (2007) 308; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Industrial relations developments 2006 – Poland.
- <sup>11</sup> Siehe dazu Mrozowicki, Van Hootegem (2008) 199f; Ost (2007) 310ff.
- <sup>12</sup> Seit Juli 2001 hat die „Dreiseitige Kommission für soziale und wirtschaftliche Angelegenheiten“ eine gesetzliche Grundlage. Die Regierung ist gemäß diesem Gesetz verpflichtet, die Kommission in Fragen der Lohnpolitik, der Pensionen und des staatlichen Budgets zu konsultieren. Die Neuregelung erweiterte den Kreis der am gesamtwirtschaftlichen sozialen Dialog Beteiligten: Neben Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberdachverbänden sind in der Kommission nun auch Nationalbank, Statistisches Hauptamt und Repräsentanten der territorialen Selbstverwaltungskörper vertreten. Aufgrund der im Gesetz enthaltenen Mitgliederschwelle (300.000 Mitglieder) gehören der Kommission nur noch Vertreter der drei größten Gewerkschaftsdachverbände an: Solidarität (NSZZ), Gesamtpolnische Gewerkschaftsallianz (OPZZ) und (seit 2002) das „Forum der Gewerkschaften“ (FZZ); siehe Kohl, Platzer (2004) 210; Dialog (2007).  
In der kollektiven Lohnbildung kommen der Kommission zwei Aufgaben zu: Erstens verhandelt sie über den Mindestlohnsatz für das jeweils kommen-

de Jahr. Kommt eine Einigung zustande, wird diese als Empfehlung an den Arbeitsminister übermittelt, der dann formell den staatlichen Mindestlohn erlässt. (Für 2007 belief sich der monatliche Mindestlohn für Vollzeitarbeitskräfte auf 936 PLN bzw. 230 €. Im genannten Jahr bezogen rd. 4.5% der Beschäftigten ausschließlich diesen Mindestlohn.) Im Juli 2005 beschloss das Parlament eine neue Regel für die jährliche Justierung des staatlichen Mindestlohns: Die Wachstumsrate des Mindestlohns soll der prognostizierten Inflationsrate und 2/3 der prognostizierten BIP-Wachstumsrate entsprechen, bis der Mindestlohn die Hälfte des nationalen Durchschnittslohns erreicht hat; vgl. Kohl, Platzer (2006) 159ff; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial relations developments 2006 – Poland*; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Poland: Industrial Relations Profile*. Zweitens verhandelt die Kommission über eine Empfehlung bezüglich des höchsten zulässigen Anstiegs des Durchschnittslohns in Betrieben mit mehr als fünfzig Beschäftigten für das jeweils folgende Jahr. Kommt die Kommission zu keiner Einigung, legt der Arbeitsminister das Lohnlimit fest. Betriebskollektivverträge dürfen keinen höheren Lohnzuwachs erhalten. (Für 2007 einigte sich die Kommission auf eine maximale Lohnzuwachsrate von 3,4%; vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial relations developments 2006 – Poland*). Der kollektive Lohnbildungsprozess ist in Polen somit in der Regel zweistufig, in einigen Bereichen dreistufig: Die Kommission bzw. der Arbeitsminister legt den Mindestlohn anstieg und die maximal zulässige Erhöhung des Durchschnittslohns in Mittel- und Großbetrieben fest. Branchenkollektivverträge existieren nur in wenigen Wirtschaftszweigen, v. a. im öffentlichen Sektor.

Die wichtigste Lohnverhandlungsebene ist die betriebliche. Diese Kollektivverträge orientieren sich an den von der Dreiseitigen Kommission vereinbarten Lohnzuwachsrate (Mindestlohnanstieg als untere Grenze, maximal zulässige Erhöhung des Durchschnittslohns als obere Grenze).

- <sup>13</sup> In jenen privaten Mittel- und Großunternehmen, wo keine repräsentative Gewerkschaft existiert, werden die Mitglieder des Betriebsrats von der gesamten Belegschaft gewählt. Siehe im Einzelnen: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Information and consultation bill adopted*.

## Literatur

- Astrov, Vasily, MOEL: Wachstumsvorsprung gegenüber Westeuropa bleibt erhalten, in: WIFO Monatsberichte 81/5 (2008) 377-392.
- Blanpain, Roger (Hrsg.), *Labour Law and Industrial Relations in Central and Eastern Europe (From Planned to Market Economy)* (Den Haag u. a. 1996).
- Chrosicki, Tadeusz; Golinowska, Stanisława, Polen, in: Lecher, Optenhögel (Hrsg.) (1995) 72-88.
- Cotella, Giancarlo, Central Eastern Europe in the Global Market Scenario. Evolution of the System of Governance in Poland from Socialism to Capitalism, in: *Journal für Entwicklungspolitik* 23/1 (2007) 98-124.
- Cox, Terry M.; Mason, Bob, Interest Groups and the Development of Tripartism in East Central Europe, in: *European Journal of Industrial Relations* 6/3 (2000) 325-347.
- Deppe, Rainer; Tatur, Melanie, Transformation processes and trade union configurations in Poland and Hungary, in: *Transfer* 3/2 (1997) 242-269.
- Dialog. Pismo Dialogu Społecznego/Social Dialogue Magazine, Polish-English Edition, Sonderausgabe anlässlich

- der internationalen Konferenz „Social pacts – a chance to achieve success“ in Warschau am 24. 1. 2007 (Warschau 2007).
- EIRR, Poland. Industrial relations background, in: EIRR 307 (August 1999) 22-27.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Labour Markets, Wages and Social Security in Central and Eastern Europe (Brüssel 1995).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Poland. Industrial relations profile: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/Poland.pdf> (veröffentlicht am 17. 12. 2007; Einsicht genommen: 2. 7. 2008).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Information and consultation bill adopted: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/05/articles/pl060529i.htm> (veröffentlicht am 12. 7. 2006; Einsicht genommen: 2. 12. 2008)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Industrial relations developments 2006 – Poland: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0703019s/p10703019q.htm> (veröffentlicht am 13. 6. 2007; Einsicht genommen: 2. 7. 2008).
- Gaciarz, Barbara; Páńkó, Włodzimierz, Arbeitsbeziehungen in Polen: Weg von der Sozialpartnerschaft hin zum ungeklärten Paternalismus?, in: WISO 24/1 (2001) 103-123.
- Galgóczi, Béla; Mermet, Emmanuel, Wage developments in candidate countries, in: Transfer 9/1 (2003) 50-63.
- Gardawski, Juliusz, Poland's Industrial Workers on the Return to Democracy and Market Economy (Warschau 1996).
- Gortat, Radzislawa, The Feud Within Solidarity's Offspring, in: Waller, Myant (Hrsg., 1994) 116-124.
- Iankova, Elena A., Der soziale Dialog im erweiterten Europa, in: WSI Mitteilungen 10 (2006) 568-
- Juchler, Jakob, Polens Transformationsentwicklung und der EU-Beitritt, in: Wirtschaft und Gesellschaft 29/1 (2003) 103-130.
- Kloc, Kazimierz, Trade Unions and Economic Transformation in Poland, in: Waller, Myant (Hrsg., 1994).
- Kohl, Heribert; Lecher, Wolfgang; Platzer, Hans-Wolfgang, Transformation, EU membership and labour relations in central and eastern Europe: Poland – Czech Republic – Hungary – Slovenia, in: Transfer 6/3 (2000) 399-415.
- Kohl, Heribert; Platzer, Hans-Wolfgang, Labour relations in central and eastern Europe and the European social model, in: Transfer 9/1 (2003) 11-30.
- Kohl, Heribert; Platzer, Hans-Wolfgang, Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa und das „Europäische Sozialmodell“, in: WSI Mitteilungen 1 (2003) 40-50.
- Kohl, Heribert; Platzer, Hans-Wolfgang, Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa, 2. Auflage (Baden-Baden 2004).
- Kohl, Heribert; Platzer, Hans-Wolfgang, Mindestlöhne in Mittelosteuropa, in: Schulten, Thorsten; Bispinck, Reinhard; Schäfer, Claus (Hrsg.), Mindestlöhne in Europa (Hamburg 2006) 148-178.
- Lecher, Wolfgang; Optenhögel, Uwe (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa (Düsseldorf 1995).
- Leitner, Sebastian; Holzner, Mario, Economic Inequality in Central, East and Southeast Europe, in: Intervention 5/1 (2008) 155-188.
- Mailand, Mikkel; Due, Jesper, Social Dialogue in Central and Eastern Europe: Present State and Future Development, in: European Journal of Industrial Relations 10/2 (2004) 179-197.
- Marginson, Paul; Traxler, Franz, After enlargement: preconditions and prospects for bargaining coordination, in: Transfer 11/3 (2005) 423-438.
- Mohr, Elske, Polen: Erfolge im Transformationsprozess – aber wichtige Strukturprobleme sind noch ungelöst, in: ifo Schnelldienst 20 (1997) 29-40.
- Morawski, Witold, Trade Unions in Poland: Dilemmas of Dependence, Independence and Relative Autonomy, in:

- Schienstock et al. (Hrsg.; 1993).
- Mrozowski, Adam; Van Hootegeem, Gert, Unionism and Workers' Strategies in Capitalist Transformation: The Polish Case Reconsidered, in: *European Journal of Industrial Relations* 14/2 (2008) 197-216.
- OECD Economic Surveys, Poland (OECD, Paris, div. Jahrgänge).
- Ost, David, The Weakness of Strong Social Movements: Models of Unionism in the East European Context, in: *European Journal of Industrial Relations* 8/1 (2002) 33-51.
- Ost, David, Trade Union Revitalisation in Poland: Trends and Prospects, in: Phelan (Hrsg., 2007) 303-318.
- Otte, Thomas, Das System der kollektiven Entgeltaushandlung in Polen, in: *Industrielle Beziehungen* 9/4 (2002) 441-462.
- Phelan, Craig (Hrsg.), Trade Union Revitalisation (Bern 2007).
- Rainnie, Al; Hardy, Jane, Trade unions, foreign direct investment and the restructuring of Polish state-owned enterprises, in: *Transfer* 3/2 (1997) 270-290.
- Reutter, Werner, Gewerkschaften und Politik in mittel- und osteuropäischen Ländern, in: *Osteuropa* 11 (1995) 1048-1063.
- Schienstock, Gerd; Thompson, Paul; Traxler, Franz (Hrsg.), Industrielle Beziehungen und Gewerkschaften in ehemaligen sozialistischen Ländern (= Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung, IHS, Wien 1993).
- Schreiner, Josef, Labor Markets in Central, Eastern and Southeastern European EU Member States: General Trends and Migration Effects, in: *Focus on European Economic Integration* 1 (2008) 82-99.
- Schroeder, Wolfgang, Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa – die Bedeutung der Tarifpolitik, in: *WSI Mitteilungen* 1 (2003) 51-59.
- Sewerynski, Michal, Changes in Polish Labour Law and Industrial Relations During the Period of Post-Communist Transformation, in: Blanpain (Hrsg., 1996) 85-108.
- Thirkell, John; Petkov, Krastyu; Vickerstaff, Sarah, The Transformation of Labour Relations. Restructuring and Privatization in Eastern Europe and Russia (Oxford 1998).
- Waller, Michael; Myant, Martin (Hrsg.), Parties, Trade Unions and Society in East-Central Europe (Essex 1994).

## BÜCHER

---

---

### **Cluster und Regionalpolitik – eine kritische Bestandsaufnahme**

Rezension von: Uwe Blien, Gunther Maier, *The Economics of Regional Clusters. Networks, Technology and Policy*, Edward Elgar, Cheltenham 2008, 311 Seiten, gebunden, £ 65.

---

---

Cluster gelten als Hoffnungsträger eines innovationsgetriebenen regionalen Wachstums in Zeiten des globalen Standortwettbewerbs. Dass mit Clustern aber nicht nur positive Effekte verbunden sind, zeigt die aktuelle Weltwirtschaftskrise. Eine starke Konzentration der österreichischen Industrie auf den Automobilsektor, räumlich zusammengeballt in drei Clustern in Wien, der Steiermark und Oberösterreich, ist aufgrund der allgemeinen Branchendynamik besonders von der Krise betroffen – Spezialisierung und Konzentration implizieren eben auch eine erhöhte Risikoanfälligkeit.

Ökonomische Analysen aus räumlicher Perspektive haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Symbolischer Höhepunkt dieser Reintegration räumlicher Betrachtung in den *Mainstream* der Volkswirtschaftslehre ist der Nobelpreis an Paul Krugman. In der Begründung wurden *expressis verbis* dessen Leistungen auf dem Gebiet der Wirtschaftsgeografie („*New Economic Geography*“) gewürdigt. Als Paul Krugman vor mehr als 18 Jahren sein bahnbrechendes Buch veröffentlichte, stellte er die rhetorische Frage, was denn das hervorstechendste Merkmal der Geografie ökonomischer Aktivitäten sei. „The short answer is surely concentration.“ [Krugman (1993)]. Die Konzentration ökonomischer Aktivitäten bzw. einiger Branchen in einigen wenigen Regionen, auch als Cluster bezeichnet, ist Gegenstand des Bandes „*The Economics of Regional Clusters*“, herausgegeben von Gunther Maier, Professor an der Wirtschaftsuniversität Wien, und Uwe Blien, Leiter des Bereiches „Regionale Arbeitsmärkte“ am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

### **Clusterpolitik in Österreich und der EU**

Um die darin versammelten Beiträge in ihrer Bedeutung für die Wirtschaftspolitik einschätzen zu können, erscheinen ein paar Bemerkungen zur Clusterpolitik in Österreich und der EU sinnvoll. Zunächst einige quantitative Kennzahlen, die jedoch aufgrund der schweren statistischen Erfassbarkeit von Clusterunternehmen mit großer Vorsicht zu interpretieren sind: In Österreich arbeiten laut einer aktuellen Studie von Clement und Welbich-Macek (2007) etwa 420.000 Beschäftigte in ca. 3.500 Unternehmen in Clustern und erwirtschaften dort einen Umsatz von 80 Mrd. Euro, das ist etwas weniger als ein Drittel des österreichischen BIP. Der größte Cluster in Österreich ist der oberösterreichische Automobilcluster mit

ca. 83.000 Beschäftigten in 245 Unternehmen und einem Gesamtumsatz von 20 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Zum Vergleich dazu umfasst der oftmals zitierte steirische Automobilcluster 180 Partnerunternehmen mit 46.000 Beschäftigten.<sup>2</sup>

Während Clusterkonzepte mittlerweile als die wahrscheinlich wichtigste regional- bzw. wirtschaftspolitische Strategie für die Mehrzahl der österreichischen Bundesländer bezeichnet werden können, sind es die Länder Steiermark und Oberösterreich, welche hierbei eine Vorreiterrolle einnehmen. Die Anfänge der österreichischen Clusterpolitik liegen in den 1990er Jahren. Die Krise der „Altindustrieregion“ Steiermark war der entscheidende Ausgangspunkt für die Landespolitik, nach neuen Konzepten für regionales Wachstum zu suchen. Man wurde fündig im Clusterkonzept des Harvard-Professors Michael Porter, einem mittlerweile weltweit von ihm selbst vermarktetem „*Fuzzy Concept*“ zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit regionaler Unternehmenskonzentrationen. Der steirische Automobilcluster war dann auch der erste von der Politik unterstützte Cluster in Österreich. Seither wurde das Clusterkonzept unzählige Male mehr oder weniger erfolgreich in anderen Bundesländern repliziert.

Angesichts der Kleinheit Österreichs erscheinen die in der Regel auf Länderebene organisierten Cluster allerdings bisweilen mehr als Ausgeburt des Föderalismus denn der ökonomischen Vernunft. Das Clusterkonzept scheint eine besondere Anziehung für die Politik zu entfalten, verspricht es doch angesichts globalen Wettbewerbs eine zunehmende Bedeutung regionaler Strukturen, die noch dazu politisch – zumindest teilweise – steuerbar wären: „Competitive Advantage is created and sustained through a highly localized process. Ultimately, nations succeed in particular industries because their home environment is the most forward looking, dynamic and challenging.“<sup>3</sup> Nicht zuletzt hat die moderne Clusterforschung eine weitere Form des Marktversagens identifiziert, sog. „*systemic imperfections*“, welche einen Mangel an Vernetzung der Clusterakteure untereinander bezeichnen.<sup>4</sup> Damit wird der Politik die Rolle des „Netzwerkers“ und „Moderators“ bzw. des „Ermöglichers“ von Interaktionen zuteil. Nach Maier und Blien kann dieses Marktversagen durch positive externe Effekte aufgrund von Netzwerkeffekten argumentiert werden: Es zahlt sich für ein einzelnes Unternehmen nicht aus, ein Netzwerk zu organisieren, da die damit verbundenen Effekte zu einem Gutteil anderen Unternehmen zugute kommen.

Neben zahlreichen regionalen und nationalen Clusterinitiativen hat mittlerweile auch die Europäische Union die Unterstützung und Begleitung dieser Prozesse als Inhalt ihrer Regionalpolitik entdeckt. Das von der EU finanzierte „European Cluster Observatory“ stellt in mehreren Publikationen die These auf, dass das im Vergleich zu den USA enttäuschende Wachstum Europas an einem Mangel an Clustern, also Spezialisierung bzw. Konzentration liege. Auch das sog. *European Paradox*, also die Überlegenheit Europas bezüglich Inventionen bei gleichzeitigem Rückstand bei deren Transformation in Innovationen, ließe sich durch einen Mangel an Cluster erklären, da diese den dafür notwendigen Transfer fördern sowie Innovationen generell ermöglichen würden.<sup>5</sup> Es zeigt sich also ein hohes Interesse der Politik an Clusteransätzen, nicht zuletzt ist sie bereit, diese mit entsprechenden Mitteln zu subventionieren. Ob das Geld dafür immer eine intelligente Investition ist, wird in den Beiträgen des vorliegenden Bandes kritisch hinterfragt.

## Kapitelstruktur und Motivation

Das Buch umfasst mit der Einleitung vierzehn Kapitel, wobei die Kapitel 2 und 3 theoretisch ausgerichtet sind und eine Art kritische Rekonstruktion der mittlerweile ausufernden Beiträge zur Clustertheorie bieten. Die große Mehrzahl der Beiträge sind somit empirische Untersuchungen, die einmal mehr als Politikanalyse, ein anderes Mal eher als methodenorientierte Beiträge im Sinne der Frage nach der Identifikation und Abgrenzung von Clustern verstanden werden können. Der überwiegende Teil der Beiträge stammt von deutschen Autoren, fünf von nicht-deutschen Autoren. Dies spiegelt sich auch in den Fallbeispielen deutlich wider – hier sind nur vier von elf nicht aus Deutschland. Wenngleich das Buch grundsätzlich an eine internationale Leserschaft adressiert ist, stellt sich die Frage, ob nicht angesichts der deutlichen Konzentration auf deutsche Fallbeispiele der eine oder andere Beitrag aus Österreich angesichts eines österreichischen Mitherausgebers interessant und bereichernd gewesen wäre. Immerhin wird immer wieder darauf hingewiesen, dass den heimischen Clusterinitiativen auch jenseits der Grenzen eine Art Vorbildfunktion zukommt. An interessanten Arbeiten mangelt es jedenfalls nicht.<sup>6</sup> Die beiden Beiträge von Monasterio und Feser haben einen theoretischen bzw. empirischen Schwerpunkt auf Entwicklungsländer(forschung). Die theoretischen Zugänge spiegeln die gegenwärtige Paradigmenvielfalt der Regionalökonomik wider: *New Economic Geography* (z. B. Beiträge von Monasterio und Alecke, Alsleben, Scharr, Untiedt) und Evolutionsökonomik (z. B. Beiträge von Iammarino, McCann und Otto, Köhler) dominieren.

Die Herausgeber nennen eine Reihe von Motiven für die Edition eines – weiteren – Buches zum Thema Cluster. Zunächst erscheint es ihnen aus theoretischer Perspektive der Disziplin *Regional Science* sinnvoll, sich mit Clustern zu befassen, da räumliche Ballungen schlichtweg konstitutives Merkmal von Raumwirtschaften sind (siehe oben). Weiters verweisen sie auf die oftmalige Behauptung, dass Cluster höhere Wachstumsraten aufwiesen als Nicht-Cluster. Da dieser Zusammenhang jedoch keineswegs klar ist und sich zuweilen anstatt eines positiven Zusammenhangs zwischen Konzentration und Wachstum auch ein negativer zeigt, ist weitere Forschung notwendig. Als dritte analytische Motivation erklären Maier und Blien die Existenz von Clustern an sich als erklärungsbedürftig: Warum entstehen überhaupt Cluster?

Neben diesen theoretischen Fragen sind es aber vor allem politikrelevante Fragen, wie etwa die Evaluierung und Hinterfragung von Clusterpolitik, die oft unkritisch als Allheilmittel für verschiedenartigste Strukturprobleme herhalten muss, die als motiveitend für das Buch gelten können. Die versammelten Beiträge sollen dabei jedoch nicht einem weitverbreiteten „Cluster-Hype“ (S. 2) folgen, sondern die zugrunde liegenden Annahmen von clusterpolitischen Maßnahmen sowie deren empirisch fassbare Resultate mittels empirischer Methoden (von Ansätzen der *Spatial Econometrics* über Netzwerkmethodik bis hin zu qualitativen Fallstudien reicht hier das Spektrum) einer möglichst rigorosen Testung unterziehen. Um mit einer temporär passenden Metapher zu sprechen: Die AutorInnen wollen die Clusterblase anstecken, um das eigentlich Fundamentale wieder sichtbar werden zu lassen.

Angesichts der Vielzahl an verwendeten statistischen und ökonometrischen Methoden und Begriffen erscheint dieses rigorose Projekt zum Teil aber selbst diffus. Zunächst sei es nach Ansicht der Herausgeber notwendig, auf Wachstumsfragen einzugehen: Wenn Cluster eine Akzelerierung des Wachstums verursachen, unter welchen Bedingungen stellt sich diese Dynamik tatsächlich ein? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Beschäftigten – steigt „lediglich“ deren Produktivität oder nimmt auch das Beschäftigungsvolumen insgesamt zu (arbeitssparender vs. kapitalsparender technischer Fortschritt)? Danach wären nachstehende Fragen zu beantworten: Lassen sich clusterpolitische Strategien formulieren und implementieren, welche gleichzeitig Produktivitäts- und Beschäftigungsvolumenwachstum ermöglichen? So interessant und gesellschaftsrelevant diese Fragen sind – leider werden sie in den einzelnen Beiträgen so gut wie gar nicht aufgegriffen. Insbesondere Fragen der Wohlfahrt der abhängig Beschäftigten kommen nicht vor – was angesichts der hier bestehenden Forschungslücke als versäumte Chance klassifiziert werden muss, zumal das Einleitungskapitel hier einige Hoffnungen weckt. So verweisen die Herausgeber an einer späteren Stelle der Einleitung auf Untersuchungen, die eine Abnahme des Beschäftigungsvolumens durch Produktivitätsgewinne, verursacht durch positive externe Effekte von Clusterstrukturen, zeigen. Dieses politisch brisante Ergebnis wird jedoch nicht wieder aufgegriffen.

Aus österreichischer und deutscher Perspektive wäre an dieser Stelle auch die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Produktivitätswachstum und Lohnentwicklung zu stellen: Eine partielle Entkopplung dieser makroökonomischen Variablen zeigt die Grenzen des Produktivitätsfortschritts als Proxy für potenzielle Wohlstandszugewinne der abhängig Beschäftigten auf.

Da eine Einzelbesprechung der Kapitel zu lang ausfallen würde, soll die weitere Diskussion anhand der im Beitrag von Kiese (S. 268) genannten Kategorien Clustertheorie, Clusterempirie und Clusterpolitik erfolgen. Als Leitmotiv sollen im Einklang mit der Intention des Buches v. a. die in den Beiträgen aufgedeckten Widersprüche thematisiert werden, und zwar einerseits Widersprüche innerhalb der Clustertheorie selbst sowie Widersprüche zwischen Clustertheorie und politischer Umsetzung.

### Clustertheorie

Die beiden wichtigsten Theoriebausteine zu Clustern stammen von Alfred Marshall (Principles of Economics [1920]) und seinen dort formulierten Agglomerationsvorteilen sowie von Michael Porter (1988). Auf beide Autoren wird im Laufe des Buches ausführlich Bezug genommen. Dabei wird insbesondere die populäre Clusterkonzeption von Porter wiederholt als unzulänglich und diffus kritisiert, eine Kritik, die bei durchgehender Lektüre des Buches angesichts stets ähnlicher Argumente zuweilen etwas anstrengend ist. Fallweise wird Porter auch etwas Unrecht getan, wenn ihm etwa im Beitrag von Torre (S. 36) unterstellt wird, dass die beiden wesentlichen Basisbausteine der Clustertheorie in der Existenz von organisierten lokalen Beziehungen der Clusterakteure bestehen würden. Porter selbst hat stets die Bedeutung des Wettbewerbs herausgestrichen, er sieht die räumliche Nähe von Unternehmen eines Wirtschaftszweiges oder Technologie-

feldes primär als ein Vehikel, um die Wettbewerbsintensität zu erhöhen und nicht um Kooperationen zu erleichtern. Tatsächlich wird dies von der Politik jedoch meist (bewusst?) missverstanden und tendenziell die Konkurrenz ausgeschaltet, um gleichsam mit vereinten Kräften ausländische Märkte zu erobern. Maier und Blien (S. 4) verweisen auf das schwierige Verhältnis der Unternehmen untereinander in einem Cluster. Einerseits sollen sie kooperieren und durch langfristige, auf Vertrauen basierten Kooperationen kollektive Lernprozesse und Innovationen hervorbringen, gleichzeitig ist auf ein ausreichendes Maß an Konkurrenz zu achten.

In ihrem hervorragend geschriebenen Aufsatz verweisen Iammarino und McCann auf die Probleme, die aus unkritischen Erfolgsmethoden (*best practice*)-Strategien entstehen (S. 13): Erfolgreiche Cluster in anderen Regionen werden – da einfach und populär – gerne als Blaupausen für eigene Clusterstrategien herangezogen. Silicon Valley muss nach wie vor als Vorbild erhalten, wenngleich, wie die Autoren darlegen, eine simple Übertragbarkeit aufgrund der Nichtbeachtung des Wesens von Innovationsprozessen (komplex-nichtlinear) sowie der strukturellen Bedingungen, unter denen technischer Wandel stattfindet, zum Scheitern verurteilt ist. Um die Unterschiede zwischen unterschiedlich innovativen Regionen zu erklären, muss die Rolle des Wissens in den verschiedenen Branchen und die Variabilität von technischen Regimen, industriellen Strukturen und organisatorischen Praktiken zwischen Sektoren und Unternehmensfunktionen beachtet werden. Durch vielerlei Simplifizierungen von Politik und Beratungsunternehmen geraten derartige Feinheiten, die letztlich aber über Erfolg oder Misserfolg entscheiden, schnell aus dem Blickwinkel.

Torre verweist in seinem Beitrag auf einen theorieimmanenten Widerspruch im Clusterkonzept (S. 34): Einerseits wird behauptet, dass die ballungsverstärkend wirkenden lokalisierten Wissensübertragungen (*spillovers*) aufgrund des Charakters des Wissens als öffentliches Gut stattfinden. Gleichzeitig wird aber auch argumentiert, dass es der implizite, nicht-kodifizierte Charakter dieses Wissens wäre (*tacit knowledge*), der unmittelbare persönliche Kontakte und damit räumliche Nähe erforderlich mache. Diese Form des Wissens ist aber genau das Gegenteil von einem öffentlichen Gut: Es ist an einzelne Personen gebunden, gleichsam inkorporiert und nur durch Interaktion mit diesen Wissensträgern erwerbbar. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen: Entweder ist das relevante Wissen nicht kodifiziert, dann erübrigen sich aber die Wissensübertragungen und die damit verbundenen Externalitäten, oder man unterstellt, dass Wissen ein öffentliches Gut sei, womit sich aber räumliche Nähe als nicht mehr notwendige Bedingung herausstellt.

Am Ende seiner Erörterungen entwirft Torre einige Hypothesen, die seiner Meinung nach Clusterphänomene erklären könnten. Zwei davon seien hier herausgegriffen, da sie symbolisch für das Anliegen von Torre stehen, der einen „Return to the Fundamentals of Economics“ einfordert, anstatt schwer überprüfbar und widersprüchlichen Theorien über Wissensübertragungen das Wort zu reden (S. 37ff). Oft sind es demnach schlichtweg günstige Miet- oder Grundstückskosten, die durch geförderte Ansiedlungen im Rahmen einer Clusterstrategie ermöglicht werden. Die Ansiedlung hat dann aber nichts mit angeblichen Synergien zu tun, sondern mit einfachen Kostenminimierungsstrategien. Ein weiteres, eigentlich

banales aber wichtiges Argument ist jenes der Dichte des lokalen Arbeitsmarktes: Unternehmen siedeln sich dort an, wo ein passend ausgebildetes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften besteht, und das besteht eben meistens dort, wo bereits andere Unternehmen der betreffenden Branche ihren Standort haben. Diese Argumentation ist ganz im Einklang mit dem Basismodell der *New Economic Geography*. „Perhaps the most important thing to emphasize in these high-technology stories ist the importance of non-high-technology factors in the agglomerative process. Both in Silicon Valley and around Route 128 a key advantage is the existence of people with certain skills.“<sup>7</sup>

### **Empirische Clusterforschung – Methodische Implikationen**

Generell erweisen sich die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen als wenig schmeichelhaft für die dahinter stehenden Clusterpolitiken und manche theoretischen Annahmen. So wird etwa die niederländische Region Randstad als typisches Beispiel einer integrierten, funktionalen Clusterregion betrachtet, und die Politik versucht, durch Netzwerkinitiativen positive externe Effekte zu generieren. Die Netzwerkanalyse von van Oort, Burger und Raspe in Kapitel 9 zeigt jedoch, dass diese politischen Maßnahmen auf falschen Annahmen beruhen. Tatsächlich stellt die Region keinen „optimalen“ Cluster dar, und die Externalitäten sind auf anderen räumlichen Ebenen zu suchen. Will die Politik diese fördern, muss sie sich an anderen räumlichen Bezugseinheiten (z. B. nationale Ebene) orientieren.

Alecke, Alsleben, Scharr und Untiedt untersuchen mithilfe des Ellison-Glaeser-Index zur Messung räumlicher Konzentration die Standortballungen aller Wirtschaftszweige (2- und 3-Steller lt. NACE-Klassifikation) in Deutschland. Dieses Konzentrationsmaß hat gegenüber dem traditionell verwendeten Gini-Koeffizienten den Vorteil, dass eine Differenzierung nach den Ursachen der Konzentration möglich ist (internal economies of scale vs. external economies of scale). Die Ergebnisse sind ernüchternd (S. 224ff.): Nur 14% aller Sektoren erweisen sich als „stark“ konzentriert, das Potenzial für Synergieeffekte durch räumliche Nähe ist entsprechend limitiert. Weiters ergibt die Untersuchung das unerwartete und nicht theoriekonforme Resultat, dass Hochtechnologiebranchen nur eine mittelmäßige Konzentration aufweisen. Die höchsten Konzentrationen sind in traditionellen Branchen wie der Textil- und Lederindustrie beobachtbar. Andere Untersuchungen<sup>8</sup> kommen jedoch zumindest auf europäischer Ebene zu anderen, theoriekonformen Ergebnissen: je höher die Wissensintensität eines Sektors, desto höher die Konzentration. Es ist zu vermuten, dass die Ergebnisse einerseits stark vom verwendeten Konzentrationsmaß sowie andererseits von den verwendeten Unternehmens- und Raumklassifikationen abhängen.

Ein empirisches Problem *par excellence* stellt die Identifikation von Clustern dar. In der Regel entsteht dabei das Dilemma der Festlegung von Schwellenwerten, die immer einer gewissen Willkür unterliegen. Um diesem Dilemma zu entgehen, formuliert Brenner in seinem Beitrag für Kapitel 5 eine Reihe von empirisch abgeleiteten Verteilungsfunktionen von Industriestandorten. Von Cluster spricht Brenner dann, wenn eine lokale Agglomeration von Beschäftigten in der betreffenden Industrie besteht. Diese Agglomeration wiederum wird als Abwei-

chung von den zuvor formulierten Verteilungsfunktionen interpretiert. Damit wird das Dilemma der Schwellenfestlegung umgangen und durch einen methodischen „Trick“ externalisiert. Im Ergebnis (S. 84) zeigt sich, dass beinahe alle Industriezweige und mehr als die Hälfte der Dienstleistungsbranche konzentriert sind und Agglomerationen nachgewiesen werden können. Damit entsteht ein ziemlich anderes Bild der deutschen Raumwirtschaft als bei Alecke, Alsleben, Scharr und Untiedt (siehe oben).

Obwohl derartige ökonometrische Untersuchungen eine Lücke in der Clusterforschung darstellen und von daher zu begrüßen sind, bleibt die Frage offen, ob mit derartigen Aggregatdaten Aussagen über die komplexen Beziehungen innerhalb eines Clusters möglich sind. Obwohl räumliche Konzentration als notwendige Bedingung für einen Cluster erfüllt sein muss, ist sie keineswegs hinreichend für die Emergenz positiver externer Effekte. Wie schwierig es ist, Indikatoren für Netzwerkbeziehungen zu formulieren, zeigt der Beitrag von Rosenfeld, Franz und Heimpold (Kapitel 6). In ihrem Versuch, Cluster in Ostdeutschland zu identifizieren, verwenden sie vorwiegend Informationen über politisch initiierte Netzwerke bzw. Cluster. Damit wird die Überprüfung politischer Initiativen möglicherweise zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung. Wenn man bedenkt, dass viele Clusterinitiativen eher ein Wunschbild als Realität sind, so ist die Verwendung von politisch initiierten Netzwerkbeziehungen ein problematischer Indikator zur Abbildung der clusterinternen Interaktionsintensität. Im Übrigen hat die Clusterforschung mittlerweile herausgestellt, dass externe Beziehungen zum Teil wichtiger sind als interne Kooperationen.<sup>9</sup> Diese Überlegungen finden sich aber in keinem einzigen empirischen Beitrag berücksichtigt. Da sich die Autoren von Kapitel 6 aber selbst nicht ganz sicher sind, ob ihre Auswahl an Indikatoren das Phänomen „Cluster“ zu messen in der Lage ist, geben sie an, lieber von „*Economic Development Spots*“ zu sprechen. Tatsächlich wird aber der Terminus Cluster einfach weiterverwendet.

### Clusterpolitik

Edward Feser merkt in seinem Beitrag über Cluster in Entwicklungsländern an, dass die meisten global erfolgreichen Cluster ohne viel Zutun der Politik entstanden seien. Tatsächlich sind Silicon Valley oder Boston Route 128 als spontane Cluster zu interpretieren, die ohne Clusterpolitik entstanden sind. Nichtsdestotrotz haben öffentliche Ausgaben für militärische Forschung eine enorme Rolle gespielt. Jedoch war der Politikansatz sektoraler Natur und die räumliche Konzentration eine kontingente Folge davon. Auch der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit ist primär ein Resultat von regionalpolitisch unabhängigen Prozessen. So gesehen würde eine Clusterförderung oftmals ein hohes Risiko des Scheiterns in sich tragen und die damit verbundenen Opportunitätskosten unterbewerten. Investitionen in Infrastruktur oder Bildung erscheinen möglicherweise als nachhaltiger und risikoärmer. Ebenfalls unsinnig erscheint die mancherorts anzutreffende einseitige Konzentration auf *Hightech*-Sektoren (IKT, Biotechnologie), womit ebenfalls meist überzogene Hoffnungen verknüpft werden. Angesichts einer – freilich nicht nur wünschenswerten – Spezialisierung Österreichs auf Produkte avancierter Mitteltechnologie sollte man diesen Rat in der regionalpolitischen

Debatte nicht außer Acht lassen. Grundsätzlich ist nach Feser einer Reorientierung der verkehrten Ziel-Mittel-Relation notwendig: Cluster würden zunehmend nicht mehr als Mittel, sondern als Zweck an sich verstanden, wobei dieser tatsächlich in verbesserten Werten makroökonomischer Indikatoren (Investitionsquoten, Patentanmeldungen etc.) zu suchen sei. Sowohl für Industrie- als auch Entwicklungsländer ist der Befund zum positiven Zusammenhang zwischen gesamtwirtschaftlicher Innovationsleistung und regionalen Clustern nicht eindeutig (S. 201).

Ein für Regionalpolitiker besonders lesenswerter Beitrag stammt von Matthias Kiese, der am Beispiel Niedersachsens eine Politikanalyse regionaler Clusterinitiativen vorlegt. Im Gegensatz zu Österreich, wo das Industriewissenschaftliche Institut und Joanneum Research sowie ARC Research die Clusterpolitik beraten, zeigt Kiese die überragende Rolle von Unternehmensberatern, wie z. B. McKinsey, bei der Beratung der Politik in Fragen von Clusterstrategien. Dabei stellt der Autor zwei wesentliche Mängel fest: Erstens sind die von den Unternehmensberatern genannten Ziele in den meisten Fällen viel zu optimistisch, und zweitens sind die Methoden, die letztlich zur Formulierung von Clusterstrategien führen, intransparent und nicht nachvollziehbar (S. 279).

Einen möglicherweise auch für Österreich interessanten Fall stellt die von McKinsey betreute Clusterinitiative in Wolfsburg dar. Infolge hoher Arbeitslosigkeit wurde eine Reihe von Clustern initiiert, wobei das Zentrum derselben eindeutig bei den VW-Werken liegt, um die sich herum eine Reihe von Zulieferern gruppiert. Kiese kritisiert die dadurch zunehmende Abhängigkeit der Stadt von einer Branche, ja sogar von einem einzigen Unternehmen. Es zeigt sich hier in geradezu idealtypischer Form der Zielkonflikt zwischen Wachstum und Diversifikation bzw. Stabilität. So erweist sich die Performanz der Cluster als wesentlich beeinflusst von VW. Es stellt sich auch die Frage, ob die Verwendung hoher Summen an öffentlichen Geldern als Beitrag zur Erreichung von Unternehmenszielen einer mehrheitlich privaten Aktiengesellschaft gerechtfertigt ist. Zumindest die von der Clusterbetreibergesellschaft Wolfsburg AG betriebene integrierte Personalabteilung zur Sicherstellung flexibler Arbeitsbeziehungen für VW erscheint aus Arbeitnehmersicht einer Nachfrage wert. Angesichts der schweren Krise der europäischen und amerikanischen Autoindustrie im Gefolge der Finanzkrise könnte sich die Notwendigkeit eines – nunmehr umso schmerzhafteren – Umdenkprozesses ergeben.

### **Was offen bleibt**

„The Economics of Regional Clusters“ bereichert die Debatte rund um Clustertforschung und Clusterpolitik durch einen betont kritischen Zugang. Praktiker werden hier vielerlei Fallen und Kurzschlüsse im Denken über Cluster entdecken können. Es bleibt zu hoffen, dass die Clusterpolitik von derart kritischen Einsprüchen nicht verschont bleibt und ein höheres Maß an Rationalität Einzug hält. Die empirischen Kapitel sind aufgrund der zum Teil komplexen Methoden für Personen, die nicht in diesem Feld arbeiten, teilweise etwas sperrig.

Leider ist dieses Buch beinahe ausschließlich auf Aspekte der Allokation ausgerichtet, Fragen der personellen und räumlichen Distribution werden nicht be-

handelt. Bewirken Cluster tatsächlich eine zunehmende räumliche Polarisierung, oder sorgen die von den Befürwortern angeführten Ausbreitungseffekte (*spread effects*) auch in peripheren Regionen für Wachstumsimpulse? In Kapitel 6 wird die Frage aufgeworfen, wie Ausbreitungseffekte von Cluster auf periphere Regionen initiiert bzw. unterstützt werden könnten. „One option, for example, is improving the transport infrastructure, which allows people in the respective areas to commute to jobs outside their home regions.“ (S. 100). Bleibt es tatsächlich bei solchen einigermaßen unkreativen Ideen, wird die Clusterpolitik früher oder später nicht nur aus allokativer, sondern auch aus distributiver Perspektive kritisiert werden – und das zu Recht.

Christian Reiner

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Siehe: [http://www.automobil-cluster.at/976\\_DEU\\_HTML.php](http://www.automobil-cluster.at/976_DEU_HTML.php), 15.12.2008.
- <sup>2</sup> Siehe: [http://www.acstyria.com/index.php?page=wir-uber-uns&hl=de\\_DE](http://www.acstyria.com/index.php?page=wir-uber-uns&hl=de_DE), 15.12.2008.
- <sup>3</sup> Porter (1998).
- <sup>4</sup> OECD (1999).
- <sup>5</sup> The European Cluster Memorandum 2007.
- <sup>6</sup> Z. B. Tripl, Tödtling (2007).
- <sup>7</sup> Krugman (1993).
- <sup>8</sup> Z. B. Vence-Deza, Gonzalez-Lopez (2008).
- <sup>9</sup> Tripl, Tödtling (2007).

### Literatur

- Clement, W.; Welbich-Macek, S., Erfolgsgeschichte: 15 Jahre Clusterinitiativen in Österreich (BMW, Wien 2007).
- Krugman, P., Geography and Trade (Cambridge, MA, 1993).
- OECD, Boosting Innovation: The Cluster Approach (Paris 1999).
- Porter, M., The Competitive Advantage of Nations, in: ders., On Competition (Harvard 1988) 155-195.
- Tripl, M.; Tödtling, F., Developing Biotechnology Clusters in Non-high Technology Regions – The Case of Austria, in: Industry and Innovation 1 (2007) 47-67.
- Vence-Deza, X.; Gonzalez-Lopez, M., Regional Concentration of the Knowledge-based Economy in the EU: Towards a Renewed Oligocentric Model?, in: European Planning Studies 4 (2008) 557-578.

---

## Osteuropa in der Krise

Rezension von: Joachim Becker, Rudy Weissenbacher (Hrsg.), *Dollarization, Euroization and Financial Instability. Central and Eastern European Countries between Stagnation and Financial Crisis*, Metropolis, Marburg 2007, 280 Seiten, € 26,80.

---

Die Finanzkrise trifft Österreich auf ganz besondere Weise. Es sind jedoch weniger die direkten Verbindungen mit den USA oder die so genannten „toxic assets“, also faule Kredite und Wertpapiere, die das zentrale Problem darstellen, sondern zuletzt die Aktivitäten (vormals) österreichischer Banken in Zentral- und Osteuropa. Im Sommer 2008 wurde dies auch an den Börsen erkannt, und die Kurse der Institute brachen in der Folge dramatisch ein. Damit erlangt der bereits 2007 erschienene Band ungeahnte Aktualität. Die sich nunmehr abzeichnende Krise in Osteuropa hat – wie der Sammelband sehr deutlich zeigt – nicht die Ursache in der von den USA ausgehenden Finanzkrise. Sie ist nur ein Auslöser. Die Ursachen liegen in der spezifischen Struktur zentral- und osteuropäischer Ökonomien und haben sich über längere Zeiträume entwickelt. Sie sind gewissermaßen als Ergebnis abhängiger Entwicklungsmodelle zu verstehen.

Es ist beeindruckend, wie im Sammelband schon vor dem offenen Ausbruch der krisenhaften Entwicklungen in Osteuropa auf die Fragilität der Ökonomien hingewiesen wurde. Dies ist nicht zufällig, sondern hängt mit den theoretischen Perspektiven der Beiträge zusammen. Im Sammelband wird fern jeglicher Gleichgewichtsmo-

dellwelt die historische Analyse der realen Welt in den Mittelpunkt gestellt. Die Perspektiven gehen auch über die nun boomenden Erklärungsansätze von „*behavioural finance*“ und Ansätzen zur „asymmetrischen Information“ weit hinaus. In unterschiedlichen Facetten wird in den einzelnen Beiträgen die Bedeutung von Institutionen im breiten Sinn, genuin makroökonomischen Strukturen und polit-ökonomischen Zusammenhängen erfasst. Es ist selbstverständlich, dass dabei die Analyse von makroökonomischen Ungleichgewichten – wie sich etwa im Bereich der Leistungsbilanz zeigen – berücksichtigt wird. Dies ist zwar nicht unbedingt neu, aber zentral. So stellte Özlem Onaran in ihrem von Hyman Minsky inspirierten Beitrag bereits deutlich vor Ausbruch der Krise fest, dass in einer Reihe von Ländern Indikatoren eine nahe Krise anzeigen. Dazu zählen etwa erhebliche Defizite in der Leistungsbilanz und markante Währungsaufwertungen.

Einen besonderen und weniger bekannten Aspekt im Buch stellt die Analyse der fragmentierten Währungsräume dar. Joachim Becker erläutert die Probleme der Dollarisierung in Lateinamerika bzw. der Euroisierung in Teilen Zentral- und Osteuropas. Werden nämlich im Inland Schulden in Dollar oder Euro indexiert und auch inländische Preise, wie etwa Mieten, in ausländischer Währung festgelegt, so kann eine Abwertung im Zuge einer Finanzkrise besonders schwerwiegende Auswirkungen haben. Insbesondere dann, wenn es vorher aufgrund von währungspolitischen Strategien oder erheblichen Nettokapitalzuflüssen tendenziell zu einer Aufwertung der Währung kam.

In einem Beitrag bearbeitet Jože Meninger die Problematik der Kapitalflüs-

se. Dabei fokussiert er auf die Rolle der (passiven) ausländischen Direktinvestitionen, die neben der Verschuldung über den Bankensektor eine wichtige Quelle externer Finanzierungsströme bilden. Es wird gezeigt, dass längerfristig die Leistungsbilanzen wesentlich von der Entwicklung der Bilanz der Direktinvestitionen abhängig sind. Entgegen der gängigen Anschauung über die positiven Wirkungen ausländischer Direktinvestitionen weist Mencinger auf eine gefährliche Abhängigkeit von diesen hin. Die damit verbundene tendenzielle Aufwertung vieler Währungen begünstigt die Verschuldung in ausländischer Währung. Eine erhebliche Reduktion dieser Zuflüsse könne zu Situationen wie in Südostasien führen. Im Falle der zentral- und osteuropäischen Länder dürfte dabei noch ein weiterer Aspekt eine wichtige Rolle gespielt haben, nämlich der hohe Anteil der Banken, die sich in ausländischem Besitz befinden. Dadurch wurde erstens die günstige Refinanzierung aus dem Ausland erleichtert. Zweitens war in vielen dieser Länder in den letzten Jahren ein ausgeprägter Wettbewerb um Marktanteile in Gang. Dies führte zu rascher Kreditexpansion. Damit wurde über den privaten Konsum die Nachfrage erheblich ausgeweitet. Bereits ab 2005 starteten einige Zentralbanken den Versuch, die rasche Kreditexpansion einzudämmen. Maßnahmen wie die Erhöhung der gesetzlichen Mindestreserven oder die direkte Beschränkung des Kreditwachstums stellten sich jedoch als wenig wirksam heraus. Der Bankensektor fand vielfach Möglichkeiten, trotz dieser Regelungen weiterhin hohe Wachstumsraten der Kredite durchzusetzen. Eine noch genauere empirische Aufarbeitung dieser konkreten Zusammenhänge wäre spannend.

Über die „prophetische“ Dimension hinaus ist das Buch in dreifacher Hinsicht bemerkenswert. Erstens versammelt der Band AutorInnen aus der südosteuropäischen und der lateinamerikanischen (Semi-)Peripherie. Diese Sichtweisen ‚von innen‘ resultieren in interessanten Einschätzungen darüber, wie Strategien von lokalen und internationalen AkteurInnen aufeinandertreffen und welche Konsequenzen zu erwarten sind. Dabei steht zum Teil die Frage im Vordergrund, inwieweit die Einführung des Euro die Entwicklungsstrategie der Länder unterstützen könnte. Auch wird gefragt, ob tatsächlich die Euro-Einführung als Strategie verfolgt wird. László Andor führt etwa aus, dass die Bestrebungen Ungarns, dem Euro-Raum beizutreten, nur Lippenbekenntnisse sind. Hinter der Fassade wird versucht, die Euro-Einführung hinauszuzögern, und es werden alternative währungspolitische Modelle zum Euro erwogen, von denen mehr wirtschaftspolitische Spielräume und Stabilität erhofft werden.

Petr Gocev zeichnet in seinem Beitrag nach, warum die Tschechische Republik – im Gegensatz zur Slowakei, die per 1. 1. 2009 den Euro eingeführt hat – einer baldigen Euro-Einführung sehr skeptisch gegenübersteht. Anders ist die Situation in den baltischen Staaten, die sich angesichts spektakulärer Ungleichgewichte in der Zahlungsbilanz durch eine Übernahme des Euros vor einer drohenden Währungskrise retten wollten. Dabei stand die Europäische Zentralbank jedoch auf der Bremse, wie Béla Galgóczi zeigt.

Es geht, wie Joachim Becker in seinen Schlussfolgerungen betont, aber nicht nur um die Frage, ob oder wann der Euro eingeführt wird, sondern inwieweit vor dem Hintergrund der teilweise informellen Euroisierung

die Geltung der nationalen Währungsnorm durchgesetzt werden kann. Wie damit umgegangen wird, ist nicht nur für finanzielle (In-)Stabilität, sondern insbesondere auch für die Frage nach möglichen Wegen aus der nunmehr sich entfaltenden Krise von zentraler Bedeutung.

Zweitens fokussiert das Buch nicht nur auf die zentral- und südosteuropäische Peripherie, sondern vergleicht diese Entwicklungen an der einen oder anderen Stelle mit den Erfahrungen der jüngsten Finanzkrisen in Lateinamerika. Dabei zeigt sich deutlich, dass heute Länder der europäischen Peripherie ähnliche ökonomische und finanzielle Strukturen aufweisen wie viele lateinamerikanische Länder vor dem Ausbruch der Krise Ende der 1990er-Jahre und in den ersten Jahren dieses Jahrhunderts. Vielfach sind die strukturellen Ungleichgewichte in Osteuropa sogar noch stärker ausgeprägt.

In ihrem Beitrag zeigen Carolina Vilalba und Paolo Visca die Problematiken abhängiger Entwicklungsmuster in Argentinien, Brasilien und Uruguay im Vergleich. Es war vor allem die hohe Verschuldung im Ausland, die diese Länder für Finanzkrisen anfällig machte. Den makroökonomischen Schieflagen in Osteuropa wurde von internationalen Banken und FinanzinvestorInnen bis vor Kurzem jedoch vergleichsweise wenig Bedeutung beigemessen. Sie hofften, dass die EU im Krisenfall intervenieren und damit die Auswirkungen abmildern bzw. Verluste sozialisieren würde. Es ist nach wie vor unklar, inwieweit sich diese Hoffnungen bestätigen werden und ob der jüngste Vorstoß seitens der österreichischen Bundesregierung in diese Richtung Früchte tragen wird. Bislang zeigte sich die EU im koordinierten Kri-

senmanagement noch wenig effektiv.

Drittens überrascht die historische Tiefe des Sammelbands. Üblicherweise beschränkt sich die Diskussion von finanzieller Instabilität in der Peripherie auf die jüngere Vergangenheit. Nicht so in diesem Buch. In einem weiteren Beitrag beschreibt Jože Mencinger die Transformation vom Realsozialismus zur EU-Mitgliedschaft. Wesentliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ökonomien – und damit auch die Anfälligkeit für Krisen – sieht er weniger in ökonomischen Strukturen als in unterschiedlichen politischen Strategien begründet.

Jan Drahokoupil stellt in seinem Beitrag fest, dass die meisten zentraleuropäischen Länder eine wesentliche Veränderung ihrer Entwicklungsmodelle erlebten. Während mit der Ausnahme von Ungarn diese Länder in den frühen 1990er-Jahren noch nationale Entwicklungsstrategien verfolgten, so kam es gegen Mitte/Ende der 1990er-Jahre zur Durchsetzung von stärker außenorientierten Entwicklungsmodellen.

Rudy Weissenbacher spannt in seinem Beitrag einen noch weiteren historischen Bogen. Er weist darauf hin, dass die Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherie und damit auch die unterschiedliche Einbettung in internationale Finanzzusammenhänge tiefe historische Wurzeln haben. Ein wichtiger Unterschied zeigt sich in einer schon bis ins Mittelalter zurückreichenden Verschiedenheit der sozioökonomischen Struktur in Ost und West, die mit einer untergeordneten Einbindung in die westeuropäische Entwicklung einherging. Seit Ende des Realsozialismus haben sich die Zentrum-Peripherie-Beziehungen auf ökonomischer und politischer Ebene wieder verstärkt akzentuiert. Dies ma-

nifestiert sich in einer Verschiebung hin zu ausländischem Eigentum im Unternehmenssektor im Allgemeinen und im Finanzsektor im Besonderen.

Die in den einzelnen Beiträgen dargestellten Zusammenhänge bilden die Struktur für die sich derzeit entfaltenden finanziellen Instabilitäten und Krisen ausgezeichnet ab. Dass die Kosten der Krise zu einem wesentlichen Teil von peripheren Staaten getragen werden müssen, steht außer Zweifel. Auch wenn der Internationale Wäh-

rungsfonds beteuert, dass bei der Unterstützung Ungarns und der Ukraine in der aktuellen Finanzkrise verstärkt auch soziale Gesichtspunkte eine Rolle spielen, so gibt es in den auferlegten Konditionalitäten doch weitgehende Kontinuität in der Politik des Fonds. Ob diese Abwälzung der Lasten auf die Peripherie für die Kohäsion in Europa und die wirtschaftliche Entwicklung in Ost- wie Westeuropa eine adäquate Strategie darstellt, ist jedoch mehr als fraglich. Johannes Jäger

---

## Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in Deutschland

Rezension von: Berndt Keller, Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, 7., völlig überarbeitete Auflage, Oldenbourg Verlag, München 2008, 471 Seiten, € 39,80.

---

Das vorliegende Werk von Berndt Keller, Professor für Arbeitspolitik an der Universität Konstanz, ist ein überaus erfolgreiches Lehrbuch, was schon allein an der Tatsache abgelesen werden kann, dass innerhalb eines Zeitraums von weniger als zwei Jahrzehnten sieben Auflagen erschienen.

Das relativ neue sozialwissenschaftliche Fach „Arbeitspolitik“ umreißt der Autor in der Einleitung, Naschold und Dörr (1992) zitierend, folgendermaßen: „Arbeitspolitik fragt nach den Entwicklungsbedingungen, Gestaltungsprinzipien und Durchsetzungsformen der Regulierung von Arbeit unter Einbezug der unterschiedlichen Interessen der jeweiligen Akteurssysteme.“ (S. 1)

Ausgangspunkt der Überlegungen bildet die grundlegende These, dass die sozioökonomischen Verhältnisse weder durch technische Eigengesetzlichkeiten noch durch ökonomische Faktoren determiniert werden, sondern durch politische Prozesse auf unterschiedlichen Ebenen (Gesamtwirtschaft, Branche, Unternehmen, Betrieb) gestaltet werden können. Angestrebt wird also eine Endogenisierung von Politik auf Makro-, Meso- und Mikroebene.

Entsprechend diesen Ausgangsüberlegungen nähert sich Keller seinen Forschungsfragen mit einem multidisziplinären Ansatz, der v. a.

Theorien und Methoden aus folgenden Wissenschaften einbezieht: Arbeits-, Betriebs-, Industrie- und Wirtschaftssoziologie; Arbeitsmarkttheorie und -politik, Politische Ökonomie; Theorie der Arbeitsbeziehungen, Verbandsforschung; Sozial- und Wirtschaftsgeschichte; individuelles und kollektives Arbeitsrecht; betriebswirtschaftliche Personal- und Organisationslehre, Organisationstheorie. Der Landnahme eines „ökonomischen Imperialismus“ tritt der Autor explizit entgegen.

Schon aus dem Untertitel geht hervor, dass Keller – der institutionalistischen Tradition der *labor economics* folgend – sowohl die Perspektive der Arbeitsbeziehungen (kollektive Akteure, Institutionen) als auch jene des Arbeitsmarkts (Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik) berücksichtigt, um auf diese Weise zu einer realistischen und umfassenden Analyse zu gelangen.

Im Bereich der Arbeitsbeziehungs-forschung herrscht nach wie vor Theorienpluralismus. Wichtige Paradigmen sind der systemorientierte Ansatz von Dunlop (1958), die Theorie der Strategischen Wahl (*strategic choice*) von Kochan u. a. (1986), die Neue Institutionentheorie und – zuletzt immer bedeutender – der methodologische Individualismus.

Keller folgt dem struktur-individualistischen Ansatz, geht also von den Ressourcen, Interessen und der Handlungslogik der individuellen Akteure (Arbeitnehmer, Arbeitgeber etc.) aus. Dieser Ansatz zielt freilich nicht nur darauf ab, individuelles Handeln und individuelle Effekte zu analysieren, sondern gerade auch soziale Strukturen und Prozesse sowie kollektive Phänomene zu erklären.

Die Gliederung der vorliegenden Einführung in die Arbeitspolitik erfolgt

gemäß dem Akteurskonzept. In den Kapiteln 2 bis 4 werden demgemäß die kollektiven Akteure der deutschen Arbeitsbeziehungen (Arbeitgeber und ihre Verbände, d. h. Unternehmer- und Arbeitgeberverbände; Arbeitnehmer und ihre kollektiven Interessenvertretungen, d. h. Betriebsräte und Gewerkschaften; Staat bzw. staatliche Agenturen) vorgestellt und ihre Organisationsformen, Strategien und Handlungsoptionen erläutert.

In den folgenden Kapiteln werden die Politikfelder des dualen Systems der Arbeitsbeziehungen im Einzelnen behandelt, beginnend auf der Mikroebene: Mitbestimmung in den Betrieben (Betriebsverfassung; Kap. 5); Mitbestimmung in den Unternehmungen (Kap. 6); Tarifverträge, Schlichtung, Arbeitskampf, tarifvertragliche Lohn- und Arbeitszeitpolitik (Kap. 7 bis 9); gesetzliche Grundlagen. Aus Gründen des Umfangs beschränkt sich die Analyse der Arbeitsbeziehungen auf den privaten Sektor, wobei auf branchenspezifische Entwicklungen und Probleme nicht näher eingegangen werden kann. Die Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors bleibt also im vorliegenden Band ausgespart. Keller hat diesem Thema bereits eine ausführliche Studie gewidmet.<sup>1</sup>

Im Rahmen des zweiten inhaltlichen Schwerpunkts Arbeitsmarkt wird zunächst im Kapitel 10 eine Reihe von Arbeitsmarkttheorien kurz vorgestellt: institutionalistische Ansätze, das neoklassische Basismodell und Weiterentwicklungen desselben, Segmentationstheorien, Innenseiter-Außenseiter-Theorien und die keynesianische Beschäftigungstheorie.

Das Kapitel 11 befasst sich mit Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, geht also der Frage nach, mit welchen Instrumenten Arbeitslosigkeit und Un-

terbeschäftigung bekämpft werden können.

Der politischen Ökonomie der Arbeitspolitik in der Europäischen Union ist das abschließende Kapitel 12 gewidmet. Thematisiert werden dort die Europäische Beschäftigungsstrategie, der branchenübergreifende Soziale Dialog, die branchenbezogenen Sozialdialoge und der Europäische Betriebsrat.

Jene LeserInnen, die an gravierenden Problembereichen des deutschen Systems der Arbeitsbeziehungen, nämlich dem stark sinkenden Organisationsgrad der Gewerkschaften, der fallenden Deckungsrate der Flächentarifverträge und der Aushöhlung verbindlicher tariflicher Mindeststandards durch Öffnungsklauseln, interessiert sind, finden in der vorliegenden Einführung wichtige Fakten und einige Erklärungsansätze (in den Kapiteln 3 und 9).

Im europäischen Vergleich erfolgte der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads spät, nämlich ab Mitte der Neunzigerjahre, aber besonders ausgeprägt. Mittlerweile beläuft sich der Organisationsgrad netto (d. h. ohne pensionierte Gewerkschaftsmitglieder) auf nur noch ca. 20%. In Westeuropa weisen nur Frankreich und die südeuropäischen Länder (E, P, I, GR) einen geringeren Organisationsgrad auf.

Als Ursachen des Mitgliederrückgangs nennt Keller zum einen den Mangel an professioneller Mitgliederwerbung und die Vernachlässigung von Maßnahmen zur Mitgliederbindung. Eine generelle Kampagne der Mitgliederwerbung leitete der DGB erst im Jänner 2006 ein.

Zum anderen gelang es den Gewerkschaften nicht, ihre Mitgliederstrukturen dem beschäftigungsstrukturellen

Wandel anzupassen (u. a. Tertiärisierung, Feminisierung, Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse). Erhebliche Organisationsdefizite bestehen somit unter Jugendlichen, Frauen und Angestellten.

Die folgenden Zahlen verdeutlichen die gewerkschaftlichen Probleme, in weiten Bereichen des Dienstleistungssektors Fuß zu fassen: Während der Anteil des tertiären Sektors an der unselbstständigen Beschäftigung zwischen 1980 und 2005 von 49,4% auf 66,4% stieg, erhöhte sich der Anteil des Dienstleistungssektors an den Gewerkschaftsmitgliedern nur vergleichsweise schwach, nämlich von 42,4% auf 48,1%.<sup>2</sup> Noch verstärkt wird die Problematik dadurch, dass die Gewerkschaften im – bekanntlich sehr heterogenen – tertiären Sektor keineswegs gleichmäßig repräsentiert sind: Während sie in öffentlichen oder quasi-öffentlichen Bereichen wie Bildungswesen, Polizei und Bahn gut organisiert sind, ist die Präsenz in anderen Branchen sehr gering.

Hassel (2007) führt in ihrer Studie über die „Erosion der deutschen Gewerkschaften“ weitere Ursachen des Niedergangs an. Insbesondere weist sie am Beispiel der IG Metall auf einen möglichen Zusammenhang zwischen der starken institutionellen und organisatorischen Verankerung der Gewerkschaften in bestimmten industriellen Kernbereichen und der schwachen Präsenz außerhalb derselben hin:

Unter den Kernbelegschaften industrieller Großunternehmen (v. a. männliche Facharbeiter) ist der Organisationsgrad sehr hoch und hat in den letzten Jahren auch kaum abgenommen. Eben diesen Großunternehmen kommt in den Tarifverhandlungen entscheidende Bedeutung zu. Somit schien es, als seien die Mitgliederzah-

len insgesamt eher zweitrangig. Die Gewerkschaft unternahm daher wenig Anstrengungen, Mitglieder in den Randbelegschaften der Großunternehmen, in KMU, in ausgelagerten Betrieben und in den rasch expandierenden industrienahen Dienstleistungen, wo die Rekrutierungskosten jeweils vergleichsweise hoch sind, zu werben. Die Mitgliedschaft der IG Metall ist heute stark überaltert. In den nächsten Jahren, wenn jene Arbeitskräfte, die als Lehrlinge Ende der 1970er-Jahre der Gewerkschaft beitraten, in den Ruhestand gehen werden, droht also auch in den industriellen Kernbereichen ein Absinken des (Netto-)Organisationsgrads.

Keller nennt die schwerwiegenden Konsequenzen eines anhaltenden Trends fallender Organisationsgrade: Budgetäre Restriktionen bedeuten, dass die Bereitstellung der finanziellen und personellen Ressourcen, die für die verbandsinterne Erstellung der Dienstleistungen erforderlich sind, gefährdet ist. Mitgliederschwund beeinträchtigt weiters die Handlungsfähigkeit nach außen, weil die Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht gegenüber den Arbeitgebern abnimmt und die politische Legitimation der Gewerkschaften in der Öffentlichkeit geschwächt wird.

Die sog. Öffnungsklauseln erlauben den ergänzenden Abschluss von Betriebsvereinbarungen oder abweichenden Regelungen durch Arbeitsvertrag und schränken insofern den geltenden Tarifvorrang ein. Sie verändern damit die Funktionsweise des Tarifvertragssystems wesentlich, ohne dass Änderungen des formalrechtlichen Rahmens vorgenommen wurden.

Die Flexibilisierung und Differenzierung des tariflichen Regelungsbestands in Bezug auf die Löhne vollzog sich ab Mitte der Neunzigerjahre in

zwei Etappen.<sup>3</sup> In Westdeutschland wurden sog. Härtefallklauseln erstmals in der schweren Rezession, die dem Wiedervereinigungsboom folgte, vereinbart, und in Ostdeutschland war die hartnäckige Anpassungskrise Auslöser derartiger Regelungen. Keller bietet in der Abbildung 9.1 (S. 238) einen Überblick der verschiedenen Varianten, deren Folgen auf die vertikalen Steuerungskapazitäten des Tarifsystems ganz unterschiedlich sind: Bei Härtefallklauseln und Öffnungsklauseln mit Zustimmungsvorbehalt bleiben die Verbände die zentralen Akteure, da ihre Zustimmung Voraussetzung der Anwendung im Einzelfall ist. Hingegen ist bei Öffnungsklauseln ohne Zustimmungsvorbehalt und bei Kleinbetriebsklauseln diese explizite Genehmigung nicht erforderlich, sodass eine weiter gehende Verbetrieblichung der Lohnsetzung erfolgt. Eigentlich kann in den letztgenannten Fällen nicht mehr von „kontrollierter Dezentralisierung“ der Tariflohnpolitik gesprochen werden. (Charakteristika betrieblicher bzw. überbetrieblicher Regelungen fasst Keller in der Abbildung 9.4 auf S. 248 zusammen.)

Die Härtefallregelungen wandelten sich im Laufe der Zeit zu Bestimmungen zur Verbesserung der (preislichen) Wettbewerbsfähigkeit. Die zahllosen „betrieblichen Bündnisse für Arbeit“, denen Keller ein eigenes Unterkapitel (9.3) widmet, enthielten regelmäßig – neben vielen anderen Bestandteilen – direkte oder indirekte Lohnzugeständnisse.

Das im laufenden Jahrzehnt zu beobachtende Vordringen ertragsabhängiger Entgeltgestaltung bildet die zweite Etappe der Flexibilisierung und Dezentralisierung der lohnbezogenen Tarifpolitik. Auch wenn derartige Regelungen nur geringe Teile des tariflichen

Arbeitsentgelts betreffen, so ist damit doch eine Abkehr von dem gewerkschaftlichen Grundsatz verbunden, dass die ArbeitnehmerInnen neben dem Arbeitsplatzrisiko nicht auch noch zusätzlich das Einkommensrisiko tragen sollen. (Vorher beschränkten sich gewinnabhängige Bonuszahlungen auf übertarifliche Entgeltbestandteile.)

Die Triebkräfte der Dezentralisierung der Tarifpolitik sind zweifellos vielfältig. Sie reichen von der Übergangskrise in Ostdeutschland über die langfristige Verschärfung der internationalen Konkurrenz und der Liberalisierung vormals geschützter Märkte bis zur hohen Arbeitslosigkeit, der zunehmenden Orientierung der Großkonzerne an den Aktionärsinteressen und der Dominanz wirtschaftsliberaler Kräfte in den Unternehmerverbänden und der Wirtschaftspolitik.

Die abnehmende Prägekraft der Branchentarifverträge in Deutschland resultiert freilich nicht nur aus der – kontrollierten oder unkontrollierten – Dezentralisierung („innere Erosion“), sondern auch aus rückläufiger Tarifbindung („äußere Erosion“). Die Zahl der „weißen Flecken“ auf der Tariflandkarte hat zugenommen, und ihre Fläche ist gewachsen. Eine steigende Zahl von KMU unterliegt zwar der Tarifbindung, ist aber mit keinem Betriebsrat ausgestattet, wodurch die Anwendung und die Kontrolle der tarifvertraglichen Bestimmungen nicht mehr gewährleistet sind. Hinzu kommt noch das immer häufiger auftretende Phänomen der tariflosen Zustände, welche ebenfalls die normierende Wirkung der Flächentarifverträge reduzieren. In Westdeutschland sank die Flächentarifbindung von 72% 1995 auf 57% 2006, in Ostdeutschland von 56% 1996 auf 41% 2006 (Abb. 9.2 auf S. 241).

Die tatsächliche Deckungsrate der

Flächentarifverträge liegt freilich noch etwas höher als die oben genannte formale Deckungsrate. Es stellt in den nicht tarifgebundenen Unternehmen eine weitverbreitete Praxis dar, sich bei Einzelarbeitsverträgen informell an bestimmten Regelungen des jeweiligen Flächentarifvertrags zu orientieren.<sup>4</sup> Diese Form der Bindewirkung ist freilich beschränkt, da die Tariforientierung jederzeit einseitig aufgegeben werden kann.

Die wichtigste Ursache der abnehmenden Deckungsrate der Tarifverträge in Deutschland ist zweifellos der stark fallende Organisationsgrad der Gewerkschaften, in zweiter Linie auch die sinkende Bedeutung des Instruments der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (siehe dazu die Abbildung 4.2 auf S. 72).

In einer Situation, wie sie sich in Deutschland bietet, steigt die Gefahr einer Abwärtsspirale: Gerade für jene potenziellen Gewerkschaftsmitglieder, die nicht für die Trittbrettfahrer-Versuchung anfällig sind, sinkt mit abnehmender Verhandlungsmacht der Gewerkschaften und mit (infolge der Öffnungsklauseln etc.) reduziertem Einfluss der Tarifverträge auf die effektive Lohnentwicklung der Anreiz, einer Gewerkschaft beizutreten bzw. weiterhin Mitgliedsbeitrag zu zahlen. Für Unternehmer hingegen verstärkt sich mit fallendem tarifvertraglichem Deckungsgrad der Anreiz, sich der Tarifbindung zu entziehen.

Infolge von abnehmender Tarifbindung und der Aushöhlung verbindlicher tariflicher Mindeststandards durch Öffnungsklauseln ist die solidarische Tarifpolitik bedroht. Je stärker einzelwirtschaftliches Denken Einzug in die tarifliche Regulierung hält, desto weniger können die Branchentarifverträge ihre aus Gewerkschaftssicht

zentrale Funktion erfüllen, den bei Unterbeschäftigung tendenziell lohndrückenden Wettbewerb zwischen den ArbeitnehmerInnen zu begrenzen.

Doch auch aus makroökonomischer Perspektive sind die innere und äußere Erosion des Flächentarifvertrags und die damit einhergehende Tendenz zu einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik in zweierlei Hinsicht bedenklich. Schon seit Mitte der 1990er-Jahre wird die sozialpartnerschaftliche Lohnpolitik ihrer stabilisierungspolitischen Funktion nicht mehr gerecht, die Tariflöhne mittelfristig im Einklang mit der Teuerungsrate und der Wachstumsrate der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität steigen zu lassen. In keinem anderen EU-Land wurde der verteilungsneutrale Spielraum für die Tariflohnentwicklung so unvollständig ausgeschöpft wie in Deutschland,<sup>5</sup> was u. U. – etwa in der schweren Rezession, die Ende letzten Jahres begonnen hat – auch deflationäre Tendenzen begünstigt. Aus europäischer Sicht ist das eine Politik (des größten EU-Landes!) zulasten der Nachbarn, welche darüber hinaus alle Bemühungen in Bezug auf eine EU-weite Koordinierung der Lohnpolitik untergräbt.

Angesichts der Arbeitsmarktsituation und der Durchsetzungsschwäche der an Mitgliederschwund leidenden Gewerkschaften muss man freilich zu der Einschätzung gelangen, dass zu dem tarifpolitischen Konzept der kontrollierten Dezentralisierung keine realistische Alternative besteht. Die logische Ergänzung im deutschen Kontext ist die gewerkschaftliche Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn,<sup>6</sup> um den Konsequenzen der beobachteten Erosion an den Rändern des Tarifsystems entgegenzuwirken und die Entstehung einer Unterschicht aus arbeitenden Armen zu verhindern.

Auch die siebte Auflage von Bernd Kellers Einführung ist ein sehr empfehlenswertes Lehrbuch. Die Erklärungskraft des methodologischen Individualismus hat allerdings Grenzen. Beispielsweise muss eine umfassende Theorie der Gewerkschaftsmitgliedschaft neben dem Kosten-Nutzen-Kalkül auch Faktoren wie Weltanschauung und soziale Gewohnheiten in bestimmten Milieus berücksichtigen. Weiters hat die experimentelle Sozialwissenschaft längst hinlänglich belegt, dass Menschen sich nicht nur durch Eigennutz leiten lassen, sondern auch durch Altruismus und Reziprozität. Solidarität ist also kein leeres Schlagwort, sondern alltägliches Verhaltensmuster. Diese Einwände ändern freilich nichts an dem obigen Resümee über das vorliegende Buch. Michael Mesch

### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Keller (1993).
- <sup>2</sup> Hassel (2007) 184.
- <sup>3</sup> Vgl. Bispinck (2004).
- <sup>4</sup> 40% der nicht tarifgebundenen Betriebe geben an, sich am Tarifvertrag zu orientieren, was jedoch keineswegs eine vollständige Umsetzung bedeutet. Vgl. Bispinck, Schulten (2008) 151.
- <sup>5</sup> Siehe Schulten (2008).

- <sup>6</sup> Vgl. Bispinck, Schulten (2008); Schulten (2009).

### Literatur

- Bispinck, Reinhard, Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik – Eine schwierige Balance, in: WSI Mitteilungen 5 (2004) 237-245.
- Bispinck, Reinhard; Schulten, Thorsten, Aktuelle Mindestlohn-debatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn?, in: WSI Mitteilungen 3 (2008) 151-158.
- Dunlop, J.T., Industrial Relations Systems (Boston 1958).
- Hassel, Anke, The Curse of Institutional Security: The Erosion of German Trade Unionism, in: Industrielle Beziehungen 14/2 (2007) 176-191.
- Keller, Berndt, Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors (Baden-Baden 1993).
- Kochan, T.; Katz, H.C.; McKersie, R., The transformation of American industrial relations (New York 1986).
- Naschold, F.; Dörr, G., Arbeitspolitik, in: Schmidt, M.G. (Hrsg.), Lexikon der Politik. Band 3: Die westlichen Länder (München 1992) 38-45.
- Schulten, Thorsten, Europäischer Tarifbericht des WSI 2007/2008, in: WSI Mitteilungen 9 (2008) 471-478.
- Schulten, Thorsten, WSI-Mindestlohnbericht 2009, in: WSI Mitteilungen 3 (2009) 150-157.

---

## Warum Neo-Konservative in den USA am Ende sind

Rezension von: Paul Krugman, Nach  
Bush: Das Ende der Neokonservativen  
und die Stunde der Demokraten,  
Campus, Frankfurt/Main 2008,  
319 Seiten, € 25,60.

---

Unglaublich. Es gibt ein Buch aus den USA, das sich auf die Zeit nach der amerikanischen Präsidentschaftswahl bezieht – und der Name Barack Obama kommt nur zweimal (auf den Seiten 254 und 265) vor. Was von Vorteil ist, weil Analysen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen US-Entwicklung jenseits von Personenkult und Messias-Hysterien einfach gut tun. Nichtsdestoweniger bleibt es ein Risiko, Bücher zu schreiben, welche Vorhersagen beinhalten. Schließlich soll sogar Winston Churchill Prognosen als unsichere Sache bezeichnet haben, insbesondere wenn diese sich auf die Zukunft beziehen.

Paul Krugman hat das trotzdem gewagt. Als bekennender (Sozial-)Liberaler macht der Wirtschaftsprofessor aus Princeton daraus zugleich eine gnadenlose Abrechnung mit der republikanischen Politik im Allgemeinen und George Bush als ihrem untalentierten Vollstrecker im Besonderen. Immerhin hatten sich bei Krugman Nobelpreishoffnungen aufgrund seines politischen Engagements mehrfach in Luft aufgelöst. Er ist also objektiv und subjektiv zugleich. Stets auf umfangreicher Daten- und Quellenbasis argumentierend, und doch aus einer klaren Position heraus. Wissenschaftlich und demokratiepolitisch ist das gleichermaßen mehr als in Ordnung, weil transparent.

In 13 Kapiteln wird ein Bogen gesellschaftlicher Ungleichheiten von der vorletzten Jahrhundertwende bis in die Gegenwart gespannt. Dabei geht es oft um Wirtschaft und Soziales, doch im Grunde viel häufiger um (gesellschafts-)politische Ursachen und Wirkungen. Positiv dargestellt wird die Mittelschicht-Gesellschaft der Nachkriegszeit ab 1945, in welcher die Superreichen größte Verlierer waren und Arbeitnehmer am meisten profitierten. Krugman spricht bis Mitte der Siebzigerjahre vom „goldenen Zeitalter der manuellen Arbeit“ (S. 57). Das Realinkommen von Durchschnittsfamilien verdoppelte sich jedenfalls.

Für amerikanische Verhältnisse wurde auch der Wohlfahrtsstaat ausgebaut – so sehr, dass 1966 Ronald Reagan republikanischer Gouverneur von Kalifornien wurde, weil er das Vehikel weißer Wähler war, welche sich über vermeintliche Sozialschmarotzer und angeblich dadurch erhöhte Steuern ärgerten. Im Hintergrund standen durchaus rassistische Motivlagen, weil Vertreter von Minderheiten häufiger staatliche Hilfe benötigten. Gleichzeitig gab es angesichts des Kalten Krieges starke antikommunistische Bewegungen, obwohl in den USA Kommunisten keine Rolle spielten. Damit war die Basis für eine konservative Bewegung der Republikaner geschaffen, welche ihnen als Früchte der aus demokratischer Sicht nicht nur für Krugman zweifelhaften Strategie unter George Bush junior das Präsidentenamt und eine bis 2006 kongruente Kongressmehrheit bescherte.

Die Neo-Konservativen machten aus der Republikanischen Partei eine straff organisierte Klientelgruppe, in welcher Abweichler unerwünscht waren. In einem Verbundsystem von Organisationen, von wissenschaftlichen

Denkfabriken bis zu Firmen mit Staatsaufträgen, wurde knallhart umgesetzt, was machtpolitisch und finanziell der eigenen Seite nutzte. Karl Rove, Kommunikationsstrategie von Bush, wurde etwa bereits 1972 nationaler Vorsitzender der republikanischen Studentenvereinigung. Längerfristig gab es konservative Mehrheiten in allen Parteigremien der Republikaner und unter den Kongressabgeordneten. Gelernte Österreicher als Leser müssen an dieser Stelle freilich bitter lächeln, denn hierzulande gibt es per Gesetz Parteiakademien und noch weniger unabhängige Kandidaten, welche nicht in der internen Interessenlogik – von den SPÖ-Gewerkschaftern bis zum ÖVP-Wirtschaftsbund – gestählt wurden.

Für Krugman war die innerparteiliche Machtübernahme der „Neocons“ Startschuss einer Politik der Ungleichheit hin zur großen Kluft zwischen einer begünstigten Oberschicht und einer steigenden Zahl von Menschen in den untersten Einkommensklassen. Noch dazu kam es zum Niedergang des Mittelstandes. Steuersenkungen für Vermögenserträge, De-Regulierung des Strommarktes und anderer Wirtschaftssektoren zwecks Profitmaximierung – Stichwort Enron –, Privatisierung der Sozialversicherung halfen nur denjenigen, die gut verdienten. Krugman weist zudem nach, dass der private Sektor keineswegs effizienter als der öffentliche ist – trotz im Vergleich zu Deutschland, Frankreich oder Kanada doppelter Ausgaben für Gesundheitsversorgung pro Person ist die Lebenserwartung in den USA klar geringer (S. 239).

Für den Politikwissenschaftler stellt sich natürlich die Frage, warum eine Partei mit Politik gegen die Mehrheit der Arbeitnehmer und deren soziale Notwendigkeiten Wahlen gewinnen

kann. Politische Fehler (der Demokraten und Bill Clintons Sozialpolitik vor dem Debakel in den Kongresswahlen 1994) und/oder schlechte Kandidaten (John Kerry 2004) sind bestenfalls punktuelle Erklärungen ohne allgemeingültige Aussagekraft. Krugman gibt kleinere und größere Antworten dazu. Zur erstgenannten Gruppe zählen Massenerstreuungswaffen bis hin zum Irak-Krieg, der freilich alles andere als eine Kleinigkeit ist. In der zweiten Gruppe geht es bei ihm um eine massive Beeinflussung des Wahlmarktes und der Wahlen, von raffinierten Taktiken bis hin zum klaren Betrug. In umkämpften Staaten wurde das Registrierungsverfahren so gestaltet, dass im doppelten Sinn demokratischen Minderheiten der Wahlzugang erschwert wurde. Mangels Meldepflicht gibt es ja keine automatischen Listen der Wahlberechtigten. Hinzu kommen stete Zweifel an der Gültigkeit der Stimmenausszählung.

Die herausragende Leistung des Buches liegt nichtsdestoweniger auf keinen Fall in der Aufarbeitung seit 2000 altbekannter Vorwürfe des Wahlschwindels, sondern in seiner Verknüpfung von Geschichte, Ökonomie und Politikwissenschaft, jeweils als perfekte Kombination von Analyse und Argumentation. Der Haken ist, dass Krugman ganz ohne Obama-Mania nur richtig vorhersehen konnte, dass Bush-ähnliche Republikaner nicht wiedergewählt würden und langfristig Mehrheiten für Demokraten bzw. deren Politik wahrscheinlich sind. Barack Obama hat Stammwähler mobilisiert und Wechselwähler gewonnen, jedoch in Wahrheit aufgrund der Erschließung neuer Wählergruppen – eingebürgerte Zuwanderer und/oder bisherige Nichtwähler – triumphiert.

Gelingt es beispielsweise den Demo-

kraten, unter Hispanics Mehrheiten zu schaffen und jüngere Bevölkerungsgruppen für eine höhere Wahlbeteiligung zu motivieren, so werden sie mindestens bis inklusive 2016 kaum jemals verlieren. Was Krugman nicht wissen konnte, war das schnelle Platzen der Seifenblasen der virtuellen Fi-

nanzmärkte und das enorme Ausmaß der Wirtschaftskrise. Die Republikaner wurden abgewählt, doch falls die Demokraten bei der Beseitigung der Folgen deren Politik scheitern, wird es ihnen genauso ergehen.

Peter Filzmaier

---



---

### Otto Neurath

Rezension von: Elisabeth Nemeth,  
Stefan W. Schmitz, Thomas Uebel  
(Hrsg.), *Otto Neurath's Economics in  
Context*, Vienna Circle Institute  
Yearbook Bd. 13, Springer, Wien 2007,  
248 Seiten, gebunden, € 128,35.

---



---

Im Rahmen des vorliegenden Sammelbandes haben sich die HerausgeberInnen zum Ziel gesetzt, einen Überblick über Otto Neuraths differenzierte und äußerst kontroverielle Beiträge zur Entwicklung der ökonomischen Theorie zu geben.

Wie in der Einleitung angekündigt (S. 6) und in der Struktur des Bandes erfolgreich umgesetzt, bilden drei Themen die Verbindung zwischen den vorliegenden Beiträgen. Zur Diskussion der polit-ökonomischen Schriften soll zunächst ein theoriegeschichtlicher Rahmen geschaffen werden und sollen die Punkte der ökonomischen Kritik umrissen werden. Die konzeptionelle theoretische Analyse von Neurath erfolgt im zweiten Teil, gefolgt von einer Darstellung des politischen Engagements Otto Neuraths.

Die Trennung ist in der Abfolge der Beiträge deutlich erkennbar, nicht jedoch in der gesamten Struktur des Bandes, der neben der Diskussion der ökonomischen Beiträge von Neurath auch allgemeine Beiträge und Buchrezensionen beinhaltet. Somit stehen, neben einem ausführlichen und klar strukturierten Einleitungskapitel der HerausgeberInnen, acht Beiträge im Zeichen der ökonomischen Schriften von Otto Neurath. Der vorliegende Sammelband hebt sich nicht nur deutlich von dem 2004 erschienenen Band zu Otto Neurath „*Economic Writings*

*Selections 1904-1945*“ ab, in dem eine Auswahl seiner Beiträge neu strukturiert abgedruckt wurde, sondern baut mit der Interpretation von Otto Neuraths Schriften auch direkt auf diesen auf.

Obwohl zahlreiche der vorgestellten Ansätze von Otto Neurath die Diskussion im Kontext heutiger ökonomischer Theorie und Wirtschaftspolitik bereichern und speziell von heterodoxen Richtungen der ökonomischen Theoriegeschichte weiterentwickelt werden, wie etwa das Konzept des ökonomischen Pluralismus, das in diesem Band von John F. O'Neill unter dem Titel „*Pluralism and Economic Institutions*“ klar strukturiert und im Kontrast zur Konzeption von Hayek analysiert wird, soll im Folgenden auf zwei Konzepte verwiesen werden: zum einen auf das Konzept zur Messung von Lebensqualität und gesamtwirtschaftlichen Nutzenfunktionen und zum anderen auf Otto Neuraths geldtheoretische Konzeptionen, wobei hier, nicht zuletzt ausgelöst durch die Finanzkrise in den USA, der Bedarf an Alternativen zu den herrschenden ökonomischen Paradigmen deutlich wird.

Ortrud Leßmann setzt sich in ihrem Beitrag „*A Similar Line of Thought in Neurath and Sen: Interpersonal Comparability*“ mit dem ersten genannten Schwerpunkt auseinander und schafft es, in einer deutlichen Gegenüberstellung das Verhältnis zwischen Neurath und dem Konzept von „*Human Capabilities*“ von A. Sen<sup>1</sup> aufzuzeigen. Aufgrund der steigenden Bedeutung von China und Indien, deren Wirtschaftswachstum mit starkem Bevölkerungswachstum verbunden ist, wobei deutlich wird, dass die Lebensqualität eines Großteils der Bevölkerung nicht mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung des Landes einhergeht, hat diese Kon-

zeption eine unmittelbare Bedeutung für die Entwicklungsökonomie. Bei beiden vorgestellten Ansätzen wird von einem multidimensionalen Spektrum an Indikatoren ausgegangen. Während Neurath diesen Ansatz in eine aggregierte Nutzenfunktion weiterentwickelt, fließen die Ansätze von Sen direkt in wirtschaftspolitische Forderungen ein und werden im Rahmen des „*Human Development Index*“ beim Vergleich humanitärer Entwicklungsstände von Ökonomen herangezogen. Leßmann verdeutlicht in ihrem Beitrag in klar strukturierter und verständlicher Weise die Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen den beiden Ansätzen. Der Beitrag Neuraths wird deutlich, jedoch für die heutige Entwicklungsökonomie auch nicht überbewertet.

Peter Mooslechner zeigt mit seinem Beitrag „Neurath on Money: Some Reflections on Neurath's Monetary Thought in the Historical Context of the Birth of Modern Monetary Economics“, dass Neurath, der im historischen Kontext von zahlreichen Ökonomen unterschiedlichster Paradigmen, wie unter anderem Wicksell und Menger, sowie später auch von Keynes und Schumpeter, beeinflusst wurde, wichtige Ansätze zu heutigen alternativen Konzepten der Geldtheorie geliefert hat. Ähnlich wie im Fall des Auseinandersetzens mit den Möglichkeiten der aggregierten Nutzenfunktion, ist es auch im Bereich der Geldtheorie kein Modell oder in sich geschlossener theoretischer Zusammenhang, der als Grundlage für weitere Entwicklungen gedient hat; vielmehr ist es Neuraths Grundverständnis von ökonomischen Zusammenhängen und Kausalitäten, die unter anderem auch in den heterodoxen Konzepten endogenen Geldes zu finden sind. Mooslechner wird in sei-

nem Beitrag, dem Titel entsprechend, dem historischen Kontext von Neuraths ökonomischen Theorien gerecht, den er auch tabellarisch verdeutlicht (S. 103) und somit einen leicht verständlichen und gut strukturierten Überblick gibt. Leider tritt im Folgenden die Referenz zu den anderen vorgestellten Ökonomen der „*years of high time*“ (siehe u. a. S. 102) sehr stark in den Vordergrund, sodass Neuraths Beitrag mitunter etwas wenig Platz eingeräumt wird. Dennoch schafft es Mooslechner im letzten Teil, den Bogen zu heutigen heterodoxen Ansätzen des endogenen Geldes – der vor allem in den post-keynesianischen Ansätzen zum Tragen kommt – zu spannen.

Die Prominenz der monetären Produktionsfunktion in Neuraths Konzeption findet jedoch nicht nur in den Ansätzen des endogenen Geldes der Strukturalisten und Horizontalisten (die sich auf die keynesianischen Theorien stützen) ein Spiegelbild, sondern auch im Rahmen der Zirkulationstheorie.<sup>2</sup> Diese hat vielleicht durch ihren stärkeren Fokus auf die Schriften von Karl Marx in Verbindung mit der keynesianischen monetären Produktionsfunktion einen noch engeren Konnex zu Neurath. Mooslechner hingegen konzentriert sich auf den Konnex zu den Ansätzen des endogenen Geldes und schafft somit eine legitime und leicht nachvollziehbare Verbindung zu relevanten Alternativen heutiger Makroökonomie.

Insgesamt wird mit dem vorliegenden Sammelband ein guter Einstieg in die theoretischen Konzeptionen von Otto Neurath geboten, der durch die ausführliche Beschreibung der Relevanz für heutige theoretische und wirtschaftspolitische Ansätze besticht.

Elisabeth Springler

### **Anmerkungen**

- <sup>1</sup> Siehe u. a. Pressman, Summerfield (2002).
- <sup>2</sup> Siehe u. a. Gnos (2006), Realfonzo (2006).

### **Literatur**

Gnos, C., French Circuit theory, in: Arestis, Ph.; Sawyer, M., A handbook of alternative monetary economics (Cheltenham 2006).

Pressman, S.; Summerfield, G., Sen and Capabilities, in: Review of Political Economy 14/4 (2002) 429-434.

Realfonzo, R., Italian Circuitist approach, in: Arestis, Ph.; Sawyer, M., A handbook of alternative monetary economics (Cheltenham 2006).

Uebel, Thomas E.; Cohen, Robert S. (Hrsg.), Otto Neurath, Economic Writings Selections 1904-1945 (Wien 2004).

---

## **Wohlstand, Verteilung und Glück**

Rezension von: Sonja Lyubomirsky,  
Glücklich sein: Warum Sie es in der  
Hand haben, zufrieden zu leben, Campus,  
Frankfurt am Main / New York 2008,  
355 Seiten, € 19,90.

---

Auch wenn es in Zeiten einer sich ausweitenden weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und wieder zunehmender Verteilungsungleichheiten innerhalb von Industrieländern sowie neu aufkeimender Hungerkrisen in einer Vielzahl von Drittwelt-Ländern unzeitgemäß erscheint, so können doch bei der Beschäftigung mit der Frage, wie Menschen glücklich werden können, durchaus sinnvolle Zugänge auch zur Lösung der eingangs genannten Problemfelder gefunden werden.

Jenseits der wahrlich nahezu unendlichen Zahl von mehr oder weniger trivialen oder esoterischen Glücksratgebern lässt sich konstatieren, dass die seriöse Glücksforschung in den letzten zwanzig Jahren signifikante Fortschritte gemacht hat. Ja man kann inzwischen sogar von einem gewissen Sättigungsgrad beim Erkenntniszuwachs in dieser Forschungsrichtung sprechen. Hier kann sicher nicht in Kürze nacherzählt werden, welche vielfältigen Ansatzpunkte in der Geschichte der Glücksforschung zu finden sind. Fest steht, dass die Suche nach dem Glück fast so alt ist wie die Menschheit selbst, und deswegen verwundert es auch nicht, dass in einer Vielzahl von Fachdisziplinen der Frage nachgegangen wurde und wird, wie denn die Menschen Glück, Wohlbefinden und Zufriedenheit finden und erhalten können.

Das geht in der praktischen Umsetzung sogar so weit, dass – zuletzt häufig zitiert – im buddhistischen Königreich Bhutan anstelle der Steigerung des Bruttosozialproduktes die Erhöhung des Bruttoinlandsglückes als Staatsziel angestrebt wird. Wer zum Thema entsprechenden Lektürebedarf hat, kann inzwischen auf eine Vielzahl teilweise hervorragender Bücher zurückgreifen.<sup>1</sup>

Bevor auf diese Zusammenhänge zurückzukommen ist, lohnt sich ein Blick auf das zu besprechende Buch der US-amerikanischen Psychologin Sonja Lyubomirsky. Grundlegende These ist dabei, dass das Glück in unterschiedlichen Ländern auf unterschiedliche Weise definiert, angestrebt und ausgedrückt wird, doch „... ist die Sehnsucht nach einem erfüllten, glücklichen Leben genauso universell wie viele der Zutaten, die das Glück ermöglichen.“ (S. 12) Darauf aufbauend erscheint es möglich, eine Theorie der entscheidenden Glücksfaktoren zu entwickeln.

Diesen umfassenden Versuch unternimmt die Autorin in ihrem gut verständlichen und recht leicht lesbaren Buch. Zunächst überrascht die theoretisch und empirisch hinterlegte These der so genannten positiven Psychologie, dass im Hinblick auf die Ursachen unseres Wohlbefindens ca. 50% genetisch fixiert sind. Jeder Mensch wird demnach also mit einem bestimmten Glücksfixpunkt geboren, einem je charakteristischen Glückspotenzial, das uns über das ganze Leben erhalten bleibt. Nur 10% hängen darüber hinaus von so genannten äußeren Umständen ab, „... davon also, ob wir arm oder reich, gesund oder krank, hübsch oder hässlich, verheiratet oder geschieden oder was auch immer sind“ (S. 31f.). Die verbleibenden 40% geben den

tatsächlichen Handlungsspielraum wieder, „... um unser Glück durch alltägliche Handlungen und Gedanken zu vergrößern oder zu verkleinern“ (S. 33). Unabhängig vom tatsächlichen Validitätsgrad dieser unterstellten Prozentsätze wird jedenfalls deutlich, dass im deutschen Sprichwort „Jeder ist seines eigenen Glückes Schmied“ eine gewisse inhaltliche Wahrheit und Weisheit stecken sollte.

Ein anderes verbreitetes Sprichwort gibt einen weiteren wichtigen Hinweis auf einen zentralen – auch ökonomisch sehr interessanten – Zusammenhang: „Geld alleine macht nicht glücklich.“ Hierbei handelt es sich um einen in den letzten Jahrzehnten umfassend nachgewiesenen einfachen Zusammenhang, nämlich die Tatsache, dass die Mehrheit der Menschen in den Industrie- und auch Schwellenländern trotz eines signifikant gestiegenen materiellen Wohlstandes nicht wirklich glücklicher geworden sind (S. 52ff). Vielmehr ist – getreu dem lange bekannten ökonomischen Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen – ab einer gewissen Höhe des materiellen Wohlstandes keine Zunahme des individuellen Zufriedenheits- bzw. Glücksniveaus mehr feststellbar. Dieses Phänomen lässt sich sowohl in Längsschnittanalysen über viele Jahrzehnte als auch in länderübergreifenden Querschnittsanalysen zu einem bestimmten Zeitpunkt belegen.<sup>2</sup>

Was sind die zumeist genannten Gründe dafür: Zum einen handelt es sich um einen gewissen Gewöhnungs- bzw. Enttäuschungseffekt, man könnte auch von einer nicht endenden wolenden Erwartungs-Erfüllungs-Spirale sprechen, zum anderen erschwert der stets virulente soziale Vergleich das dauerhafte Zufriedensein. Lyubomirsky nennt dies die „hedonistische

Anpassung“. „Die beiden Hauptschuldigen sind die gestiegenen Ansprüche ... und der gesellschaftliche Vergleich. ... Neid und Glück gehen nicht zusammen. Wer zu viel vergleicht, fühlt sich verwundbar, bedroht und unsicher.“ (S. 61 und 131)

Deutlich wird also, dass die materiellen Grundlagen für das menschliche Wohlbefinden und Lebensglück im Zeitablauf keineswegs die zentrale Bedeutung haben, die ihnen in einfacher Annäherung so häufig unterstellt werden. Vereinfacht gesagt liegt deshalb das „... Geheimnis des Glücks in Ihrem Verhalten, Ihrem Denken und den Zielen, die Sie jeden Tag für sich formulieren. Es gibt kein Glück ohne Handlung.“ (S. 79). Wichtig ist demnach, eine jeweils passende Glücksstrategie zu finden, dabei ist allerdings zu beachten, dass es „... keine magische Strategie (gibt), die jedem Menschen gleichermaßen zu einem glücklichen Leben verhilft. Jeder von uns hat ganz einmalige Bedürfnisse, Interessen, Werte, Fähigkeiten und Neigungen. ... Deshalb ist es wichtig, die passende Strategie zu finden.“ (S. 81) Interessant ist auch die Aussage: „Einer der Hauptgründe, warum viele von uns auf dem Weg zu einem glücklicheren Leben scheitern, ist eine schlechte Wahl: Wir gehen entweder einen Weg, der direkt in die Sackgasse führt, wie das Streben nach Reichtum, Anerkennung oder Schönheit, oder wir wählen eine Strategie, die nicht zu uns passt.“ (S. 82)

Lyubomirsky unterscheidet im weiteren Fortgang zwölf verschiedene Glücksaktivitäten und formuliert abschließend fünf Schlüssel zu einem lebenslangen Glück, bei denen die tatsächliche Ferne zu materiellen Gütern und einem zunehmenden Güterwohlstand überdeutlich wird. Die entspre-

chenden Stichworte sind Dankbarkeit und positives Denken entwickeln, das Stärken der sozialen Beziehungen, das Bewältigen von Stress und Schwierigkeiten, das Leben im Hier und Jetzt genießen, das Verwirklichen von Lebensträumen sowie das Kümern um Leib und Seele. Zu jedem dieser Handlungsfelder werden detaillierte Erläuterungen und sozusagen lebenspraktische Tipps gegeben. (S. 93-267) Auch wenn hier der geneigte Leser nicht mit allen Anregungen einverstanden sein mag, so ist doch die zentrale Aussage beachtenswert, dass nämlich die in der modernen Gesellschaft offensichtlich bevorzugte Glücksstrategie, über mehr materiellen Wohlstand zu größerem Glück und höherer Zufriedenheit zu kommen, eine fatale Fehlentwicklung darstellt, die allerdings systemimmanent angelegt und deshalb nicht ganz leicht zu korrigieren ist.

„Für kurze Zeit glücklicher zu werden, ist relativ einfach, genau wie für einen Tag mit dem Rauchen aufzuhören. Die große Herausforderung besteht darin, dieses neue Glück zu erhalten.“ (S. 271). Die Autorin unternimmt den Versuch zu erklären, wie man Wohlbefinden langfristig steigern kann, in dem man fünf Schlüssel zu dauerhaftem Glück entdeckt.<sup>3</sup> An erster Stelle stehen hier gemäß dem Ansatz der positiven Psychologie positive Emotionen. „In der Tat sind häufige positive Emotionen wie Freude, Vergnügen, Zufriedenheit, Gelassenheit, Neugierde, Vitalität, Begeisterung, Kraft, Spannung und Stolz das Markenzeichen des Glücks ... Man könnte sagen, dass glückliche Emotionen uns zu glücklichen Menschen machen.“ (S. 272) Bei den glücksbringenden Aktivitäten (hierbei spricht man an anderer Stelle häufig auch von *Flow*) ist zudem auf die optimale Zeiteinteilung und

Abwechslung zu achten. Es ist daher unerlässlich, „...sich über Dauer und Häufigkeit ihrer Aktivitäten Gedanken zu machen, um die größtmögliche Zufriedenheit, Gelassenheit und Freude zu erzielen und der Gewöhnung ein Schnäppchen zu schlagen.“ (S. 281) Darüber hinaus sind das soziale Netzwerk und Motivation, Einsatz und Engagement entscheidende Faktoren auf dem Weg zu einem glücklicheren Leben.

Viele der genannten Punkte erscheinen aus üblicher Perspektive heraus eher banal, vor allem deshalb, weil man im normalen, vom *homo-oeconomicus*-Ansatz geprägten Denken massiv durch die standardmäßige Ableitung „mehr Geld – mehr Wohlstand – mehr Glück“ gesteuert wird. Ein zentraler Ansatz der positiven Psychologie ist ja gerade, dass man das wirkliche Glück zweifellos viel eher in viel weniger von materiellen Dingen geprägten Sphären finden kann. Hier bedarf es dann allerdings – und dies ist dann in den ersten Schritten unmittelbar anstrengend – persönlichen Einsatzes und Engagements.

Welche finalen Schlüsse lassen sich aus dieser Studie ziehen? Eine individuelle und auch die damit verbundene gesellschaftliche Fixierung auf die Steigerung des materiellen Wohlstandes bringt entgegen der ursprünglich intendierten Zielstellung, über diesen „Umweg“ auch das persönliche Wohlbefinden oder gar Glück oder die gesellschaftliche Zufriedenheit zu maximieren, keinen wirklichen, diesbezüglich nachweisbaren Fortschritt, wenn denn eine – zweifellos nicht abschließend zu definierende und im Zeitablauf auch sicher bewegliche – Grenze überschritten wurde. Aus dieser ökonomischen Tretmühle gilt es auszusteigen.

Fast alles Gesagte ist bereits in früheren Veröffentlichungen von Philosophen, Soziologen und auch Ökonomen immer wieder zum Ausdruck gebracht worden, z. B. von dem zuletzt wieder häufiger beachteten John Maynard Keynes.<sup>4</sup> Es geht nunmehr eher darum, dieses Wissen und Bewusstsein in der Breite und Tiefe zu schärfen und die dem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem inhärenten Mechanismen offenzulegen und adäquate, angepasste Verhaltensalternativen aufzuzeigen. Hierzu trägt Lyubomirsky auf der individuellen Ebene das entsprechende Rüstzeug zusammen.<sup>5</sup> Alleine eine Veränderung auf der jeweils persönlichen Ebene ist aber keineswegs hinreichend, auch in Politik und Wirtschaft müssen die relevanten Zusammenhänge erkannt und in entsprechende Handlungsansätze umgemünzt werden.<sup>6</sup>

Das in letzter Zeit wieder häufiger kritischer diskutierte Wirtschaftssystem des Kapitalismus hat zweifellos in den vergangenen 250 Jahren über immer wieder neu erfundene Kombinationen von technischen Prozess- und Produktinnovationen eine ungekannte Steigerung des materiellen Wohlstandes in der großen Breite der Bevölkerung der westlichen Welt ermöglicht. Allerdings stellen sich recht unmittelbar auch eine Vielzahl von Zweifeln an der Zukunftsfähigkeit ein, wenn man z. B. an die ökologischen und klimatischen Auswirkungen einer weltweiten Ausweitung bzw. Demokratisierung eines solchen Wohlstandsniveaus oder an die dem System zugrunde liegende Philosophie des „immer mehr“ und die damit verknüpfte Verkrüppelung menschlicher Verhaltensweisen denkt. „Wir erkennen, dass zwischen ökologischer Krise, struktureller Arbeitslosigkeit und auch dem individuell empfundenen

Mangel an Lebenserfüllung ein tieferer Zusammenhang besteht. ... Im Grunde hat unser Wirtschaftsdenken die Frage nach dem Sinn, nach Glück und nach Werten der Existenz ausgeklammert – genauso wie die Frage nach unserem Zusammenhang mit der übrigen lebenden Natur. Diese beiden Probleme gehören aber zusammen.“<sup>7</sup> Mit einer Neufokussierung der Ökonomie ließen sich also die heute verstärkt ausgemachten Problemfelder, wie die Nachhaltigkeit des Wirtschaftens, die weiter auseinandergehende Verteilungsschere und die mangelnde Zielerfüllung bei der Glücksfrage, gleichzeitig angehen.

Insofern gerät eine wirklich wertorientierte Ökonomie und Gesellschaft in den Blick, die die ökologische Nachhaltigkeit und das individuelle und gesellschaftliche menschliche Wohlbefinden sowie eine aus der Philosophie des Genughabens abgeleiteten Verteilungsgerechtigkeit<sup>8</sup> in den Mittelpunkt der Zielvisionen stellt. Ob eine solche Wirtschaft jenseits des historischen *homo oeconomicus* dann gemäß den heute verwendeten Messkriterien noch wächst oder nicht, ist dann eher weniger wichtig. „Der Abschied vom Wachstum fällt halt schwer, zumal noch längst nicht geklärt ist, wie es mit dem Kapitalismus ohne Wachstum weitergehen kann.“<sup>9</sup> Würde dieser Frage genauso viel Aufmerksamkeit gewidmet werden wie den heute immer wieder diskutierten Quartalszahlen zum Wirtschaftswachstum, dann sollten hier theoretische ebenso wie praktische Fortschritte zu erzielen sein.

Während die Glücksforschung in der Vergangenheit häufiger eher belächelt oder in eine mehr oder weniger esoterische Ecke abgeschoben wurde, zeigen u. a. das hier besprochene Buch und die Vielzahl der lesenswerten

Neuerscheinungen zum Thema, dass diesbezügliche Überlegungen zumindest einen Teilbeitrag zur Krisenbewältigung leisten können. Eine Ökonomie des Glücks könnte dann durchaus die Welt verändern helfen. Dies vor allem dann, wenn sie mit den ergänzenden Überlegungen zur Ökonomie und Ökologie in Verbindung gesetzt werden. „Eine gelingende Ökonomie oder ein wirklich nachhaltiges, biokapitalistisches Unternehmen muss sich daran messen lassen, dass alle Aspekte seiner wirtschaftlichen Bilanz im Ganzen positiv sind: Kapitalgewinn, Zufriedenheit der Menschen, Wachstum der Biosphäre. Bei der richtigen Lösung stimmen sowohl ökologische Stabilität als auch ökonomische Prosperität. Dann wird Wirtschaften zur angewandten Lebenskunst.“<sup>10</sup> Eine weniger wachsende oder gar schrumpfende Ökonomie mit einer größeren Verteilungsgerechtigkeit könnte dann sowohl die Zufriedenheit der Menschen als auch die nachhaltige Überlebensfähigkeit der Natur gewährleisten, ein Gedankengang, der zumindest herausfordert, intensiver darüber nachzudenken und zu diskutieren.

Herbert Schaaff

## Anmerkungen

<sup>1</sup> Zu Bhutan lese man in dem insgesamt sehr unterhaltsamen Buch von Weiner, Eric, *Geografie des Glücks: Auf der Suche nach den zufriedensten Menschen der Welt* (Berlin 2008) 76 ff. Darüber hinaus in zweifellos subjektiver Auswahl: Bellebaum, Alfred (Hrsg.), *Glücksforschung: eine Bestandsaufnahme* (Köln 2002); Binswanger, Mathias, *Die Treitmühlen des Glücks: Wir haben immer mehr und werden nicht glücklicher. Was können wir tun?* (2. Aufl., Freiburg 2007); Fenner, Dagmar, *Glück: Grund-*

*riss einer integrativen Lebenswissenschaft* (Freiburg, München 2003); Hentschel, Beate; Staupe, Gisela (Hrsg.), *Glück – Welches Glück* (München 2008); Layard, Richard, *Die glückliche Gesellschaft: Kurswechsel für Politik und Wirtschaft* (Frankfurt/M., New York 2005); Leiber, Theodor, *Glück, Moral und Liebe: Perspektiven der Lebenskunst* (Würzburg 2006); McMahon, Darrin M., *Happiness: A History* (New York 2006); Seligman, Martin E.P., *Der Glücksfaktor: Warum Optimisten länger leben* (Bergisch-Gladbach 2003).

<sup>2</sup> Siehe auch bei Layard (2005) 43ff.; Binswanger (2007) 24ff.; sowie soziologisch abgeleitet als so genanntes „Steigerungsspiel“ bei Schulze, Gerhard, *Die beste aller Welten: Wohin bewegt sich die Gesellschaft im 21. Jahrhundert* (München, Wien 2003) 81ff.; pointiert auch bei Klein, Stefan, *Die Glücksformel ... oder Wie die guten Gefühle entstehen* (4. Aufl., Reinbek bei Hamburg 2002) 260: „Soll die Arbeit der Menschen und Maschinen Glück erzeugen, so ist unser Wirtschaftssystem mit seiner enormen Wertschöpfung auf geradezu groteske Weise ineffizient.“

<sup>3</sup> Dazu auch die „Lieblings-Glücksdefinition“ des Rezensenten: „Glück ist die volle und dauerhafte Zufriedenheit mit der Ganzheit des Lebens.“ (Tatarkiewicz, Wladyslaw, *Über das Glück* (Stuttgart 1984) 21)

<sup>4</sup> Vgl. dazu: Zinn, Karl Georg, *Die Keynesche Alternative: Beiträge zur Keyneschen Stagnationstheorie, zur Geschichtsvergessenheit der Ökonomik und zur Frage einer linken Wirtschaftsethik* (Hamburg 2008).

<sup>5</sup> Siehe auch bei Schulze (2003) 25f: „Je umfangreicher ihr Möglichkeitsraum, desto weniger können die Menschen der Frage ausweichen, was sie eigentlich darin anfangen sollen. Neben die Idee der Steigerung tritt die Idee der Ankunft, neben die Absicht der Grenzverschiebung tritt die Absicht des Wohnens im eroberten Territorium.“; Klein (2002) 278ff.

- <sup>6</sup> Vgl. zu einem früheren Versuch: Schaaff, Herbert, Kritik der eindimensionalen Wirtschaftstheorie: Zur Begründung einer ökologischen Glücksökonomie (Thun, Frankfurt/M. 1991); sowie die Aufsätze in: Bellebaum, Alfred; Schaaff, Herbert; Zinn, Karl Georg (Hrsg.), Ökonomie und Glück: Beiträge zu einer Wirtschaftslehre des guten Lebens (Wiesbaden 1999).
- <sup>7</sup> Weber, Andreas, Biokapital: Die Versöhnung von Ökonomie, Natur und Menschlichkeit (Berlin 2008) 13 und 16.
- <sup>8</sup> Bei Layard (2005) findet sich hier die klare Botschaft, „...dass bei einer Umverteilung von Einkommen von Reich zu Arm der Arme mehr an Glück hinzugewinnt, als der Reiche verliert. So steigt das durchschnittliche Glücksempfinden. Je gleichmäßiger das Einkommen verteilt ist, desto glücklicher werden die Menschen im Schnitt sein.“
- <sup>9</sup> Zinn (2008) 47. Bisher liegen zu einer gegebenenfalls schrumpfenden Ökonomie nur sehr wenige Arbeiten vor, z. B.: Naish, John, Genug: Wie sie der Welt des Überflusses entkommen (Bergisch-Gladbach 2008); Tutt, Cordula, Das große Schrumpfen: Unsere auf Wachstum und Sicherheit geeichte Weltsicht hat ausgedient, vielen droht der Abstieg, für andere eröffnen sich Chancen. Ideen braucht das Land und Bürger, die zeigen, was diese Gesellschaft zusammenhält (Berlin 2007); Weber (2008).
- <sup>10</sup> Weber (2008) 113f; Anielski, Mark, The Economics of Happiness: Bulding genuine wealth (Gabriola Island 2007) 227; Dueck, Gunter, Abschied vom Homo Oeconomicus: Warum wir eine neue ökonomische Vernunft brauchen (Frankfurt/M. 2008) 221ff; schon vor 35 Jahren dazu ... und heute immer noch lesenswert: Swoboda, Helmut, Die Qualität des Lebens: Vom Wohlstand zum Wohlbefinden (Stuttgart 1973).

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen  
der Arbeiterkammer Wien“  
Reihe Band 12**

**Ende der Stagnation?  
Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr  
Wachstum und Beschäftigung in Europa**

**Günther Chaloupek, Eckhard Hein, Achim Truger (Hrsg.)**

**Vorwort**

Stephan Schulmeister

Wirtschaftspolitik und Finanzinstabilität als Ursachen der  
unterschiedlichen Wachstumsdynamik in den USA und Europa

Eckhard Hein, Achim Truger

Die deutsche Wachstums- und Beschäftigungsschwäche im europäischen  
Kontext – Ein Lehrstück makroökonomischen Missmanagements

Markus Marterbauer

Kleine Länder in der Währungsunion – hat Österreich seine  
wirtschaftspolitischen Spielräume genutzt?

András Inotai

Erweiterungsmüdigkeit oder Reformunwilligkeit? Die EU zwischen  
globalen Herausforderungen und patriotischer Wirtschaftspolitik

Franz Traxler

Transnationale Koordinierung der Tarifpolitik: Eine Analyse ihrer  
Funktionslogik und Effektivität

Reinhard Bispinck

Der mühsame Abschied von der lohnpolitischen Bescheidenheit –  
Strukturwandel im deutschen Tarifsysteem und seine Folgen

Jan Prieue

Makroökonomische Politik in Europa – Schwächen und Reformoptionen

Wien 2007, 143 Seiten, € 15,-.

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