

Wirtschaft und Gesellschaft

27. Jan. 2010

606

Editorial

Jetzt wächst sie wieder ...

Gunther Tichy

Einige unkonventionelle Gedanken
zum Leben nach der Krise

Otto Farny, Vanessa Mühlböck

Braucht Österreich eine Steuerstrukturreform?

Silvia Angelo, Georg Feigl

Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen
Maßnahmen in Österreich

Nikolaus Kowall

Wachstum und Verteilung unter
„New Labour“ 1997-2007

Michael Mesch

Arbeitsbeziehungen in Slowenien

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

35. Jahrgang (2009), Heft 4

Inhalt

Editorial

Jetzt wächst sie wieder ... 495

Gunther Tichy

Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise 501

Otto Farny, Vanessa Mühlböck

Braucht Österreich eine Steuerstrukturreform? 515

Silvia Angelo, Georg Feigl

Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen
in Österreich 527

Nikolaus Kowall

Wachstum und Verteilung unter „New Labour“ 1997-2007 551

Berichte und Dokumente

Michael Mesch

Arbeitsbeziehungen in Slowenien 579

Bücher

Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft – Ein zentraler politischer

Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik (Thomas Delapina) 591

Nikolaus Dimmel, Josef Schmee (Hrsg.), Die Gewalt des neoliberalen

Staates – Vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven
Überwachungsstaat (Peter Fleissner) 598

Uwe Christians, Harald Zschiedrich (Hrsg.), Grenzüberschreitende

Kooperationen. Erfahrungen deutscher und polnischer mittelständischer
Unternehmen und Banken (Michael Tolksdorf) 605

Georg Turnheim (Hrsg.), Österreichs Verstaatlichte (Felix Butschek) 607

Werner W. Engelhardt, Johann Heinrich von Thünen als Vordenker

einer Sozialen Marktwirtschaft (Robert Schediwy) 611

L. Randell Wray, Mathew Forstater (Hrsg.), Keynes and Macroeconomics after 70 Years (Engelbert Stockhammer)	614
Heinz-Gerhard Haupt, Claudius Torp (Hrsg.), Die Konsumgesellschaft in Deutschland 1890-1990. Ein Handbuch (Andreas Weigl)	617
Jürgen Osterhammel, Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts (Martin Mailberg)	620
Jahresregister 2009	624
Korrigenda	628

Unsere AutorInnen:

Silvia Angelo ist Leiterin der Abteilung Wirtschaftspolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Otto Farny ist Leiter der Abteilung Steuerpolitik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Georg Feigl ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.

Nikolaus Kowall war zuletzt als Junior Fellow am WIFO in Wien tätig und ist derzeit Auslandszivildienener in Buenos Aires.

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

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

Gunther Tichy ist emeritierter Professor der Volkswirtschaftstheorie und -politik der Universität Graz und war bis 2005 Leiter des Instituts für Technikfolgenabschätzung (ITA) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften in Wien.

Editorial

Jetzt wächst sie wieder ...

Das Wichtigste in einem Satz – frei nach Wilhelm Busch: „Ein Jahr lang war die Wirtschaft krank – jetzt wächst sie wieder, Gott sei Dank!“ Als genesen wird sie allerdings noch längere Zeit nicht aus der Behandlung entlassen werden können.

I.

Auf die Entstehungsgeschichte und den Verlauf der größten globalen Wirtschaftskrise seit einem dreiviertel Jahrhundert soll hier nicht näher eingegangen werden – dazu existieren mittlerweile hinreichend Abhandlungen. Jedenfalls war der Wirtschaftseinbruch so traumatisierend, dass die OECD anlässlich der Erarbeitung ihrer Herbstprognose – man kann annehmen zum Zwecke der Beschwichtigung – auf das Gesamtwachstum der Vierjahresperiode von 2008 bis zum Ende des Prognosehorizonts (2011) hinwies, nämlich etwa 1,5 Prozent für den gesamten OECD-Raum, über 3 Prozent für die USA, -2,2 Prozent für Japan, etwa -1 Prozent im Euroraum, rund 10 Prozent in (den wirtschaftlich eng mit China verflochtenen Ländern) Australien und Korea sowie etwa 40 Prozent für China.

Wie rapide, heftig und dramatisch der Einbruch tatsächlich ablief, lässt sich an der Entwicklung des Welthandels ablesen, welcher nach einem Minus von 20 Prozent im vierten Quartal 2008 im ersten Quartal 2009 um über 30 Prozent zurückging, was einen stärkeren Rückschlag bedeutet als in der Großen Depression. Im zweiten Quartal verringerte sich die negative Dynamik (-6 Prozent), und im dritten Quartal wird wieder mit einem Plus von etwa 6 Prozent gerechnet. Für das Gesamtjahr 2009 liegt die jüngste Prognose der OECD (Economic Outlook Nr. 86 vom 19. 11. 2009) bei -12,5 Prozent, für 2010 wird wieder ein Zuwachs von 6,0 Prozent und im darauffolgenden Jahr von 7,7 Prozent vorausgesagt.

II.

Es ist also gelungen, den freien Fall des ersten Quartals 2009 im zweiten Quartal abzubremsen und den unteren Umkehrpunkt zu erreichen. Denn nicht zuletzt dank massiver Stützungen der Politik ist es gelungen, die Krise des Finanzsektors deutlich zu entschärfen. Größere Liquiditätsengpässe scheinen ausgeräumt zu sein, und die Situ-

ation hat sich so weit gebessert, dass nun eine raschere Normalisierung erwartet wird, als noch vor einigen Monaten prognostiziert wurde. Und auch der Lagerzyklus, in dem es nach dem Erreichen des unteren Wendepunktes wieder aufwärts geht, zählt zu den Faktoren, welche die aktuellen Konjunkturprognosen sowie die Umfragen bei Unternehmen und Konsumenten etwas optimistischer als im Frühsommer ausfallen lassen. Aber dass es ab Mitte 2009 auch in der Eurozone überhaupt Wachstum gibt, ist vorrangig zwei Faktoren zuzuschreiben, nämlich einerseits dem kräftigen Wachstumsschub aus Asien bzw. anderen Nicht-OECD-Ländern, und andererseits den massiven Eingriffen der Wirtschaftspolitik zum Zwecke der Stärkung der Nachfrage, insbesondere in den USA und in Ostasien.

Ein massives, vor allem Investitionen ankurbelndes Konjunkturprogramm treibt das Wachstum der chinesischen Wirtschaft im Jahr 2010 wieder über 10 Prozent und sorgt damit im gesamten ostasiatischen Raum für eine Belebung von Exporten und Produktion. Auch in anderen großen Ländern außerhalb der OECD wie Indien und Brasilien sorgen riesige Konjunkturpakete für eine substanzielle Belebung.

Aber auch die bedeutendsten OECD-Länder außerhalb der Eurozone ergreifen alle der Wirtschaftspolitik möglichen Maßnahmen zum Ankurbeln von Konsum und Investitionen, wie die Entwicklung der Defizite der öffentlichen Haushalte (in Prozent des BIP) in diesen Ländern zeigt. In den USA steigt dieses vom Tiefpunkt von 2,2 Prozent (2006) über 6,5 Prozent (2008) auf 11,2 Prozent (2009), um dann wieder geringfügig abzusinken (2011: 9,4 Prozent). Noch etwas dramatischer verläuft der Pfad im Vereinigten Königreich, wo von einer ähnlichen Ausgangsbasis für das Jahr 2010 13,3 Prozent vorausgesagt werden. Und auch Japan schnürt weiter ein Konjunkturbelebungspaket nach dem anderen, sodass das Haushaltsdefizit im Jahr 2011 fast 10 Prozent des BIP erreichen wird.

Relativ bescheiden nimmt sich dagegen das für die Eurozone erwartete Niveau aus. Laut OECD-Prognose wird der Spitzenwert im Jahr 2010 mit 6,7 Prozent erreicht werden, wenn auch von einem vergleichsweise niedrigerem Niveau ausgehend als in den USA. Daraus ergibt sich die Frage, ob in der Eurozone ausreichend gegengesteuert wird, oder ob man vielmehr wieder einmal versucht, als Trittbrettfahrer der Weltkonjunktur aus der Krise zu kommen.

III.

Der „European Economic Recovery Plan“, der gegen Ende 2008 von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und vom Rat verabschiedet wurde, war grundsätzlich ein Schritt in die richtige Richtung.

Mit einer „Anschubfinanzierung“ in der Höhe von 200 Mrd. Euro über 2 Jahre sollten vor allem die Nachfrage sowie das Vertrauen von Konsumenten und Investoren gestärkt werden.

Die europäische Wirtschaftspolitik scheint also aus der Erfahrung gelernt zu haben. Während sie in früheren Abschwüngen, geprägt durch Inflationsangst und Nulldefizit-Fetischismus, weitgehend passiv und inaktiv blieb, hat sie nun endlich die Notwendigkeit erkannt, dass die bisherige, rein angebotsseitige Orientierung um eine aktive antizyklische makroökonomische Politik ergänzt werden muss, um die Binnennachfrage zu stimulieren. Die Effekte der rasch und effektiv umgesetzten österreichischen Steuerreform können als eindrucksvoller Beleg für die Bedeutung dieser wiederentdeckten Strategie betrachtet werden. Auch die – wenngleich verzögerte und etwas zu zaghafte – Reaktion der Geldpolitik sowie die Bereitschaft, die strikten Bedingungen des Stabilitätspaktes möglichst locker auszulegen, haben den makroökonomischen *Policy-mix* deutlich ausgewogener gemacht.

Allerdings wurde diesem Recovery-Plan zu Recht von vielen Seiten der Vorwurf einer Unterdimensionierung gemacht, und dies aus einer ganzen Reihe von Gründen:

- Schon alleine im Verhältnis zu den in anderen Weltregionen geschnürten Paketen erscheint das Gesamtvolumen von 200 Mrd. Euro deutlich kleiner.
- Noch geringer erscheint es bei näherer Betrachtung, da es sich in vielen Punkten nicht um zusätzliches Geld, sondern um ohnedies bereits zuvor geplante oder beschlossene Maßnahmen bzw. beim Einsatz von EU-Mitteln bloß um ein Vorziehen oder um eine Beschleunigung des Verfahrens der Mittelfreigabe handelt. Es ist also eine gewisse „Mogelpackung“.
- Besonders aber sollte zu denken geben, dass dieses Paket zu einem Zeitpunkt verabschiedet wurde, als vor der damals aktuellen BIP-Wachstumsprognose für den Euroraum im Jahr 2009 noch ein Plus stand. Es ist nur schwer einsichtig, dass ein im Lichte dieser Prognose zusammengestelltes Konjunkturbelebungs paket auch für die aktuelle Situation eines vierprozentigen Rückgangs der Wirtschaftsleistung in diesem Jahr ausreichend sein soll.

Als Reaktion auf diese Bedenken begannen Kommission und Rat, die Wirkung der automatischen Stabilisatoren zu quantifizieren und zu den 200 Mrd. zu addieren, womit das Paket weitaus größer erscheint. Diese Argumentation mag zwar einen gewissen Sinn beim Vergleich mit anderen Weltregionen haben, welche wegen weniger ausgeprägter öffentlicher sozialer Sicherheitssysteme mehr Geld für diskretionäre Maßnahmen zu Abfederung der Krisenfolgen aufwenden. Sie kann aber auch als geradezu zynisch angesehen werden, ist doch ein Ansteigen

der automatischen Stabilisatoren ein Indikator für eine zu inaktive Wirtschaftspolitik, welcher es nicht gelungen ist, für ausreichend Nachfrage zu sorgen. Jedenfalls sollte alleine der dritte Kritikpunkt, nämlich die drastische Verschlechterung von Konjunkturverlauf und -prognosen, ausreichen, um die Unterdimensionierung des Recovery Plan plausibel zu machen.

IV.

Der Recovery-Plan ist also mit gemischten Gefühlen zu beurteilen. Trotz seiner Unterdimensionierung hat sich die Wirtschaftspolitik in die richtige Richtung bewegt. Der Plan hat den Wachstumseinbruch gedämpft und die negativen sozialen Konsequenzen gemildert, indem er Nachfrage, Arbeitsplätze und Einkommen generiert hat. Das zarte Wachstumspflänzchen des zweiten Halbjahres 2009 und des darauffolgenden Jahres wird praktisch ausschließlich von den stimulierenden Maßnahmen der Politik genährt, was die Bedeutung der Nachfragestützung klar vor Augen führt. Allerdings war dies zu wenig, um endogene Auftriebskräfte frei zu machen. Ein selbsttragender Konjunkturaufschwung ist noch nicht in Sicht.

Im Gegenteil, die derzeitigen Prognosen sind mit einer Reihe von Risiken behaftet, die zwar in den letzten Monaten etwas geringer und ausgewogener wurden, die aber deutlich über den in den Jahren und Jahrzehnten zuvor gewohnten liegen. Natürlich finden sich darunter auch aufwärts gerichtete Prognoserisiken, wenn z. B. das Wachstum in der Nicht-OECD-Welt noch dynamischer verläuft als angenommen, wenn insbesondere im Finanzsektor die Krisenfolgen rascher aus den Bilanzen eliminiert werden können, oder wenn ein unerwartet kräftiger Anstieg bei Vermögenswerten wie Aktien oder Immobilien die Sparerfordernisse der Haushalte reduziert und damit den Konsum steigert. Aber ein Schlagendwerden dieser Art von positiven Risiken wird weder Prognoseersteller noch die Wirtschaftspolitik erschüttern.

Vielmehr werden naturgemäß die abwärtsgerichteten Risiken gefürchtet, die ebenfalls in beachtlicher Zahl bestehen. Darunter finden sich schon seit längerer Zeit insbesondere die globalen Ungleichgewichte, etwa durch gröbere Wechselkursverschiebungen oder Rohstoffpreiserhöhungen infolge des asiatischen Booms. Weiters kann nicht ausgeschlossen werden, dass massive, noch im Finanzsektor schlummernde Gefahren schlagend werden, denn einige Institute stehen weiterhin extrem an der Kippe, und auch ein weiteres Großunternehmen oder ein bestimmtes Segment können rasch ins Trudeln kommen. Eine Gefahr besteht auch darin, dass der Finanzsektor durch den kräftigen Anstieg der öffentlichen Schulden gröbere Probleme erwarten könnte.

Durch die zumindest transitorisch wieder entflammte Liebe zum Keynesianismus ergibt sich dazu ein neues Risiko. Während wirtschaftspolitische Empfehlungen auf europäischer Ebene (in Kommission und Rat) praktisch nur noch auf Exitstrategien und das möglichst rasche Reduzieren der öffentlichen Defizite ausgerichtet sind, warnt sogar die OECD (!) neuerdings – wie in ihrer jüngsten Prognose (im Abschnitt „General Assessment of the Macroeconomic Situation“) – davor, dass die zur Zeit mancherorts viel zu optimistisch hinausposaunten Anzeichen einer vermeintlich kräftigen Wiederbelebung der Konjunktur die Wirtschaftspolitik fehlleiten könnten. Diese könnte sich dadurch veranlassen sehen, die stimulierenden Maßnahmen zu früh zurückzufahren. Die OECD befürchtet, dass ein zu frühes Einbremsen der geld- und fiskalpolitischen Ankurbelungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit erhöhen, die Notwendigkeit zu Vermögensanpassungsprozessen im privaten Sektor verstärken und somit den Erholungsprozess abwürgen könnte.

Daraus darf aber nicht geschlossen werden, dass in der OECD eine keynesianische Revolution ausgebrochen wäre. In der OECD scheint die Erkenntnis noch nicht angelangt zu sein, dass sich in den letzten zwölf Monaten der Wind gedreht und die Welt verändert hat. Denn bei den Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik wird in gewohnter Manier klar festgestellt: „However, by 2011, on current projections, fiscal support is no longer needed in any OECD country for stabilisation purposes ...“ Wenn die Trennungsangst bezüglich der traditionellen Litanei an angebotsorientierten Rezepten im OECD-Sekretariat tatsächlich so groß ist, wird wohl die Quadratur des Kreises erforderlich sein.

V.

Zum Zurücklehnen und erleichterten Aufatmen ist es jedenfalls entschieden zu früh. Auch wenn der freie Fall gestoppt sein sollte und die Wirtschaft wieder wächst, so wird sie noch lange Zeit weit von der völligen Gesundheit entfernt sein. Im Jahr 2010 wird sie sich noch nicht mit eigener Kraft, sondern nur mittels der von der Wirtschaftspolitik zur Verfügung gestellten Gehhilfen vorwärtsbewegen können. Zumindest was die so genannten westlichen Industrieländer betrifft, wird – wenn keine weiteren unerwarteten Rückschläge eintreten – frühestens im Verlauf des Jahres 2011 mit einer Rückkehr zu einem selbsttragenden Wachstum in der Nähe des längerfristigen Durchschnitts zu rechnen sein. Davor wird auch keine Entspannung am Arbeitsmarkt eintreten. Im Gegenteil, das Auslaufen der Kurzarbeitsmodelle, die in Ländern wie Deutschland und Österreich einen wesentlichen Beitrag zur Dämpfung der Arbeitslosigkeit leisten, könnte zu einer erneuten Belastung des Arbeitsmarktes führen. Ohne spürbare Verbesserung der Arbeits-

marktlage darf aber die Wirtschaftspolitik auch nicht mit einer Reduktion ihrer den Kreislauf stabilisierenden Infusionen beginnen. Sonst wären Komplikationen und ein schwerer Rückfall vorprogrammiert.

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

Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise

Gunther Tichy*

Die derzeit laufende Diskussion über das Leben nach der Krise konzentriert sich auf zwei Aspekte: die Regulierung der Finanzindustrie und die Rückzahlung der Staatsschulden, die überall im Zuge der Krisenbekämpfung entstanden sind. Das sind jedoch, wie im Folgenden provozierend behauptet wird, nicht die zentralen und nicht die wichtigsten Aspekte: Es wird erstens gezeigt, dass die geplante Regulierung der Finanzmärkte wegen der Stärke und des Einflusses der anglo-amerikanischen Finanzlobbies wohl unzureichend ausfallen wird; deswegen und wegen des weltweiten Überangebots an Anlage-suchenden Mitteln werden die Finanzmärkte krisenanfällig bleiben. Zweitens wird argumentiert, dass die Rückzahlung der Staatsschulden in *kurzer* Frist, wenn überhaupt, bloß in eher bescheidenem Umfang stattfinden kann und wird – ob man das will oder nicht. Zu analysieren und zu lösen ist daher weniger die Frage, wie man die Staatsschulden möglichst rasch los wird, als vielmehr das Problem, wie man mit einer längerfristig höheren Staatsverschuldung zurechtkommt, und welche Instrumente zur Milderung ihrer negativen Auswirkungen entwickelt und eingesetzt werden können. Das dritte Problem, das die gegenwärtige Diskussion vernachlässigt, ist die mangelnde Krisenfestigkeit der Wirtschaft: Es gilt Instrumente zu implementieren, die verhindern, dass in Zukunft Schocks, wie etwa eine spekulative US-Wohnbaukrise, derart drastische Folgen für Produktion und Arbeitsmarkt auch in anderen Ländern haben, selbst in solchen, die mit den USA wirtschaftlich bloß wenig verflochten sind. Zur Begründung dieser drei unkonventionellen und provokanten Thesen ist eine neue und differenzierende Sicht auf die Ursachen der gegenwärtigen Krise erforderlich.

Anlagenotstand der Banken als zentrale Ursache der Krise

An der Oberfläche mögen die amerikanische *subprime crisis* und ihre inzwischen weltweiten Auswirkungen nach einer Mischung von unverantwortlicher Kreditvergabe und drastischer Unterschätzung von Anlagerisiken durch die Finanzinstitutionen aussehen: „Kredithaie“ verführten unbedarfte Bürger zu systematisch unüberlegten Immobilienkäufen auf

Kredit, die „Gier“ in den Chefetagen der Finanzriesen erfand die Finanzinnovationen der Derivate und des „*bundling*“, um diese hoch riskanten Kredite „Ahnungslosen“ zu verkaufen.¹ Diese Einschätzung der Massenmedien ist keineswegs falsch, aber dennoch nicht ungefährlich, weil sie den Eindruck erweckt, wohlüberlegtes und ‚anständigeres‘ Verhalten der Banken hätte die Krise vermeiden können.

Die wahren Ursachen der gegenwärtigen Krise gehen über die Praktiken der Finanzinstitutionen weit hinaus:² Sie liegen vor allem in der enormen, weltweiten Vermögensakkumulation, die ertragreiche Anlagemöglichkeiten sucht, und zwar vor allem in *Finanzanlagen*. Dieser rasch wachsenden Akkumulation von Finanzvermögen stehen (relativ dazu) eine beschränkte Kreditnachfrage und unzureichende Realinvestitionen gegenüber, was einerseits zu einer Spekulationswelle, andererseits zu einem Anlagenotstand der Banken geführt hat. Empirische Studien konnten belegen, dass der dramatische Konditionen-Wettbewerb am Markt der US-Wohnbaufinanzierung nicht von den traditionellen Wohnbaufinanziers ausging, sondern von Großbanken, die mangels anderer Anlagemöglichkeiten mit Kampfkonditionen in diesen für sie neuen Markt drängten.³ Dazu kam der Druck der ‚Finanzmärkte‘ – d. h. natürlich der Sparer und der von ihnen beauftragten Finanzindustrie – auf Erzielung zweistelliger Renditen, die in einer mit niedrigen einstelligen Raten wachsenden Wirtschaft zwangsläufig bloß mit extrem hohen Risiko erzielbar sind – und auch das nur von wenigen Spitzenreitern, denen unweigerlich Verluste der Übrigen gegenüberstehen müssen.

Das Überangebot Anlage-suchender Mittel auf den Finanzmärkten resultierte in den USA aus der zunehmenden Akkumulation und Konzentration der Vermögen in wenigen Händen sowie aus der expansiven Geldpolitik der jüngeren Vergangenheit, die den Anlagedruck durch billige Kredite verstärkte.⁴ In Europa ergab sich der Anlagedruck vor allem aus dem Heranwachsen der ersten Erbgeneration nach der Vernichtung der Finanzvermögen durch zwei Kriege und die tiefe Krise der Dreißigerjahre,⁵ in Asien und Lateinamerika aus den hohen Öl- und Rohstoffpreisen und der exportorientierten Wirtschaftspolitik. Letzteres führte zu einer Umkehr der internationalen Finanzströme: Üblicherweise gehen Theorie und Empirie davon aus, dass reiche Länder sparen und die Mittel an arme Länder transferieren – „*capital flows downhill*“. Die ärmeren Länder verschulden sich, um durch zusätzliche Investitionen ihren Entwicklungsrückstand aufzuholen. Die These vom *downhill flow* stimmt nicht immer – siehe die internationale Verschuldung und das Leistungsbilanzdefizit der USA⁶ –, aber sie stimmt zumeist, jedenfalls im vorigen Jahrhundert. In den letzten eineinhalb Jahrzehnten hat sich das jedoch markant geändert: Nicht bloß China und Südost-Asien, alle Öl- und Rohstoffproduzenten, auch die lateinamerikanischen Länder, haben Sparüberschüsse – „*capital flows*

uphill“, von Arm zu Reich. Das hat eine Reihe von Ursachen: Die zunehmende Knappheit und die dadurch bedingten Preissteigerungen von energetischen und sonstigen Ressourcen durch deren allmähliche Erschöpfung und den wirtschaftlichen Aufholprozess von China und Indien, die merkantilistische Politik Chinas und SO-Asiens und die dadurch bedingte Unterbewertung ihrer Währungen, die traditionell hohe und durch den Zusammenbruch der herkömmlichen sozialen Sicherungssysteme weiter verstärkte Sparneigung dieser Länder, die Neigung der asiatischen und afrikanischen Reichen, ihr Geld im ‚Westen‘ sicher anzulegen, aber auch das Strukturproblem, dass zusätzliche Fremdmittel in diesen Ländern mangels entwickelter Kapitalmärkte gar nicht leicht untergebracht werden können.⁷ Den zusätzlichen Anlage-suchenden Mitteln stand nicht zuletzt deswegen eine beschränkte Kreditnachfrage gegenüber, weil die EU-Staaten von der Kommission in Vollzug der 3%- bzw. 60%-Grenzen zu zurückhaltender Verschuldung gedrängt wurden – nicht auszudenken, was passiert wäre, wenn die USA nicht ausufernde Budgetdefizite zu finanzieren gehabt hätten!

Der Anlagenotstand der Banken führte zu riskanter Kreditvergabe und der geradezu krampfhaften Suche nach neuen Anlagemöglichkeiten: Es ist kein Zufall, dass gerade die Banken in Deutschland, dem Land mit dem größten Sparüberschuss, besonders viele der amerikanischen *Junk*-Papiere kauften. Und die Renditegier der neuen Reichen⁸ drängte die Finanzindustrie zur Erfindung immer neuer Anlageformen, die nicht zuletzt dadurch hoch riskant waren, dass sie die eigenen Mittel der Anleger durch Fremdmittel streckten, um durch diesen ‚Hebel‘ die Rendite des eingesetzten Kapitals zu steigern.⁹

Der Beitrag der Unternehmungen zur Schärfe der Krise lag in ihrer – nicht zuletzt von den Finanzmärkten verlangten – kurzfristigen Renditemaximierung, in ihrer Strategie, externes Wachstum durch Fusionen statt durch internes, Innovation und Investition, zu forcieren, und sich zu verschulden, teils um die Fusionen zu finanzieren, teils um durch die Hebelwirkung eine höhere Eigenkapitalrendite zu erzielen.¹⁰ Dazu kam die modisch-lemminghafte Konzentration der Manager auf einseitige Strategien: *Just-in-time*-Produktion mit vollständigem Verzicht auf Lager, Konzentration auf einen sehr eingeschränkten Bereich von ‚Kernaktivitäten‘, radikale Kostenminimierung und kurzfristige Optimierung. Durch alle diese Strategien wurde die Abhängigkeit der Firmen von sehr engen Einzelproduktmärkten und Einzelkunden verstärkt, ihre Flexibilität verringert, Reserven vernichtet und die Anfälligkeit für Schocks stark erhöht. Jede Störung musste sofort auf Produktion, Substanz und Beschäftigung durchschlagen; viele Firmen wurden insolvent, obwohl sie mit einer längerfristigen Strategie durchaus lebensfähig gewesen wären.

Wie geht es weiter?

In der unmittelbaren Gegenwart ist der Anlagenotstand der Banken temporär behoben: Die Vertrauenskrise hat dazu geführt, dass sie Liquidität horten, und die Kreditnachfrage der Regierungen ist als Folge der konjunkturbedingten Steuerausfälle und der Konjunktur-stützenden Ausgaben markant gestiegen. Mit der allmählichen Überwindung der Krise wird sich das jedoch ändern: Die Regierungen, nicht zuletzt auch die der USA, werden ihre Budgetdefizite zumindest zurückfahren müssen, und es ist zu erwarten, dass die Krise die Manager die Gefahren überhöhter Verschuldung zwecks externen Wachstums gelehrt hat. Hingegen gibt es wenig Grund anzunehmen, dass sich die Akkumulation von Finanzkapital abschwächen wird:

- Die wachsende Energie- und Rohstoffnachfrage der Schwellenländer wird die Preise hochhalten, und es ist wahrscheinlich, dass die Rohstoff- und Energieproduzenten ihre Überschüsse weiterhin auf den westlichen Finanzmärkten anlegen.
- Die SO-asiatischen Schwellenländer werden ihre merkantilistische Politik und die exportfördernde Unterbewertung ihrer Währungen schon aus beschäftigungspolitischen Gründen nicht so bald aufgeben (können).
- Die zunehmende Einkommensungleichheit in den USA und in Europa wird die Sparquote hochhalten, da die Bezieher hoher Einkommen bekanntlich mehr sparen (können) als die niedriger.¹¹
- Die Bedeutung von Erbschaften für die Bildung von Finanzkapital wird weiter zunehmen: Nach einer Befragung der Oesterreichischen Nationalbank¹² haben 38% der österreichischen Haushalte bereits einmal geerbt, von denjenigen mit einem Haushalts-Nettoeinkommen über € 3000 sogar 50%. Im Durchschnitt wurden 56.000 € vererbt, allerdings mit starker Streuung (Median-Erbenschaft 22.000 €). Nach einer deutschen Befragung¹³ legten 43% das ererbte Geld längerfristig in Finanztiteln an, was bedeutet, dass ihre Erben in Zukunft noch mehr erben und wohl gleichfalls in Finanztiteln anlegen werden.

Unter diesen Bedingungen ist eine schärfere Regulierung des Finanzwesens eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung für weitere Wiederholungen der Finanzkrise. Solange ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach Finanzmitteln und damit ein Anlagenotstand der Banken besteht, wird es zwangsläufig immer wieder zu einer ‚competition in laxity‘ bei der Kreditvergabe kommen, und solange die Anleger glauben, in einer mit rund (real) 2% wachsenden Wirtschaft zweistellige Renditen verlangen zu können (und teils vorübergehend, teils

bloß scheinbar auch erzielen), werden stets neue hoch riskante Anlage-Instrumente erfunden werden, die früher oder später obsolet werden (müssen).

Noch wichtiger – und für viele wohl überraschend – sind aber die Folgen des Überangebots an Finanzmitteln für die Staatsfinanzierung. Um das verständlich zu machen, müssen die Grundzüge der Saldenmechanik in Erinnerung gerufen werden.

Das Budgetdefizit bei einem Überangebot an Finanzmitteln

Das Finanzierungssystem eines Landes, oder auch der Welt als Ganzes, folgt zwangsläufig einfachen arithmetischen Bedingungen: Der Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben ist identisch gleich der Finanz-Ersparnis,¹⁴ in der im Folgenden verwendeten Terminologie dem Finanzierungssaldo. Dieser ist wiederum zwangsläufig gleich der Differenz zwischen der Veränderung der Finanzaktiva und der Veränderung der Finanzpassiva, also der zusätzlichen Ent- oder Verschuldung. Die folgende Übersicht teilt diese Finanzierungsrechnung nach den Sektoren Haushalte, Unternehmen, Staat und Ausland auf. Der Finanzierungssaldo des Auslands entspricht der inländischen Leistungsbilanz mit umgekehrten Vorzeichen: Wenn das Inland (Österreich) mehr im Ausland ausgibt (importiert), als es einnimmt (exportiert), hat es ein Leistungsbilanzdefizit und das Ausland einen positiven Finanzierungssaldo (es nimmt mehr ein, als es ausgibt). Für alle vier angeführten Sektoren zusammen müssen die Einnahmen gleich den Ausgaben sein, der Finanzierungssaldo der Weltwirtschaft ist demgemäß zwangsläufig gleich null.

	Private Haushalte	Unternehmen	Staat	Ausland
Einnahmen	.	.	.	.
- Ausgaben	.	.	.	.
Finanzierungssaldo	+	–	0	0
Veränderung d. Finanzaktiva	.	.	.	.
Veränderung d. Finanzpassiva	.	.	.	.

Üblicherweise haben die Haushalte einen Finanzierungsüberschuss, sie akkumulieren Finanzaktiva, und die Unternehmen haben Finanzierungsdefizite, sie finanzieren ihre Investitionen teilweise fremd. Geht man von der üblichen Forderung aus, dass Staatsbudget und Leistungsbilanz ausgeglichen sein sollen (Finanzierungssaldo jeweils null, wie in der obigen Übersicht dargestellt), *muss* die ‚Ersparnis‘ der Haushalte genau der ‚Verschuldung‘ der Unternehmen entsprechen. Sparen die Haushalte mehr,

müssen sich die Unternehmen um genau diesen Betrag stärker verschulden.¹⁵ Bei diesen Identitäten der Saldenmechanik setzt nun die von den meisten übersehene Finanzierungsproblematik der Schuldentilgung ein: Wenn der Staat seine Schulden abbauen, und zu diesem Zweck Budgetüberschüsse (= positive Finanzierungssalden) erreichen möchte, wie das jetzt weithin gefordert wird,¹⁶ setzt das voraus, dass entweder die Haushalte um genau diesen Betrag weniger sparen, die Unternehmen sich um genau diesen Betrag stärker verschulden oder dass sich das Ausland in Österreich in dieser Höhe verschuldet (d. h. dass Österreich einen Leistungsbilanzüberschuss erzielt).¹⁷

Saldenmechanisch ist das zwangsläufig: Die Identität *muss* ex post in jedem Zeitpunkt gelten. Die Form der Anpassung, welcher Sektor sich kompensatorisch verschuldet, kann von der Wirtschaftspolitik jedoch in Grenzen beeinflusst werden. Der neoklassische Automatismus impliziert sinkende Zinsen als Folge staatlicher Schuldentilgung, wodurch private fremdfinanzierte Investitionen ausgelöst werden – der Finanzierungssaldo der Unternehmen würde bei dieser Anpassung also negativer. Geht man allerdings, in Einklang mit den vorliegenden mittelfristigen Prognosen¹⁸ davon aus, dass das Wachstum auch 2011 oder 2012 noch schwach, die Kapazitätsauslastung unzureichend und die Arbeitslosigkeit hoch sein wird, erscheint der neoklassische Weg nicht bloß unwahrscheinlich (auch niedrige Zinsen werden keine Investitionen auslösen), sondern auch nicht zielführend: Die restriktive Budgetpolitik würde das Wachstum weiter schwächen, mit der Folge schwacher Steuereinnahmen, die den Versuch des Schuldenabbaus weitestgehend konterkarieren.

Eine Alternative zur Kompensation der Verringerung des staatlichen Finanzierungsdefizits durch Unternehmensverschuldung wäre ein Finanzierungsdefizit des Auslands, also ein österreichischer Leistungsbilanzüberschuss – die übliche Strategie des exportgetriebenen Wachstums. Geht man allerdings davon aus, dass alle europäischen Industriestaaten – und ferner besonders markant die USA – vor demselben Problem der erwünschten Reduzierung der Staatsschulden stehen werden, kann wohl nicht mit einer guten Weltkonjunktur gerechnet werden. Einen höheren Leistungsbilanzüberschuss könnte Österreich daher kaum durch höhere Exporte erreichen, eher schon durch sinkende Importe, vor allem wenn die Konjunktur schwach bleibt.¹⁹

Bleibt als dritte Alternative eine Reduzierung des Finanzierungsüberschusses der privaten Haushalte. Das bedeutet weniger Sparen und mehr Konsum, und das wäre die einzige Lösung, die mit guter Konjunktur und geringer Arbeitslosigkeit vereinbar wäre. Allerdings ist sie im Zeitalter der Erbgeneration, der sinkenden Lohnquote, der Verunsicherung und der zunehmend ungleichen Einkommensverteilung nicht sehr wahrscheinlich und auch nicht leicht durchzusetzen.

Die Schlussfolgerung lautet: Saldenmechanische Überlegungen zeigen deutlich, dass der Versuch eines *raschen* Abbaus der Staatsschulden mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer langen Periode gedämpften Wachstums und anhaltender Arbeitslosigkeit führen würde. Gegen die vorstehenden saldenmechanischen Überlegungen kann nicht eingewendet werden, dass sie die Existenz eines globalen Finanzmarktes ignorieren. Denn der *österreichische* Finanzierungssaldo ist die Differenz zwischen den *österreichischen* Einnahmen und den *österreichischen* Ausgaben: Wenn der *österreichische* Staat seinen negativen Finanzierungssaldo reduziert, d. h. weniger ausgibt, als er einnimmt, müssen die *österreichischen* Gesamtausgaben zurückgehen (= Rezession), wenn nicht andere Österreicher, Unternehmen oder Haushalte, mehr ausgeben – das ist Trivialität gemäß Adam Riese.

Die Proponenten eines raschen Abbaus der in der Rezession angehäuften Staatsschulden betonen, dass eine Verpflichtung zum Schuldenabbau nicht bloß gemäß den Maastricht-Kriterien bestehe, sondern dass auch die Zinsen das Budget erheblich belasten und seine Flexibilität einschränken. Der Vorsitzende des Staatsschuldenausschusses sieht darüber hinaus die Gefahr, dass die internationalen Finanzmärkte „das Land abstrafen“.²⁰ Diese Argumente sind natürlich nicht falsch, bedürfen aber doch einer Relativierung und einer Abwägung der jeweiligen Folgen.

Die Maastricht-Kriterien waren nie unumstritten und wurden keineswegs strikt eingehalten – am Wenigsten von politisch einflussreichen Ländern.²¹ Es bleibt abzuwarten, wie viele Staaten in welchem Zeitraum die 60%-Schuldenquote wieder erreichen werden und wie die EU-Wirtschaftspolitik auf die Nicht-Erreichung reagieren wird. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Staatsschuldenquote in jeder Rezession gestiegen ist und in der jeweils darauf folgenden Konjunktur bedauerlicherweise bestenfalls marginal gesenkt wurde: In Österreich lag sie in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre noch bei 10%, in der zweiten waren es bereits 20%, Ende der 1980er-Jahre um die 50%. Seither lagen die Schuldenstandsquoten um die 60%, und sie werden diesen Wert in den nächsten beiden Jahren nicht bloß in Österreich erheblich überschreiten. Stets – bei 20% wie bei 60% – klagte man über Zinsenbelastung und Finanzierungsprobleme, forderte eine drastische Einschränkung der Staatsausgaben – und gewöhnte sich dennoch bald an die höhere Quote. Ähnlich wird es wohl auch mit den fast 80% geschehen, die der Staatsschuldenausschuss (2009, S. 87) gemäß seinem Bericht für 2013 erwartet.

Was Zinsenbelastung und Finanzierbarkeit („abstrafen“) betrifft, muss man zwischen Inlands- und Auslandsfinanzierung unterscheiden. Angesichts der hohen österreichischen Sparquote erscheint eine Finanzierung der Staatsschulden im Inland durchaus möglich. Dann aber sind die vom Staat gezahlten Zinsen Einkommen der Bürger, die insofern in ihrer

Gesamtheit nicht belastet werden. Dass die Zinsen vom Staat besteuert werden, verringert sogar seine Netto-Finanzierungslast.²² Natürlich bleibt das Problem, dass die Zinseinkommen eher den Vermögenden zugute kommen, doch das gehört zu den normalen (und grundsätzlich lösbaren) Problemen der Umverteilung und der Umverteilungspolitik.

Abschließend soll noch einmal betont werden, dass dieser Beitrag nicht für höhere Staatsschulden per se und deren Perpetuierung argumentiert. Er sieht die Probleme hoher und steigender Staatsverschuldung durchaus. Doch das Problem, das sich für das Leben nach der Krise stellt, ist nicht, ob Staatsverschuldung gut oder schlecht ist, sondern welche Folgen unterschiedliche Strategien zur Beseitigung der krisenbedingten Schulden nach sich zögen: Welche Folgen hätte ein rascher Abbau der Staatsschulden ohne Rücksicht auf die Reaktion der Finanzierungssalden, und welche Finanzierungssalden müssten sich mit welchen Folgen ändern. Die gängigen Plädoyers für raschen Schuldenabbau vernachlässigen die saldenmechanischen Folgen ihrer Vorschläge völlig, und sie übersehen, dass sinkende Staatsausgaben in der Rezession zu sinkenden Staatseinnahmen führen, das Defizit also eher größer als kleiner wird und die Schulden weiter steigen.

Nationaler Handlungsbedarf und -spielraum

Die vorstehenden Überlegungen haben gezeigt, dass die üblichen Analysen der gegenwärtigen Wirtschaftskrise zwei Aspekte vernachlässigen: das weltweite Überangebot an Ersparnissen mit dem daraus resultierenden Anlagenotstand der Banken und die rigide Kurzfrist-Optimierungspolitik der Produzenten, die zum Verlust an Flexibilität und Krisenbewältigungspotenzial geführt haben. Die endgültige Überwindung der gegenwärtigen Krise und die Verhinderung einer Wiederholung setzen daher mehr voraus als eine schärfere Regulierung der Finanzindustrie und eine Reduzierung der Staatsausgaben zwecks rascher Schuldentilgung.

Die Probleme des weltweiten ‚Übersparens‘, dessen Anlage in ‚westlichen‘ Finanztiteln und den daraus resultierenden Anlagenotstand der Banken wird die österreichische Politik nicht lösen können. Das Problem wird sich wahrscheinlich sogar noch verschärfen, wenn alle Staaten zugleich versuchen, ihre Staatsschulden zu verringern. Gleichermaßen kann eine strengere Kontrolle der Finanzmärkte und der Finanzinnovationen sowie die Reregulierung der Banken letztlich nur weltweit gelingen. Doch sollte nicht übersehen werden, dass dennoch ein gewisser nationaler Spielraum besteht. Auch die österreichische Politik kann und muss daher ihren Beitrag leisten und für die Zeit nach der Krise vorsorgen.

Der wichtigste Ansatzpunkt der Politik ist wohl darin zu sehen, dass der Abbau der Staatsschulden bloß bei guter Konjunktur und mit Bedacht-

nahme auf die Finanzierungssalden der anderen Sektoren erfolgen sollte.²³ Im Einzelnen heißt das, dass entweder der Finanzierungsüberschuss der Haushalte gesenkt oder ein Finanzierungsdefizit des Auslands, also ein österreichischer Leistungsbilanzüberschuss, angestrebt werden sollte. Letzterer wird in nennenswerter Höhe angesichts des zu erwartenden langsamen Wachstums, jedenfalls der Wirtschaft der Industriestaaten, wohl nicht leicht zu erreichen sein.²⁴ Doch für eine Verringerung des Haushaltssparens, also eine Forcierung des privaten Konsums, gibt es eine Reihe von Ansatzpunkten. Diese reichen vom Abbau der Sparförderung über die Besteuerung von Grundstücken und sonstigem Vermögen²⁵ sowie von Vermögenstransfers bis zu einer Verringerung der Spreizung zwischen hohen Einkommen mit hoher Sparneigung und niedrigen mit deutlich geringerer. Dafür stehen neben Lohn- und Einkommenspolitik auch die Steuer- und Sozialversicherungspolitik zur Verfügung. Zu beachten ist, dass es dabei nicht primär um Umverteilungspolitik als solche geht, sondern um Begleitmaßnahmen zu einem störungsfreien Abbau der Staatsschulden einerseits, um eine Umkehr des Trends zu ungleicherer Einkommens- und Vermögensverteilung andererseits, der zur Konsumschwäche wie zum Überangebot an Anlage-suchenden Finanzmitteln erheblich beigetragen hat.

Der zweite Bereich, in dem die heimische Wirtschaftspolitik initiativ werden könnte und müsste, betrifft die Stärkung der Krisenfähigkeit der österreichischen Wirtschaft. Krisen wird es auch in Zukunft aus verschiedenen Gründen – finanziellen, ressourcenbedingten, politischen oder militärischen – immer wieder geben.²⁶ Es gilt dafür zu sorgen, dass Länder und Firmen diese Krisen ohne dauerhaften Schaden überstehen. Eine Erhöhung der Überlebenswahrscheinlichkeit der Firmen bei Schocks würde nicht bloß die Vernichtung von physischem und von Humankapital verhindern, sondern auch Sicherheit für die Mitarbeiter schaffen und das Vertrauen in die österreichische Wirtschaft stärken. Eine wichtige Voraussetzung dafür wäre höheres Eigenkapital. Derzeit sind viele Firmen in ‚normalen‘ Zeiten an einer entsprechenden Eigenkapitalquote gar nicht interessiert:²⁷ Die Hebelwirkung von Krediten ermöglicht eine hohe Eigenkapitalrendite und die Abwälzung eines erheblichen Teils der Risiken auf die Kreditgeber. In Krisenzeiten, wenn die Firma in ihrer Existenz bedroht ist, werden jedoch die Nachteile einer solchen Taktik schlagend – aber dann ist es zu spät. Als Instrumente, die die Firmen in Richtung höheren Eigenkapitals drängen, könnten etwa die Beseitigung der steuerlichen Absetzbarkeit von Fremdkapitalzinsen, eine steuerliche Begünstigung der Aufnahme von Eigenkapital (etwa fiktive Eigenkapitalverzinsung), die Ersetzung der Gesellschaftssteuer durch eine Börsenumsatzsteuer oder die Bindung staatlicher Förderungen an eine Mindesteigenkapitalquote in Frage kommen.²⁸

Eine weitere Voraussetzung einer höheren Überlebenswahrscheinlichkeit der Firmen bei Schocks ist der Übergang von kurzfristigen zu längerfristigen Strategien. Ein Instrument, auf das die Politik einen gewissen Einfluss hat, ist die Entlohnung der Manager. So etwa wurde vorgeschlagen, dass die Bonifikationen nicht auf den kurz-, sondern bloß auf den mittelfristigen Erfolg abstellen dürfen,²⁹ die Einlösung von Aktienoptionen also z. B. erst nach vier Jahren möglich ist, wie das in Deutschland jüngst gesetzlich festgelegt wurde. Noch wichtiger, aber von der Politik kaum zu beeinflussen, wäre die Abkehr von der, von den Beratern forcierten, Kurzfristoptimierung hin zu Strategien, die Flexibilität und Krisenfestigkeit sichern. Dazu gehört ein bewusst gestreutes Produktions- und Kundenportfolio anstelle der übermäßig forcierten Konzentration auf Kernaktivitäten ebenso wie etwa das Halten von Pufferlagern, anstelle der völligen Abhängigkeit von *Just-in-time*-Lieferungen. Schließlich wird man, keineswegs bloß in Österreich, die Position der Wettbewerbspolitik gegenüber Fusionen überdenken müssen. Die EU-Kommission wie die österreichische Regierung vertrauen (zum Teil noch immer) der Macht der Größe und glauben, die jeweilige Wettbewerbsposition durch die Schaffung nationaler Champions und Nutzung von Skalenerträgen verbessern zu können. Entstanden sind dabei bestenfalls Großunternehmen vom Typ *too big to fail*, deren temporäres Überleben in Krisen durch staatliche Stützungen gesichert werden muss.³⁰ Auch auf dieser Ebene gilt, dass ein Portfolio von unterschiedlichen, mittelgroßen Unternehmungen erheblich krisensicherer ist als ein einziger großer Champion.

Anmerkungen

* Der Autor dankt Margit Schratzenstaller für wertvolle Anregungen.

¹ Die Zeit (24. 1. 2008).

² Tichy (2009b).

³ Dell'Ariccia (et al 2008). Das wurde durch die Deregulierung ermöglicht, die Markteintritt durch Margenunterbietung erlaubte; der Risikoaufschlag für eine *Subprime*-Hypothek sank dadurch von 2,8% im Jahr 2001 auf 1,3% Anfang 2007; Sapir (2008) 88f.

⁴ Bloß ein Teil der ‚Wohnbaukredite‘ wurde zur Schaffung von Wohnraum verwendet (Sapir (2008)), besonders in den Jahren 2002-07, in denen zeitweise vier Fünftel anders eingesetzt wurden (Sinn (2009) 112).

⁵ Tichy (2009a). In Österreich ist das Geldvermögen der privaten Haushalte zwischen 1980 und 2007 von 130% des verfügbaren Netto-Einkommens auf 270% gestiegen.

⁶ Der Sparüberschuss eines Landes entspricht seinem Leistungsbilanzüberschuss, dem Überschuss seiner Einnahmen über seine Ausgaben.

⁷ Prasad (2008); Prasad, Subramanian (2007). In den neuen Mitgliedsländern der EU fließt Kapital hingegen nach wie vor *„downhill“*, da es dort mit Hilfe ausländischer Banken gelungen ist, einen entsprechenden Kapitalmarkt aufzubauen; Abiad (2009).

⁸ „Nichts ist den Männern als sichtbare Grenze des Reichtums gesetzt; die von uns jetzt das meiste besitzen, gieren ja doppelt“ (Solon ~ 600 v. Chr.).

- ⁹ Die amerikanischen Investmentbanken Bear Sterns und Carlyle arbeiteten mit einem Hebel von 1:33, doch in Einzelfällen, nicht zuletzt auch in Deutschland, gab es Hebel in der Größenordnung von 50!
- ¹⁰ Zum nicht geringen Teil erfolgte das auf Druck der Finanzmärkte (der ‚Renditegier‘ der Aktionäre).
- ¹¹ Nach Berechnungen von DI Wüger vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung liegt die Konsumneigung der untersten beiden Dezile der Familien bei etwa $1\frac{1}{4}$, d. h. sie müssen sich per Saldo verschulden, des obersten bei etwa $\frac{3}{4}$ – d. h. sie sparen.
- ¹² Mooslechner und Schürz (2009).
- ¹³ Finanzgruppe (2007).
- ¹⁴ In den Ausgaben der Finanzierungsrechnung sind nicht bloß die laufenden Ausgaben, sondern auch die Investitionsausgaben enthalten.
- ¹⁵ Im Durchschnitt der Jahre 2002-2006 hatten die Haushalte einen Finanzierungsüberschuss von 9,9 Mrd. €, Unternehmungen, Staat und Ausland hatten Finanzierungsdefizite von 5,6 Mrd. €, 3,3 Mrd. € und 2,6 Mrd. €; der Finanzsektor, hatte, offenbar durch Bewertungsgewinne, einen Finanzierungsüberschuss von 1,2 Mrd. €; Oesterreichische Nationalbank (2007).
- ¹⁶ Siehe etwa den Bericht über die Präsentation des Staatsschuldenberichts 2009 durch den Vorsitzenden des Staatsschuldenausschuss in: „Die Presse“ (9. 7. 2009) 15.
- ¹⁷ Natürlich ist auch eine Kombination dieser Alternativverschuldungen möglich.
- ¹⁸ Baumgartner et al. (2009).
- ¹⁹ Doch bleibt die Frage, ob der Rückgang der Importe stärker ausfallen wird als der der Exporte.
- ²⁰ Die Presse (9. 7. 2009) 15. 2008 lag die Durchschnittsverzinsung der Staatsverschuldung in Österreich bei 4,2%, deutlich unter der des Aggregats EU-16 mit 4,5%; bloß Luxemburg und zunächst noch Irland zahlten niedrigere Zinsen; Staatsschuldenausschuss (2009) 83.
- ²¹ 2008 lag die öffentliche Verschuldung in Österreich mit 62,5% des BIP deutlich unter dem des Aggregats EU-16 mit 69,3 % und leicht über der der EU-27 mit 61,5%; Staatsschuldenausschuss (2009) 77.
- ²² An beiden Argumenten ändert sich grundsätzlich nichts, wenn sich der Staat im Ausland verschuldet, Ausländer hingegen im Inland; von eventuellen Risikodifferenzen abgesehen, kommt es allein auf den Finanzierungssaldo an.
- ²³ Entgegen der heftigen Diskussion ist es von geringer Relevanz, ob der Versuch der Schuldenreduzierung über Einschränkung der Ausgaben oder Erhöhung der Steuern erfolgt; zwar haben Steuererhöhungen wegen ihres geringeren Multiplikators etwas geringere restriktive Wirkungen – vor allem wenn sie etwa Alkohol-, Tabak-, Umweltsteuern betreffen –, doch bleibt der Finanzierungssaldo davon völlig unberührt, wenn sich die Sparneigung dadurch nicht ändert.
- ²⁴ Die OECD verwies in ihrem jüngsten Jahresbericht darauf, dass die hohe Exportabhängigkeit Österreichs nicht unerhebliche Risiken impliziere.
- ²⁵ Generell sind dafür Grundsteuer, Vermögenszuwachs-, Erbschafts- und Schenkungssteuer besser geeignet als eine Vermögenssteuer; bei der Einführung einer Vermögenssteuer (ausgenommen Grundsteuer) könnte der Versuch der Anleger, die Nettoerträge konstant zu halten, zu noch riskanteren Anlagen führen.
- ²⁶ In den USA war das Platzen der Schuldenblase schon die zweite Spekulationskrise in diesem Jahrhundert, nach dem Platzen der Internetblase 2001.
- ²⁷ Die Eigenkapitalquote lag in Österreich im Durchschnitt der Jahre 1995-2007 bei 34,7%, deutlich unter dem Wert von neun EU-Ländern (38,2%) und weit unter den Werten der Niederlande (51,4%) oder Finnlands (42,8%).

- ²⁸ Vielfach wird die geringe Eigenkapitalquote der Firmen mit der Schwierigkeit erklärt, Eigenkapital auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen; das mag in manchen Fällen keineswegs falsch sein. Vielfach aber resultiert der Mangel an Eigenkapital aus zu raschem, meist externem Wachstum.
- ²⁹ Ein Musterbeispiel für solche Fehlentwicklungen ist das Beispiel Porsche: Der Generaldirektor erhielt 2008 eine Vergütung von 77,5 Mio. €, weil die Firma durch fremdfinanzierte (Hebelwirkung!) Spekulation mit VW-Aktien immens hohe Gewinne machte; die Folgen genau dieser Transaktionen brachten Porsche an den Rand des Konkurses und führten letztlich zu seiner Übernahme durch VW.
- ³⁰ „When a firm is bailed out because it is too big too fail, it is evidence that competition laws have not been effectively enforced.“ (Stiglitz (2009) 6)

Literatur

- Abiad, A.; et al., Financial integration, capital mobility, and income convergence, in: Economic Policy (April 2009) 241-205 (zuvor 2007 als IMF WP 07/64).
- Baumgartner, J., Mittelfristiges Wachstum durch Auswirkungen der Finanzkrise gedrückt. Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2013, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung 82/1 (2009) 49-60.
- Dell'Ariccia, Giovanni; Igan, Deniz; Laeven, Luc, Credit booms and lending standards: Evidence from the subprime mortgage market (=Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 6683, London 2008).
- Finanzgruppe Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Vermögensbarometer 2007 (Berlin 2007).
- Keynes, J.M., Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes (Berlin 1938).
- Mooslechner, P.; Schürz, K., Verteilung der Geldvermögen, in: Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, Sozialbericht 2007-2008 (Wien 2009) 275-99.
- Oesterreichische Nationalbank, Finanzvermögen 2006 (Wien 2007).
- Prasad, E., Financial globalization: What to think when capital flows uphill, in: The Milken Institute Review (2nd Quarter 2008) 36-43.
- Prasad, E.S.; Subramanian, A., Foreign capital and economic growth (=NBER WP 13619, Washington, D. C., 2007).
- Sapir, J., Global finance in crisis, in: Real-world Economics Review 46 (2008) 82-101.
- Sinn, H.-W., Kasino-Kapitalismus (Berlin 2009).
- Staatsschuldenausschuss, Bericht über die öffentlichen Finanzen 2008 (Wien 2009).
- Stiglitz, J.E., Principles for a new financial architecture (=The Commission of Experts of the President of the UN General Assembly of the International Monetary and Financial System, New York 2009).
- Tichy, G., Die Erbgeneration und ihre Folgen, in: Marterbauer, M.; Mayerhuber, Ch. (Hrsg.), Entwürfe für die Zukunft von Wirtschafts- und Sozialpolitik (=Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien Bd. 14, Wien 2009) 101-106.
- Tichy, G., Bankenkrise oder falsche Anreizsysteme in der Rentiergesellschaft (=Manuskript, Wien 2009b).

Zusammenfassung

Die politische und mediale Diskussion sieht die gegenwärtige Finanzkrise überwiegend als Folge von Fehlentwicklungen im Banksystem; aktive Konjunkturpolitik könnte die Krise überwinden und schärfere Regulierung das Entstehen künftiger Krisen verhindern. Das scheint zu optimistisch; zweifellos haben problematische Deregulierungen und unverantwortliches Bankverhalten die Krise ausgelöst, doch die Verwerfungen liegen tiefer. Zunehmend ungleichmäßige Einkommen- und Vermögensverteilung in den Industrie- wie zunehmende Ersparnisbildung in den Schwellenländern haben gemeinsam mit abnehmender Kreditnachfrage der Schwellenländer, der Wirtschaft (langsames Wachstum und hohe Gewinne) wie der Regierungen (Maastricht) zu Anlageproblemen der Banken und daraus resultierend (aber nicht zu entschuldigen) zu unverantwortlichen Geschäftspraktiken geführt. Schärfere Regulierung allein wird somit wenig bringen, wenn nicht die Sparungleichgewichte beseitigt werden. Weniger Sparen und mehr Konsum wird auch unverzichtbar sein, wenn der Staat seine stark gestiegenen Schulden wieder abbauen will; denn die restriktive Wirkung der dazu erforderlichen Budgetüberschüsse muss durch höhere Nachfrage von Konsumenten oder Wirtschaft kompensiert werden. Eine Rückkehr zu ‚normalem‘ krisenfreiem Wachstum erfordert aber auch Änderungen im Verhalten der Wirtschaft: Dass die (amerikanische) Hypothekarkrise nicht bloß auf die europäischen Banken sondern auf die gesamte Wirtschaft übergreifen konnte, hängt mit deren geringer Krisenresistenz zusammen, die aus rein am kurzfristigen Gewinn orientierten Praktiken resultiert: Minimierung des Eigenkapitals, Verzicht auf Reserven und Lager, temporäre Arbeitskräfte statt Stammbesetzung, Konzentration auf eine schmale Palette von Produkten und Kunden, etc. Ein gutes Leben nach der Krise wird auch in diesem Bereich ein Umdenken erfordern.

NEUERSCHEINUNGEN

Gerd Grözinger, Wenzel Matiaske (Hg.)

Religion@Gesellschaft

Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft Band 22



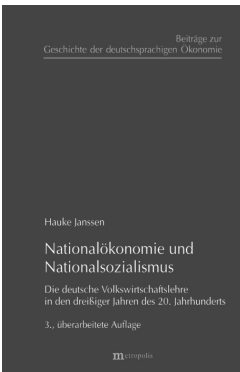
Religiöse Fragen erleben in jüngster Zeit eine Renaissance. Dies wird nicht nur an politischen Auseinandersetzungen deutlich, sondern lässt sich auch daran ablesen, dass sich abseits der Theologie wieder viele Fächer verstärkt dem Thema widmen. Dieses Jahrbuch versammelt Beiträge aus der Soziologie, der Ökonomie, der Theologie, der Psychologie und der Jurisprudenz. Damit kann es nicht nur als ein breit aufgestellter Überblick über aktuelle Einschätzungen von Religion aus wissenschaftlicher Sicht dienen, sondern es vermittelt zugleich auch die unterschiedlich geprägten Zugänge.

240 Seiten, 26,80 €, ISBN 978-3-89518-769-8

Hauke Janssen

Nationalökonomie und Nationalsozialismus

Die deutsche Volkswirtschaftslehre in den dreißiger Jahren



„Es ist gut, dass der Metropolis-Verlag dieses seit langem vergriffene Buch in einer 3. Auflage wieder an den Markt gebracht hat. Denn Hauke Janssens dickleibige Schrift hat sich als Standardwerk zu diesem Thema etabliert, und dies völlig zu recht. Denn der offenkundig belesene Verfasser kennt sich in jener dunklen Zeit aus. Mit den wichtigen - und manchen weniger wichtigen - Ökonomen und ihren Werken ist er sehr gut vertraut. Überdies schreibt er lesbar.“

Gerald Braunberger in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 9.11.2009

722 Seiten, 38 €, ISBN 978-3-89518-752-0

m etropolis-Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

www.metropolis-verlag.de

Braucht Österreich eine Steuerstrukturreform?

Otto Farny, Vanessa Mühlböck

1. Einleitung

Viele internationale Vergleiche attestieren Österreich immer wieder ein immanentes Problem im Bereich der strukturellen Ausgestaltung des Steuersystems. Kalte Progression, für Unternehmen und Vermögende großzügige Steuerreformen in der Vergangenheit sowie die gegenwärtige Wirtschaftskrise verschärfen diese Ungleichverteilung der Steuerlast zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital. So muss festgestellt werden, dass mit dem Wirtschaftseinbruch auch die Einnahmen der Körperschaftssteuern überproportional einbrechen und die Lohnsteuerquote, aufgrund der relativen Stabilität des Lohnsteueraufkommens, weiter steigen wird.

Nachfolgender Beitrag soll in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Steuerstrukturreform begründen. Hierbei handelt es sich jedoch keinesfalls um ein Plädoyer für eine Reduktion der Gesamtabgabenquote. Immerhin dienen öffentliche Einnahmen der horizontalen sowie vertikalen Umverteilung innerhalb einer Gesellschaft und sind ein notwendiges Mittel für die Finanzierung von staatlichen Transferleistungen und damit der Aufrechterhaltung des Sozialstaates, von dem nicht nur BezieherInnen von niedrigen Einkommen, sondern auch Vermögende und Besserverdienende profitieren. Allerdings bevorzugt das hiesige Steuersystem mittlerweile vorwiegend Letztere, was im Zuge des nachfolgenden Beitrags belegt werden soll.

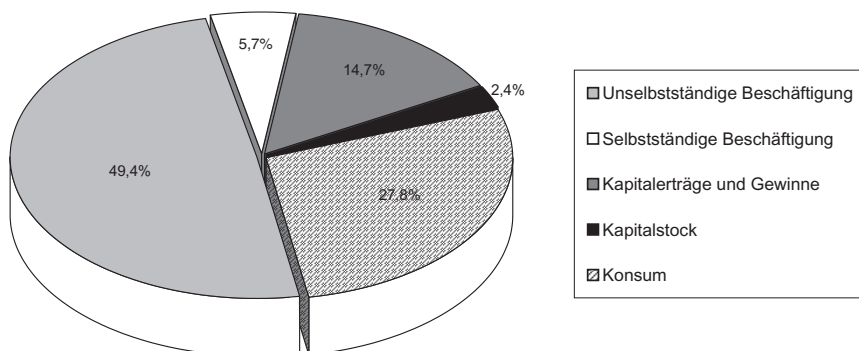
2. Die Steuerstruktur

Seit Langem wird kritisiert, dass die Einnahmen der öffentlichen Haushalte zu einem überwiegenden Teil von Abgaben auf den Produktionsfaktor Arbeit bzw. den Konsum lukriert werden. Von geringerer Bedeutung für die Staatsfinanzierung sind hingegen vermögens- bzw. kapitalbezogene Steuern. Dies zeigt unter anderem auch die Studie der Europäischen Kommission bezüglich der Steuersysteme der Mitgliedsstaaten aus dem Jahr 2009.¹ Derzufolge stammen knapp 50% der öffentlichen Einnahmen

von Entgelten unselbstständig Beschäftigter in Form von Lohnsteuer, Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsummensteuern, jedoch lediglich ca. 15% dieses Aufkommens wird mittels Besteuerung von Kapital oder Vermögen erzielt.

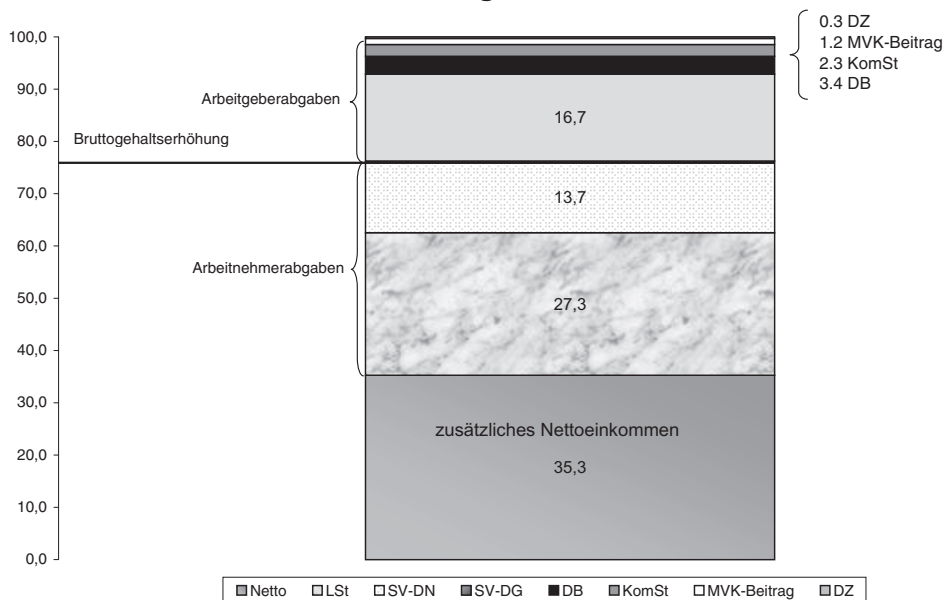
Dieses Problem manifestiert sich schließlich auch in der enorm hohen Grenzabgabenbelastung im unteren und mittleren Einkommensbereich.

Abbildung 1: Abgabenstruktur in Österreich nach ökonomischer Funktion, Stand 2007



Quelle: Europäische Kommission (2009), eigene Berechnungen.

Abbildung 2: Abgabenkomponenten eines zusätzlichen Personalaufwands von 100 € für eine/n Angestellte/n



Quelle: eigene Berechnungen, Stand 2009.

Wenn beispielsweise ein/e UnternehmerIn dem/der ArbeitnehmerIn mit durchschnittlichem Entgelt (2007: 3270,50 Euro²) eine Entgelterhöhung zukommen lassen möchte und hierfür einen zusätzlichen Personalaufwand von 100 € monatlich in Kauf nehmen will, was nach Abzug der DienstgeberInnen-Abgaben und Lohnsummensteuern einer Bruttoentgeltsteigerung von 76 € entspricht, dann kommen lediglich 35 € netto bei dem/der ArbeitnehmerIn an (vgl. Abbildung 2).

Gibt der/die ArbeitnehmerIn diese 35 € aus, dann werden davon nochmals rund 18% an Umsatzsteuer³ bezahlt. Damit erhält Österreich einen Spitzenplatz im gesamten OECD-Raum, was die marginale Abgabenbelastung von laufenden Arbeitsentgelten betrifft, welches Tabelle 1 veranschaulicht.

Tabelle 1: Durchschnittlicher Steuerkeil durch Konsum- und Einkommensteuer⁴

USA	32,03
Slowenien	32,41
Australien	33,02
Irland	33,53
Vereintes Königreich	40,21
Spanien	45,30
Slowakei	47,29
Dänemark	50,43
Österreich	54,47
Frankreich	56,39
Belgien	59,54

Quelle: OECD (2008) 33.

Obiges simple Beispiel zeigt, dass in Österreich die Steuerstruktur stark zulasten der Arbeit verzerrt ist. Dies kann auch durch internationale statistische Vergleiche belegt werden. Die Europäische Kommission publiziert so genannte implizite Steuersätze (*implicit tax rates*) auf Arbeit und Kapital. Das Konzept besteht – vereinfacht gesagt – darin, dass man eine Bemessungsgrundlage aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung in Relation zu dem Steueraufkommen, das auf diese Bemessungsgrundlagen entfällt, setzt. Das Konzept hat viele statistische Schwächen, aber es gibt kein besseres. Beim impliziten Steuersatz auf Arbeit geht man z. B. von den Bruttoentgelten aus unselbstständiger Arbeit aus und setzt diese in Relation zu allen darauf entfallenden Abgaben inklusive Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsummensteuern. Hier beginnen bereits die statistischen Schwierigkeiten. In vielen Ländern gibt es keine Lohnsteuer,

man muss also den Anteil der Einkommensteuer, der auf unselbstständige Arbeit entfällt, erst schätzen. In Österreich haben viele ArbeitnehmerInnen mehrere unselbstständige und selbstständige Einkünfte. Die Steuernachforderung wird in Form der veranlagten Einkommensteuer erhoben. Welcher Teil der veranlagten Einkommensteuer entfällt dann auf die unselbstständige Arbeit? Das ist ohne bestimmte Annahmen im Schätzungsweg nicht feststellbar. Die Schwierigkeiten sind bei den Kapitaleinkünften noch viel größer: Der VGR-Begriff Nettobetriebsüberschuss (*net operating surplus*) wird als Bezugsgröße für die Gewinneinkünfte gewählt. Dies ist selbstverständlich alles andere als der steuerrechtliche Gewinn, der in allen Ländern anders definiert ist.

Dennoch ist es nicht sinnlos, das Konzept des impliziten Steuersatzes zu verwenden. Die Daten sagen als isolierte Prozentzahlen nicht allzu viel aus, sie sagen aber in der Zeitreihe und im internationalen Vergleich etwas aus und sind durchaus valide. Punktuelle Vergleiche durch internationale agierende Steuerberater ergeben ein ähnliches Bild.

Im Folgenden werden die impliziten Steuersätze der Europäischen Kommission für das Jahr 2007 wiedergegeben. Die impliziten Steuersätze für Arbeit sind nur für die unselbstständige Arbeit zu verstehen; die impliziten Steuersätze für Kapital umfassen das Kapitaleinkommen und das Unternehmenseinkommen ebenso wie alle darauf entfallenden direkten Steuern. Weiters sind in dieser Datenreihe Steuern von der Kapitalsubstanz mit berücksichtigt. Für einige EU-Staaten liegen keine diesbezüglichen Daten vor.

In Tabelle 2 wird auch die Differenz zwischen dem impliziten Steuersatz auf Arbeit und jenem auf Kapital dargestellt, wobei die Staaten nach dem Ausmaß der Differenz gereiht sind. An der Spitze stehen die neuen Mitgliedsländer. Die niedrigen Kapitalbesteuerungssätze in den neuen Mitgliedsländern sind nicht nur als Lockmittel für ausländische Investitionen zu verstehen, sondern auch als Ausdruck eines erst in Entwicklung stehenden Abgabesystems. Es ist eben einfacher, Arbeit oder Konsum zu besteuern, als die Unternehmensgewinne.

Österreich führt die Liste der alten EU-Staaten an, hat also einen besonders ausgeprägten Unterschied zwischen Arbeits- und Kapitalbesteuerung. Analysiert man die Daten von 1995 bis 2007, dann wird ersichtlich, dass in Österreich zum Unterschied von fast allen alten EU-Staaten die Schere noch weiter auseinandergegangen ist. Das kann man nicht mit Globalisierung oder Osterweiterung begründen, sondern nur mit nationalen politischen Entscheidungen. Das Steuersystem in Österreich war nicht immer derart unausgewogen. Der Auftakt zu dieser Entwicklung lag bereits 1994 mit der Abschaffung der Gewerbesteuer, der Vermögensteuer und der Sonderabgabe von Banken. In der Folge kamen die Schaffung von Privatstiftungen und die Nichtdurchführung der Einheitsbewertung

Tabelle 2: Implizite Steuersätze in der EU, 2007

	Impliziter Steuer- satz auf Arbeit	Impliziter Steuer- satz auf Kapital	Differenz
Ungarn	41,2	16,3	24,9
Estland	33,8	10,3	23,5
Litauen	32,3	12,1	20,2
Griechenland	35,5	15,9	19,6
Niederlande	34,3	16,4	17,9
Lettland	31,0	14,6	16,4
Tschechien	41,4	25,6	15,8
Österreich	41,0	26,1	14,9
Finnland	41,4	26,7	14,7
Deutschland	39,0	24,4	14,6
Slowenien	36,9	23,1	13,8
Slowakei	30,9	17,5	13,4
Polen	35,0	22,8	12,2
Belgien	42,3	31,1	11,2
Italien	44,0	36,2	7,8
Schweden	43,1	35,9	7,2
Irland	25,7	18,5	7,2
Frankreich	41,3	40,7	0,6
Portugal	30,0	34,0	-4
Dänemark	37,0	44,9	-7,9
Spanien	31,6	42,4	-10,8
Vereintes Königreich	26,1	42,7	-16,6
Zypern	24,0	50,5	-26,5
EU27	34,4	28,7	5,8
EU15	36,2	32,3	3,9

Quelle: Europäische Kommission (2009), eigene Darstellung.

dazu. Später waren die Meilensteine die Einführung des Halbsatzes für nicht entnommene Gewinne, die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34% auf 25%, die Einführung der Gruppenbesteuerung und die Verlustverrechnung mit ausländischen Betriebsstätten.

Ein wesentlicher Aspekt im österreichischen Steuersystem, welcher die Ungleichheit der Faktorbesteuerung verstärkt, ist u. a. die kalte Progres-

sion, d. h. die inflationsbedingte Entwertung der individuellen Freibeträge und die damit verbundene Erhöhung der Steuerbelastung bei Entgeltsteigerungen. Aufgrund dieses Phänomens sind Senkungen der Lohnsteuer für ArbeitnehmerInnen, wie sie im Zuge der letzten Steuerreform durchgeführt wurden, nur von temporärer Natur und haben binnen zwei Jahren in der Regel ihre Wirkung verloren. Andererseits sind die Maßnahmen auf der Unternehmerseite aber von dauerhafter Wirkung, weshalb sich eine ständige schleichende Verteilungsverschiebung zulasten der Arbeitnehmer ergibt. Darüber hinaus ist die geforderte Steuerbegünstigung für den 13. und 14. Bezug für Unternehmer eine Begünstigung, die in der Zukunft ihre steuermindernde Wirkung steigert und daher ebenfalls zur Ungleichverteilung der Steuerbelastung zwischen Produktionsfaktoren beiträgt. Man beachte auch, dass es in Europa Staaten gibt, in denen das Kapital höher besteuert ist als die Arbeit, und auch diese Staaten sind funktionierende Sozialstaaten. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass dort den Arbeitnehmern mehr von Bruttolohn erhöhungen bleibt.

Wenngleich es jedem/jeder bewusst sein wird, dass Steuersysteme nicht von heute auf morgen radikal geändert werden können, darf dennoch eine Trendwende zugunsten der ArbeitnehmerInnen im Zuge der nächsten Steuerreform gefordert werden. Es gibt immerhin keine ökonomische Theorie, die es befürwortet, wenn bestimmte Faktor erträge ganz anders als andere besteuert werden. Eher im Gegenteil: Eine optimale Besteuerung sollte eigentlich entscheidungsneutral sein, und dazu gehört die gleiche Besteuerung der Faktor erträge.

Aber es geht hier nicht um ökonomische Theorien, sondern um praktische Konsequenzen. Wenn Faktor erträge gänzlich unterschiedlich besteuert werden, dann besteht die Gefahr der Instabilität des gesamten Systems. Wenn die Körperschaftsteuer unverhältnismäßig niedrig wird und von diesen Gewinnen weder Gewerbesteuer noch Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen ist, werden alle Körperschaften gründen wollen. Diejenigen Unternehmer, die keine Körperschaft gründen können, werden optional den Körperschaftsteuersatz haben wollen (Stichwort: rechtsformneutrale Unternehmensbesteuerung bzw. *flat tax*). Wenn die Unternehmensvertreter alles erreicht haben, werden die ArbeitnehmerInnen die Letzten sein, die die volle Tarifsteuer bezahlen. Man wird also versuchen, Arbeitsverhältnisse in die Rechtsform eines Unternehmens zu kleiden.

Man muss verstehen, dass der Trend zu den atypischen Beschäftigungen nicht primär einen arbeitsrechtlichen, sondern einen abgabenrechtlichen Hintergrund hat. Wenn man freie DienstnehmerInnen nunmehr in Österreich im Sozialversicherungsrecht gleichgestellt hat, dann ist das ein Schritt in die richtige Richtung. Doch erst wenn man die steuerliche und arbeitsrechtliche Gleichstellung schafft, ist der Trend zum freien Dienstnehmer gestoppt. Aber dann erfolgt die Konzentration auf den neuen

Selbstständigen. Erst wenn man Arbeitsverhältnisse und Unternehmertätigkeit gleich besteuert, hört das Spiel auf.

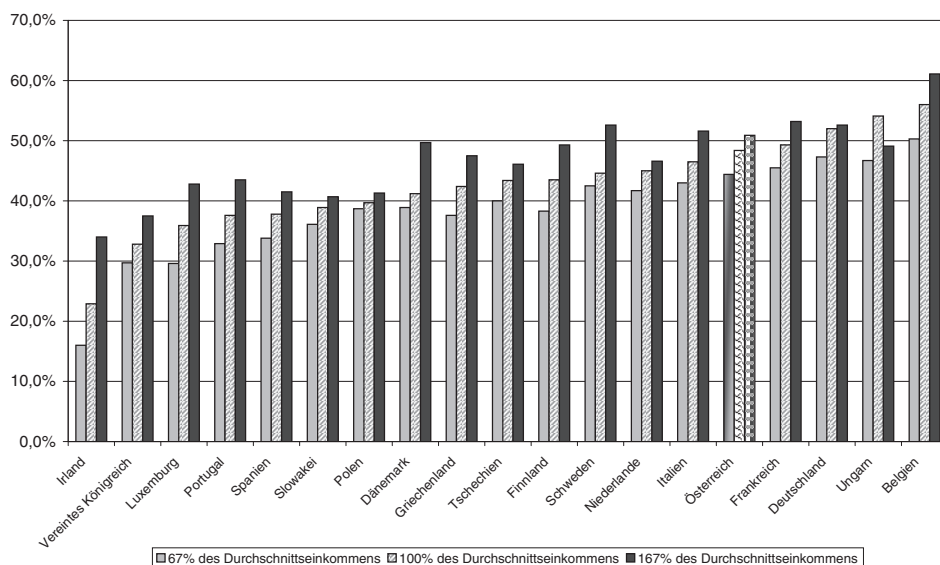
Die Diskussion um die steuerbegünstigte Mitarbeiterbeteiligung ist vor demselben abgabenrechtlichen Hintergrund zu sehen. Es geht in dieser Debatte nicht primär um Lohnflexibilisierung oder Mitbestimmung, es geht um die Flucht aus der Sozialversicherung. Wenn man den Beteiligungsmodellen den abgabenrechtlichen Vorteil nimmt, ist die Diskussion zu Ende.

Diese Beispiele mögen genügen, um die schädlichen Konsequenzen einer stark unterschiedlichen Faktorbesteuerung zu zeigen. Die Verringerung der Unterschiede ist die wahre Herausforderung an jede kommende Steuerreform.

3. Der Steuerkeil im internationalen Vergleich

Unter Steuerkeil (*tax wedge*) wird der Anteil an Abgaben am Bruttogehaltsaufwand verstanden. Wie eingangs gezeigt wurde, bleibt dem/der ArbeitnehmerIn lediglich 35 Euro bei einer Erhöhung des Personalaufwands um 100 €. Dieses Nettozusatzseinkommen wird u. a. für den Konsum verwendet, womit im Durchschnitt weitere 18% an Umsatzsteuer zu leisten sind. Lässt man Verbrauchssteuern außer Acht, dann zeigt Abbildung 3 den Steuerkeil für ausgewählte EU-Länder für verschiedene

Abbildung 3: Steuerkeil inkl. Dienstgeberabgaben in % der Arbeitskosten

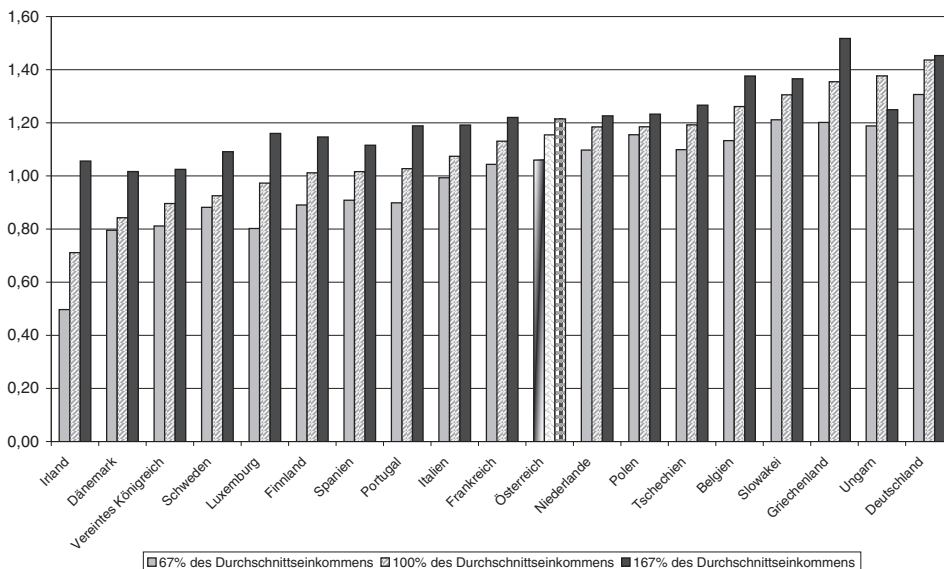


Quelle: OECD (2009), eigene Darstellung.

Einkommensstufen, nämlich eine/r ArbeitnehmerIn mit dem nationalen Durchschnittseinkommen, mit lediglich $2/3$ des Durchschnittseinkommens und $5/3$ des Durchschnittseinkommens. Wenngleich Österreich bezüglich des Steuerkeils für Besserverdienende im Mittelfeld liegt, zeigt sich, dass speziell bei niedrigeren und mittleren Einkommen ein Spitzenplatz im europäischen Vergleich eingenommen wird.

Der Steuerkeil sagt etwas aus über die durchschnittliche Belastung der Arbeitslöhne mit Abgaben. Österreich liegt in dieser Betrachtung nicht ganz an der europäischen Spitze, aber doch im vordersten Feld. Wenn Österreich vor den skandinavischen Ländern liegt, die z. T. eine deutlich höhere Abgabenquote haben, dann ist dies wiederum ein Hinweis für eine zu Ungunsten der Arbeit verzerrte Steuerstruktur. Abbildung 4 zeigt den Steuerkeil in Relation zur Gesamtabgabenquote und dient als Maß für die jeweilige Steuerstruktur. Hinsichtlich der Interpretation ist zu beachten, dass ein hoher Wert der Steuerkeil/Gesamtabgabenquote-Relation auf eine überproportionale Abgabenbelastung des Faktors Arbeit hindeutet.

Abbildung 4: Steuerkeil inkl. Dienstgeberabgaben im Verhältnis zur Gesamtabgabenquote



Quelle: OECD (2008, 2009), eigene Darstellung.

Es bestätigen sich hier die in Abbildung 3 gewonnenen Erkenntnisse. Österreich lässt hier die meisten westeuropäischen Länder hinter sich und wetteifert mit den osteuropäischen Ländern, die noch kein sehr entwickeltes Abgabensystem haben und sich deshalb der sehr dankbaren Steuerquelle Lohnsumme bedienen. Diese Maßgröße ist auch ein wichtiger

Indikator für die industrielle Standortqualität eines Abgabensystems. Ein hoher Steuerkeil treibt tendenziell die Lohnstückkosten nach oben und verschlechtert so die Standortqualität aus Sicht eines Industrieunternehmens. Für ein normales Industrieunternehmen betragen die lohnabhängigen Abgaben ein Vielfaches der Körperschaftsteuer und sind deshalb in Wahrheit für Standortentscheidungen viel wichtiger. In der öffentlich-politischen Debatte stehen aber die Körperschaftsteuersätze im Fokus des Interesses. Dieses Phänomen kann von Ökonomen nicht rational erklärt werden, sondern nur von Psychologen.

4. Die Grenzbelastung

Doch nicht nur die schiefe Verteilung der Steuerlasten, sondern auch die enorm hohe Marginalbelastung des Faktors Arbeit stellt ein Problem des österreichischen Abgabensystems dar und bedarf einer Inangriffnahme im Zuge von kommenden Steuerreformen.

In ihrer jährlichen Publikation „Taxing Wages“ macht die OECD internationale Vergleiche der Marginalbelastungen mit Abgaben bei Lohnerhöhungen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Marginale Gesamtabgaben in % der Arbeitskosten für Alleinstehende ohne Kinder

% des Ø-Lohnes	67,0	100,0	167,0
Österreich	57,3	60,0	41,9
Belgien	66,5	66,5	69,6
Tschechische Rep.	50,2	50,2	50,2
Dänemark	42,6	49,4	63,0
Deutschland	59,2	54,2	44,3
Finnland	53,9	58,0	58,0
Frankreich	63,2	52,0	59,7
Ungarn	58,1	71,5	64,8
Irland	31,4	33,2	48,9
Italien	53,6	53,6	61,5
Niederlande	55,5	50,2	52,0
Polen	41,9	41,9	49,9
Slowakei	44,4	44,4	42,8
Spanien	45,3	48,2	37,0
Schweden	47,4	63,3	67,1
UK	38,8	38,8	47,7

Quelle: OECD (2009) 58 (Auszug).

Betrachtet man hierbei die zweite Spalte für Einkommen mit lediglich 67% des nationalen Durchschnittseinkommen, dann weist Österreich für die marginale Abgabenbelastung nach Belgien, Frankreich und Deutschland den höchsten Wert aus. Zur Interpretation der Tabelle ist es wichtig zu wissen, dass die OECD in dieser Darstellung die Lohnsummensteuern nicht berücksichtigt. Gerade in dieser Abgabekategorie belegt Österreich den Spitzenplatz im OECD-Raum. Weiters stellt die OECD den Marginalsatz für das Jahreseinkommen dar. Steuerpsychologisch ist jedoch der Marginalsatz beim laufenden Bezug entscheidend – das ist die Betrachtungsweise, die der Abbildung 1 zugrunde liegt. Berücksichtigt man diese Faktoren, dann hat Österreich bei den Marginalwerten bei kleineren und mittleren Einkommen eine eindeutige Spitzenposition. Daraus kann man nur den Schluss ziehen, dass das System der lohnabhängigen Abgaben in Österreich falsch konzipiert ist und einer grundlegenden Überarbeitung bedarf.

5. Ausblick

Spitzenwerte bei den Marginalbelastungen von Löhnen und Gehältern gerade im unteren und mittleren Bereich haben vor allem zwei Konsequenzen:

- Steuerpsychologisch haben die marginalen Abgabensätze eine höhere Bedeutung für die Bereitschaft zum Arbeitseinsatz und für die Neigung zur Schattenwirtschaft als die Durchschnittssätze. Auch die politische Akzeptanz eines Abgabensystems wird dadurch wesentlich beeinflusst.
- Gewerkschaftspolitisch hat ein solches System stark negative Auswirkungen. Eine hart errungene Bruttolohnerhöhung kommt gerade Mitgliedern mit kleineren und mittleren Bezügen nur unzureichend zugute.

Wenn von 100 € Erhöhung des Personalaufwands, was einer Bruttolohnerhöhung von 76 € entspricht, nur 35 € netto beim Arbeitnehmer ankommen, dann stellt das eine Fehlentwicklung dar, und es drängt sich die Forderung nach einer Steuerstrukturreform geradezu auf. Das Szenario einer Budgetkonsolidierung, das wir bald erleben werden, ist dafür eine denkbar schlechte Rahmenbedingung. Wenn schon eine einnahmenseitige Konsolidierung unausweichlich ist, dann sollte man die thematisierte Schieflage im österreichischen Abgabensystem zumindest nicht noch weiter verschärfen, sondern über die bisherigen steuerpolitischen Tabubereiche nachdenken: Erbschaftssteuer, Vermögensteuer, Vermögenszuwachssteuer, Wertschöpfungsabgabe, Finanztransaktionssteuer, Stiftungsbesteuerung, Gewinnbesteuerung im Allgemeinen. Auch die Verbesserung der Nachhaltigkeit von Lohnsteuersenkungen wäre wün-

schenswert. Hierfür wäre die Indexierung des Steuertarifs, also die Anpassung der Freibeträge an die Inflation, wie sie beispielsweise in Luxemburg, Kanada, den USA oder Dänemark angewendet wird, eine mögliche Maßnahme, damit (kollektivvertragliche) Lohnerhöhungen auch spürbare Nettolohnerhöhungen bewirken.

Anmerkungen

- ¹ European Commission (2009).
- ² Errechnet aus Lohnsteuerstatistik 2007. Durchschnittliches Gehalt von vollzeitbeschäftigten Angestellten mit ganzjährigen Bezügen.
- ³ Dieser Wert ergibt sich aus der Umsatzsteuerstatistik 2006 und stellt den gewichteten durchschnittlichen Umsatzsteuersatz dar.
- ⁴ Tabelle 1 zeigt den durchschnittlichen Steuerkeil durch Konsum und Einkommensteuern für eine alleinstehende Person ohne Kinder mit dem nationalen Durchschnittseinkommen in Prozent des Personalaufwands.

Literatur

European Commission, Taxation Trends in the European Union (Brüssel 2009).
OECD, Revenue Statistics 2008 (OECD, Paris 2008).
OECD, Taxing Wages 2008 (OECD, Paris 2009).
Rossmann, Bruno, Rückkehr zu einem gerechten Abgabensystem: Das Beispiel Österreich, in: Intervention 5/1 (2008) 12-20.
Statistik Austria, Lohnsteuerstatistik 2007 (Wien 2008).
Statistik Austria, Umsatzsteuerstatistik 2006 (Wien 2009).

Zusammenfassung

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass Österreich hinsichtlich der Besteuerung des Faktors Arbeit einen Spitzenplatz belegt, im Vergleich dazu jedoch kapital- und vermögensbezogene Steuern vernachlässigt. Dies wird deutlich an den Tatsachen, dass nahezu 50% der gesamten Steuereinnahmen durch Abgaben auf Entgelte unselbstständig Beschäftigter erzielt werden und an hohen Marginalbelastungen für niedrige und mittlere Einkommen. Dies stellt, abgesehen von Gerechtigkeitsaspekten, insofern ein Problem dar, als das ein derartig verzerrtes Steuersystem der Regel widerspricht, wonach Faktor-erträge gleichmäßig besteuert werden sollen, um Entscheidungsneutralität zu gewährleisten. Darüber hinaus erweisen sich die daraus resultierende Instabilität des gesamten Steuersystems als auch die aufgrund mangelnder Nachhaltigkeit vergangener Steuer-senkungen schleichende Verschiebung der Steuerlast zulasten der ArbeitnehmerInnen als Defizite der österreichischen Steuerlegislatur. Begleitet wird diese Problematik von Wettbewerbsnachteilen in Form von höheren Lohnstückkosten. Als Lösungsvorschläge werden hierfür u. a. eine adäquate Besteuerung von Kapitalerträgen und -transaktionen sowie eine Indexierung des Lohnsteuertarifs vorgeschlagen.

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 13**

**Pensionskassen: Europa – Österreich
Strukturen, Erfahrungen, Perspektiven**

Thomas Zotter (Hrsg.)

Thomas Zotter
Einleitung

Paul E. Todd
European developments and perspectives for supplementary pensions

Maria Jepsen
Occupational pensions schemes and social partners: A European comparison

Lei Delsen
Governance in Dutch pension funds

Bryn Davies
The distribution of risk in UK pension funds

Josef Wöss
Kommentar zu den Beiträgen von Paul E. Todd, Maria Jepsen, Lei Delsen und Bryn Davies

Thomas Url
Marktstruktur und Performance der österreichischen Pensionskassen

Stefan W. Schmitz
Governance-Struktur und Verteilung der Risiken im österreichischen Pensionskassensystem

Thomas Zotter
Kommentar zu den Beiträgen von Thomas Url und Stefan W. Schmitz

Christian Böhm, Otto Farny, Martin Gleitsmann, Adolf Lehner
Podiumsdiskussion: „Die 2. Säule in Österreich – quo vadis?“

Wien 2008, 158 Seiten, € 20,-.

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

Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich

Silvia Angelo, Georg Feigl

1. Einleitung

Spätestens mit den Wirtschaftsdaten des 2. Quartals im Sommer 2008 wurde klar, dass die globale Finanzkrise mit einem globalen realwirtschaftlichen Abschwung einhergegangen war. Die Tiefe der Rezession wurde zunächst jedoch deutlich unterschätzt. Die wirtschaftspolitische Diskussion wurde von der überdurchschnittlich hohen Inflationsrate dominiert, sodass sowohl die auf EU-Ebene (Zinserhöhung) als auch in Österreich (5-Punkte-Programm gegen die Teuerung) getroffenen Maßnahmen auf deren Senkung abzielten. Im September und Oktober 2008 überschlugen sich dann die Ereignisse: Bankenrettungspakete in noch nie dagewesenem Ausmaß wurden geschnürt, erste Konjunkturmaßnahmen in Gang gesetzt – auch in Österreich, trotz laufender Regierungsverhandlungen und trotz damaliger Wachstumsprognosen von noch ca. +1%. Die „alte“ Regierung einigte sich auf ein „Bankenhilfspaket“ im Ausmaß von 100 Mrd. Euro und in der Folge auf das erste so genannte Konjunkturbelebungs paket, eine großteils aus geförderten Krediten und Haftungen bestehende „Mittelstandsmilliarde“. Im November 2008 folgte auf europäischer Ebene der „European Economic Recovery Plan“, der – neben einem Bekenntnis zum Festhalten an langfristigen Strukturreformen im Sinne der Lissabon-Strategie – fiskalische Konjunkturbelebungsmaßnahmen im Ausmaß von 1,5% des BIP enthielt: Mindestens 170 Mrd. Euro sollten die Mitgliedsstaaten selbst aufbringen, 30 Mrd. Euro sollten aus dem EU-Haushalt kommen. In Österreich wurden ebenfalls im November die Regierungsverhandlungen abgeschlossen. Das Regierungsprogramm beinhaltete ein zweites Konjunkturpaket im Umfang von 2 Mrd. Euro und die auf 2009 vorgezogene Lohn- und Einkommensteuersenkung im Ausmaß von 3 Mrd. Euro.

Seitdem ist ein Jahr vergangen, in dem zwar die Arbeitsmarktpakete I (März) und II (Juni) und zuletzt das Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz folgten, jedoch kein weiteres Konjunkturpaket. Auch international wurde ab dem Frühling en gros nicht mehr nachgelegt, dafür vereinzelt – im Lichte stark defizitärer öffentlicher Haushalte – bereits mit einer

kontraktiven Fiskalpolitik begonnen (vor allem in den von der Finanzkrise besonders betroffenen baltischen Staaten, in Ungarn, Irland und zuletzt auch schon in Spanien).

Es ist Zeit, eine erste Bilanz zu ziehen, was 2009 in Österreich mit den konjunkturpolitischen Maßnahmen tatsächlich bewirkt worden ist. Studien von OeNB, WIFO und IHS haben hier bereits wichtige Einschätzungen betreffend des generierten Konjunkturimpulses geliefert. Im Unterschied zu diesen Studien, die von einer vollständigen Umsetzung ausgehen, haben wir uns auf einen bisher unterbelichteten Aspekt konzentriert, nämlich die Diskrepanz zwischen Ankündigung und Realisierung. In Abschnitt 2 versuchen wir zunächst zu klären, welche Initiativen als Konjunkturmaßnahmen gewertet werden, welche bereits greifen und welche wahrscheinlich nicht im angekündigten Ausmaß umgesetzt wurden. Einschränkend muss angemerkt werden, dass ein Zugriff auf Primärdaten und -quellen nicht immer möglich war und wir uns deshalb zum Teil auf öffentliche Berichterstattung verlassen mussten. Die beschlossenen Maßnahmen werden anschließend im internationalen Vergleich dargestellt (Abschnitt 3) und in ihrer Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung abgeschätzt, basierend auf den Ergebnissen der bisherigen Analysen (Abschnitt 4). Es zeigt sich, dass vom angekündigten „zweitgrößten Konjunkturpaket Europas“¹ tatsächlich weniger als erhofft konjunkturwirksam geworden ist. Dementsprechend kommen wir zu dem Schluss, dass die positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung kleiner sind als die medial kolportierten und sie zeitlich etwas verzögert wirken. Abschließend wollen wir erste Lehren für zukünftige Konjunkturmaßnahmen ziehen.

2. Welche konjunkturpolitischen Maßnahmen wurden angekündigt, welche umgesetzt?

Bereits die Beantwortung der ersten Frage verursacht einige wesentliche Probleme. Über die Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung gibt es weder eine gesamtheitliche Darstellung noch eine kohärente Auflistung aller eingesetzten finanziellen Mittel. Im aktuellen Wirtschaftsbericht der Bundesregierung wird eine Gesamtsumme von 6,2 Mrd. Euro für Konjunkturpakete und Steuersenkungen genannt.² In den Budgetunterlagen von April 2009 werden – neben dem Finanzmarktstabilisierungspaket – „zur Stabilisierung der Konjunktur beschlossene Maßnahmen“ mit einer budgetär wirksamen Summe von 4.133 Mio. Euro 2009 angeführt.³ Zeitgleich mit diesen wurden zum ersten Mal auch genaue Schätzungen vorgelegt, wie hoch das 2009 tatsächlich budgetär geplante Ausgabenvolumen sein wird. Kombiniert man die im Budgetbericht angeführten Maßnahmen mit den Summen, die nach der jeweiligen politischen Einigung verlautbart wurden, erhält man folgende Liste:

- Anti-Teuerungspaket („Osterfriede“): 300 Mio. Euro jährlich;
- Nationalratsbeschlüsse September 2008: 1 Mrd. 2009 und 1,1 Mrd. 2010 (520 Mio. Euro 2008);
- Konjunkturpaket I („Mittelstandsmilliarde“): 900 Mio. 2009 und 1 Mrd. 2010;
- Konjunkturpaket II („Investitionsoffensive“): 650 Mio. 2009 und 1 Mrd. 2010;
- Steuersenkungen inklusive Familienpaket („Steuerreform 2009“): 3,2 Mrd. jährlich;
- Arbeitsmarktpaket I: 220 Mio. Euro (2009 und 2010);
- Verschrottungsprämie: 45 Mio. Euro (nur 2009).

Zählt man das im Juni beschlossene Arbeitsmarktpaket II⁴ hinzu, so ergibt sich ein angekündigtes Gesamtvolumen von über 6,3 Mrd. Euro für 2009. Berücksichtigt werden könnte zusätzlich das Unternehmensliquiditätssicherungsgesetz, bei dem der Bund für Unternehmenskredite Haftungen von insgesamt bis zu 10 Mrd. Euro übernehmen könnte. Obwohl qualitativ kaum ein Unterschied zu den Haftungen des ersten Konjunkturpaketes besteht, wird letztgenannte Maßnahme in Folge ausgespart werden, da über deren Umsetzung bisher wenige Informationen vorliegen und weil die entsprechenden Mittel aus dem ebenfalls ausgesparten Bankenpaket stammen.

Die Verwirrung über die Maßnahmen wird noch größer, wenn man obige Werte mit den Aufstellungen in den bisherigen wirtschaftswissenschaftlichen Analysen vergleicht. Die errechneten Volumina für 2009 reichen von 2,7 Mrd. Euro (OECD) über 4,7 Mrd. Euro (IHS und WIFO) bis hin zu 6,6 Mrd. Euro (OeNB). Der Unterschied liegt dabei hauptsächlich in der Definition der konjunkturstimulierenden Maßnahmen: WIFO und IHS exkludieren die Anti-Inflationsmaßnahmen und die Arbeitsmarktpakete, während die OECD nur die direkt budgetwirksamen Maßnahmen berücksichtigt (daher insbesondere ohne Infrastrukturinvestitionen der ausgegliederten Staatsbetriebe). Besonders für Haftungen (und ferner für Kredite) stellt sich die Frage, ob deren Volumina mit klassischen Konjunkturmaßnahmen addiert werden können. In der Analyse der europäischen Pakete durch das Bruegel-Institut wird ein solches Vorgehen mit dem Verweis auf gänzlich unterschiedliche ökonomische Wirkungsweisen zurückgewiesen:

„However, declaring victory on the European stimulus package by simply adding extra credit provisions to the direct fiscal stimulus would be questionable on economic grounds. Our findings suggest that it will in that event be essential to look beyond that headline figures. It should be recognised that the likely real impact on aggregate demand in the near future may well be more limited than suggested by the headline figures.“⁵

Erschwerend kommt für eine Analyse der Konjunkturpolitik hinzu, dass auch bereits seit Langem – mit anderen Motiven (z. B. Inflationsbekämp-

fung) – beschlossenen Maßnahmen ex post ein „Konjunkturmascherl“ umgehängt wurde, wie z. B. der Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge bei GeringverdienerInnen, die bereits mit 1. 7. 2008 in Kraft getreten war. Es spricht daher Einiges für eine engere, eher sachlich denn formal fundierte Definition dessen, was als Konjunkturmaßnahme zu verstehen ist.

Wenn nun bereits keine exakte Antwort auf die Frage des „Was“ gegeben werden kann, ist das „Wie“ erst recht strittig. Relativ klar sind einzig all jene Maßnahmen, die direkt aus dem Bundesbudget ausgegeben werden, da sie mit den Budgetunterlagen vom April konkret nachvollziehbar sind – sofern sie explizit angeführt und nicht unter bisherige Budgetansätze subsumiert wurden.

2.1 Steuersenkungen

Der überwiegende Teil der konjunkturwirksamen Budgetmittel wird für Steuersenkungen ausgegeben, die sich in der Definition des Finanzministeriums mittelfristig auf gesamt über 3 Mrd. Euro summieren. Das von der Regierung als „Steuerreform“ bezeichnete Steuerpaket setzt sich zusammen aus einer Senkung des Lohn- und Einkommensteuertarifs, steuerlichen Vorteilen speziell für Familien mit Kindern, der Absetzbarkeit von Spenden sowie der Erhöhung eines Gewinnfreibetrages speziell für Selbstständige. Mittelfristig deshalb, weil im ersten Jahr noch nicht alle Punkte wirksam werden. Insbesondere die gewinnbezogenen Teile werden erst mit der Einkommensteuererklärung 2010 tatsächlich zum Tragen kommen.

Der größte Teil des Steuerpaketes, die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer (1,9 Mrd. Euro 2009), wurde ausgesprochen rasch umgesetzt und trat rückwirkend per 1. 1. 2009 in Kraft. Durch eine gesetzliche Rückabwicklungspflicht für Unternehmen konnte, im Sinne einer raschen Stabilisierung der Nachfrage, erreicht werden, dass die aliquote Lohnsteuersparnis spätestens im Juni tatsächlich an die Beschäftigten ausbezahlt wurde. Gemeinsam mit den überdurchschnittlich hohen Lohnabschlüssen, die noch auf den höheren Inflationserwartungen des Vorjahres beruhten, führte die Steuersenkung bereits im 2. und 3. Quartal zu einem stärkeren Zuwachs des privaten Konsums. Dies war auch die am stärksten wachsende Komponente des BIP. Insgesamt werden die Steuersenkungen nach Schätzungen des BMF die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte 2009 um rund 2,1 Mrd. Euro steigern.

2.2 Konjunkturpaket I

Der Fokus der folgenden Analysen liegt nun auf den Konjunkturpaketen I und II, weil sie nach den Steuersenkungen die größte wirtschaftliche

Wirkung entfalten sollten. Alleine die darin enthaltenen Infrastrukturmaßnahmen sind gemäß den Schätzungen von IHS und WIFO für 40% des Beschäftigungseffektes der Konjunkturmaßnahmen im Jahr 2009 verantwortlich. Verzögerungen oder Abstriche beim Volumen machen sich im

Tabelle 1: Konjunkturpaket I

Maßnahmen	Angekündigtes Volumen für 2009 (in Mio. Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen 2009 (in Mio. Euro)	Umsetzung
ERP-Kredite (davon 50 Mio. für Mikrokredite)	200	150	Mittel sofort bereitgestellt
Kredite der AWS aus Drittmitteln (EIB, Kapitalmarkt ...) für F&E/KMU	200	0	noch nicht realisiert
Inanspruchnahme KfW-Mittel	100	0	wurde nicht realisiert
Zusätzlich vergebene AWS-Haftungen	400	0	Gesetzesänderung 2008; AWS-interne Umsetzung Mai 2009
ASFINAG	50*	20	März (ASFINAG-Bauprogramm)
ÖBB	175*	100	März (ÖBB-Rahmenplan)
Mittelstandsfonds zur Beteiligung an Wachstumsunternehmen	40	40	wurde im Mai 2009 umgesetzt
Internationalisierungsoffensive	25	25	Budgetbeschluss
Bausparförderung	20	20	Budgetbeschluss
Breitbandausbau	10	5	Budgetbeschluss
Summe 2009 (in Klammer die Summe inklusive Eigenmittel und Kredite)	? (1.005)	170** (360)	

* Bei ASFINAG und ÖBB wurde nur ein Gesamtvolumen von 200 bzw. 700 Mio. Euro für den Zeitraum 2009 - 2012 angegeben. Hier wird – WIFO und OeNB folgend – unterstellt, dass eine gleichmäßige Verteilung auf die vier Jahre intendiert war.

** Von den 170 Mio. Euro werden 60 Mio. Euro aus dem Bundesbudget finanziert, der Rest direkt von ASFINAG & ÖBB.

Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009) 12.

Ergebnis daher überproportional bemerkbar. In Tabelle 1 wird ein kurzer Überblick über die einzelnen Maßnahmen der Konjunkturpakete, die im Ministerrat angekündigten Summen, die voraussichtlich realisierten Summen und den Umsetzungszeitpunkt (Beschlussfassung bzw. Anlaufen des Programms) gegeben. Es zeigt sich, dass in Summe für 2009 nur mit einem tatsächlichen Volumen an diskretionären Maßnahmen von 170 Mio. Euro sowie mit zusätzlichen Finanzierungsmitteln in Höhe von 190 Mio. Euro zu rechnen ist.

Im Einzelnen ergeben sich die Werte wie folgt: Hinsichtlich der AWS-Maßnahmen wurde jener Teil, der direkt durch die AWS umsetzbar war, sofort realisiert – konkret die 200 Mio. Euro ERP-Kredite. Allerdings konnten laut internen Auskünften mangels Nachfrage weder die normalen noch die Mikrokredite gänzlich umgesetzt werden, daher nehmen wir einen Abschlag von 50 Mio. Euro an. All jene Bereiche, die entweder noch durch das Ministerium bzw. andere Institutionen zu präzisieren/gesetzlich zu regeln waren (die direkte Kreditvergabe durch die AWS, der – nach seiner Umsetzung sehr gut angenommene – Mittelstandsfonds und die Umsetzungsschritte für eine Ausschöpfung des erweiterten Haftungsrahmens), bedurften einer mehrmonatigen Umsetzungsperiode. Damit ist natürlich jene Zeit vergangen, die für klassische diskretionäre Maßnahmen in einer Abschwungphase wichtig ist. Bei der direkten Kreditvergabe durch die AWS scheint es auf Basis der vorhandenen Informationen (Budget 2009/2010, Berichte aus der AWS) überhaupt so, als ob die Politik dafür andere Lösungen gefunden hätte (z. B. das Unternehmensliquiditätssicherungsgesetz) und das Projekt – insbesondere der Erwerb einer Bankenkonzession – nicht mehr weiterverfolgt wurde. Allerdings muss hier kritisch festgehalten werden, dass mit diesem Vorgehen möglicherweise 200 Mio. Euro (d. h. die in der Tabelle angeführten Drittmittelkredite) nicht abgerufen werden. Selbst das Ziel der AWS, um 400 Mio. Euro mehr an Haftungen zu vergeben, wird aufgrund mangelnder Nachfrage nach Krediten nicht realisiert werden können. Die Inanspruchnahme der Mittel der deutschen staatlichen KfW-Förderbank wurde hinfällig, nachdem die KfW ihr Angebot zurückgezogen hatte. In welchem Ausmaß ein tatsächlich ausgeschöpftes höheres Haftungsvolumen einen konjunkturbelebenden Effekt gehabt hätte, wäre aber ohnehin unklar.

Bezüglich der überwiegend außerbudgetären vorgezogenen Investitionsprojekte der ASFINAG und der ÖBB geht aus internen Informationen hervor, dass die angekündigten zusätzlichen 200 Mio. Euro bei der ASFINAG bis 2012 auch tatsächlich realisiert werden könnten, allerdings zeitlich versetzt: Im konjunkturpolitisch wichtigen Jahr 2009 dürften es nur knapp 20 Mio. Euro sein – der Spitzenwert von 80 Mio. Euro wird erst 2011 erreicht. Bei der ÖBB gilt ähnliches: Die angekündigten 700 Mio. Euro dürften sogar übererfüllt werden, der relativ größte Teil der Mit-

tel wird mit etwa 200 Mio. Euro jedoch erst 2011 ausgegeben werden. 2009 sind es hingegen lediglich an die 100 Mio. Euro. Die Kritik an der Verzögerung sollte jedoch nicht als prinzipieller Einwand gegen diese Infrastrukturinvestitionen missverstanden werden. Es liegt in der Natur von Bauprojekten, dass sie nicht plötzlich vorgezogen werden können. Trotzdem sind sie mindestens in dreierlei Hinsicht wichtig. Erstens ist eine gute Infrastruktur ein wichtiger Faktor für das langfristige Wachstumspotenzial. Zweitens sind die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr (neben der Förderung der thermischen Sanierung) ein wichtiger Beitrag im Bereich des Umweltschutzes. Drittens wird aktuell nicht vor 2012 mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit gerechnet, weshalb gerade beschäftigungsintensive Maßnahmen bis dahin notwendig sein werden.

Der konjunkturelle Nutzen der übrigen Maßnahmen ist schwer quantifizierbar. Die Breitbandförderung ist zwar sehr positiv zu werten, doch mit gerade einmal fünf Millionen Euro muss die absolute Wirkung bescheiden bleiben. Die Bausparförderung bringt zwar dem Mittelstand langfristig mehr Geld und hilft den Bausparkassen, die Finanzmarktkrise besser zu meistern, wird jedoch kurzfristig den Wohnbau nur unwesentlich fördern. Die Internationalisierungsoffensive wird über die WKO abgewickelt – ihr Nutzen müsste erst evaluiert werden, gewisse Mitnahmeeffekte sind aber nicht unwahrscheinlich.

2.3 Konjunkturpaket II

Die konjunkturpolitisch wichtigste angekündigte Einzelmaßnahme nach den Steuersenkungen ist – mit insgesamt 875 Mio. Euro (2009 und 2010) – die Investitionsausweitung der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG). Ihre tatsächliche Realisierung ist jedoch besonders schwer nachvollziehbar. Grundsätzlich finden sich die Investitionen der BIG nicht im Budget wieder, da es sich um ein ausgegliedertes Unternehmen handelt. Die BIG finanziert sich über Mieteinnahmen und begibt Anleihen am Kapitalmarkt. In den Unterlagen zur Pressekonferenz bezüglich der Umsetzung des Konjunkturpaketes findet sich eine planmäßige Umsetzung des Konjunkturpaketes, allerdings mit dem Hinweis auf die Finanzierung durch höhere Mieten. Mit dem Kompromiss im Zuge der Budgeterstellung, die Mieten für Schulen 2009 und 2010 zu stunden, fällt der Glaube an diese Begründung schwer. Hinzu kommen zwei weitere Gründe für Skepsis. Erstens könne die BIG laut Pressemeldungen⁶ zufolge Investitionen nicht so schnell vorziehen, etwa weil die mietenden Stellen erst einwilligen müssen. Zweitens sind die Angaben in verschiedenen Unterlagen widersprüchlich: So heißt es im Budgetbericht 2009/2010 zur Investitionstätigkeit der BIG: „Hinzu kommen aus dem Konjunkturpaket weitere 170 Mio. Euro (je für 2009 und 2010).“⁷ In der zugehörigen Tabelle werden Gesamtinvestitionen von 0,5 Mrd. Euro

angeführt, in der Unterlage zur Pressekonferenz von BIG und Wirtschaftsministerium im Dezember 2008 waren es jedoch noch 685 Mio. Euro. Ein Unterschied von 185 Mio. Euro, der genau jener Differenz entspricht, die zwischen angekündigten und im Budget bereitgestellten Konjunkturmitteln liegt. Im Finanzministerium heißt es dazu, dass nicht eine *Umsetzung* von 355 Mio. Euro beschlossen wurde, sondern eine *Auslösung*. Damit bleibt unklar, welcher Betrag nun *tatsächlich wirksam* wird. Wir folgern aus diesen Indizien, dass für 2009 nur mit einem konjunkturwirksamen Volumen von 170 Mio. Euro zu rechnen ist.

Tabelle 2: Konjunkturpaket II

Maßnahmen	Angekündigtes Volumen für 2009 (in Mio. Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen 2009 (in Mio. Euro)	Umsetzung
BIG-Maßnahmen (thermische Sanierung, Schulen etc.)	355	170	Budgetbeschluss
Thermische Sanierung	100	100	Am 14. 4. gestartet
Regionale Beschäfti- gungsoffensive (40 Mio. unternehmensbezogene und 35 Mio. regionale Arbeitsmarktförderung)	75	0 – 75*	Budgetbeschluss
Kostenloses Kindergar- tenjahr	70	25	Budgetbeschluss, Ländervereinbarung im Juni
Forschung	50	0 – 50*	Budgetbeschluss
Vorzeitige Abschreibung	230	0	Inkrafttreten 1. 4. 2009
Summe 2009	880	295 – 420	

* Die Untergrenze gibt jeweils jenen Betrag an, der direkt im Bundesfinanzgesetz 2009 nachvollziehbar ist. Die Obergrenze gibt jene Summe an, die in den Beilagen zum Bundesfinanzgesetz als budgetäre Kosten der Konjunkturmaßnahme angeführt wird. Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009) 12.

Die thermische Sanierung – insbesondere jene Mittel speziell für private Gebäude – war eine der erfolgreichsten Maßnahmen des Konjunkturpakets II: Sie hat einen hohen Beschäftigungseffekt, wurde unbürokratisch umgesetzt und ist auch aus ökologischer Sicht ein sinnvolles Projekt. Zwar wären im Detail auch hier einige Verbesserungen möglich gewesen (z. B.

bei den förderwürdigen Energieformen und bei der Ausdehnung auf den mehrgeschoßigen Wohnbau), konjunkturpolitisch war aber der problematischste Punkt die unklare Finanzierung. Im Budget fanden sich von den angekündigten 100 Mio. überhaupt nur 86 Mio. Euro. Die fehlenden 14 Mio. Euro wurden im 3. Quartal durch eine Umschichtung aus Mitteln des Klima- und Energiefonds aufgebracht. Da dieser Fonds bereits in den Vorjahren nicht ausgeschöpft wurde, dürfte diese Kürzung kaum zu Lasten anderer wirtschaftsfördernder Maßnahmen gehen, sodass wir mit einem voll wirksamen Volumen von 100 Mio. Euro rechnen.

Sowohl bei der unternehmensbezogenen Arbeitsmarktförderung (alias „AMFG-Zuschüsse“) als auch bei den regionalen Maßnahmen des AMS wurde nicht transparent gemacht, wofür die Mittel konkret verwendet werden sollen, da sie nur in bereits bisher bestehende Budgetpositionen einfließen. Es kann daher derzeit noch nicht unterschieden werden, ob zusätzliche Mittel tatsächlich aufgewendet wurden, oder ob ohnehin getätigten Ausgaben ein weiteres „Konjunkturmascherl“ umgehängt wurde.

Das kostenlose Kindergartenjahr kann zu den wesentlichen Maßnahmen gezählt werden, auch wenn es monetär kaum ins Gewicht fällt. Nach Schätzungen des WIFO ist sie die effektivste Maßnahme, die noch dazu langfristig positive Wirkung entfalten kann: Sie erfordert dauerhaft mehr KindergärtnerInnen und ermöglicht Eltern – insbesondere Müttern – eine (stärkere) Teilnahme am Erwerbsleben – auch wenn kurzfristig die Nachfrage nach diesen zusätzlichen Arbeitskräften fehlt. Zudem muss der notwendige Raum zum Teil erst geschaffen werden, was den Bausektor fördert. Erste Umsetzungserfahrungen zeigen, dass hier die Mittel nicht ausreichen, um allen adäquate Kinderbetreuungsplätze zu bieten – mehr Geld wäre deshalb konjunktur-, gesellschafts- und beschäftigungspolitisch sinnvoll.

Hinsichtlich der Forschungsmittel gilt Ähnliches wie für die regionale Beschäftigungsoffensive im Rahmen der Arbeitsmarktförderung: Ob die Mittel nun tatsächlich zusätzlich fließen oder nur auf dem Papier existieren, lässt sich nicht nachvollziehen. In den Begleitunterlagen zum Budget wurde nur ein Verteilungsschlüssel dargestellt, wie viel der 50 Mio. Euro welches Ressort erhält – aber nicht was mit dem Geld geschehen soll. Es drängt sich daher die Vermutung auf, dass die Mittel auch ohne Konjunkturpaket geflossen wären.

Zuletzt die degressive Abschreibung, die sich finanziell erst 2010 und danach auswirkt. WIFO und IHS argumentieren, dass die Maßnahme trotzdem bereits wirksam wird, weil sie in die Finanzierungsrechnung der Unternehmen einfließt und somit der Anreiz für zusätzliche Investitionen bereits 2009 tragend wurde. Im Sinne der Systematik der Tabelle 2 ist darin (analog zur Aufstellung in der Analyse des WIFO) die budgetär veranschlagte Null abgebildet.

2.4 Sonstige Maßnahmen

Die Arbeitsmarktpakete I und II, die im 1. Halbjahr 2009 beschlossen und deren Kosten mit zusammen rund 240 Mio. Euro für das Jahr 2009 und rund 330 Mio. Euro für 2010 kalkuliert wurden, können als adäquat umgesetzt betrachtet werden. Sie enthalten mehr als ein Dutzend Einzelmaßnahmen, wovon die Ausweitung und Neuregelung der Kurzarbeit die mit Abstand bedeutendste war. Während im Oktober 2008 nur 600 Personen in Kurzarbeit gewesen waren, stieg die Zahl im ersten Halbjahr 2009 auf bis zu 37.000 Personen an. Das angekündigte Volumen der Arbeitsmarktpakete dürfte aber trotzdem nicht erreicht worden sein: zum einen, weil das Arbeitsmarktpaket II erst im Herbst richtig angelaufen ist, und zum anderen, weil die tatsächliche Nachfrage nach Kurzarbeitsförderung geringer war, als ursprünglich angenommen wurde. Wir gehen in der Folge davon aus, dass letztendlich zusätzlich rund 200 Mio. Euro 2009 tatsächlich wirksam geworden sind. Dessen ungeachtet dürften die Arbeitsmarktpakete maßgeblich dazu beigetragen haben, dass die Arbeitslosigkeit kurzfristig nicht noch stärker gestiegen ist. In diesem Zusammenhang zu erwähnen sind weiters die Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung mit den beiden Schwerpunkten der Verbesserung der überbetrieblichen Lehrausbildung und der neuen Jugendstiftung für planungsgemäß 2.000 jugendliche Arbeitslose. Der Zuwachs der Arbeitslosigkeit bei den 15- bis 19-Jährigen konnte so unter den allgemeinen Durchschnitt gedrückt werden (22 gegenüber 26%), obwohl gerade diese Altersgruppe, die mit Abschluss der Schule auf den Arbeitsmarkt drängt, in anderen Ländern überdurchschnittlich stark betroffen ist.

Einen wesentlichen Beitrag für das in internationalen Vergleichen (siehe Abschnitt 3) große Volumen der Konjunkturmaßnahmen leisten die beiden Pakete, die als Anti-Inflationsmaßnahmen bereits vor dem Ausbruch der realwirtschaftlichen Krise noch in der alten Legislaturperiode beschlossen wurden. Sie wirken besonders konsumstärkend, nicht zuletzt aufgrund ihrer Verteilungswirkung: Niedrige Einkommen werden wesentlich stärker entlastet, etwa durch die Abschaffung bzw. Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge, den höheren Heizkostenzuschuss, die 13. Familienbeihilfe und die größtenteils abgeschafften Studiengebühren. Die Schätzung des BMF über die 2009 tatsächlich anfallenden Kosten liegen mit 1,4 Mrd. Euro sogar leicht über der ursprünglichen Ankündigung von 1,3 Mrd. Euro. Wirksam werden knapp 1,2 Mrd. Euro, denn der Großteil der Mehrwertsteuersenkung auf Medikamente kommt kurzfristig den Krankenkassen zu Gute. Langfristig wirkt die Senkung zur Gänze, da sonst die Krankenkassenbeiträge angehoben werden müssten. Es bleibt jedoch – auch in den bisher verfassten vergleichenden wirtschaftswissenschaftlichen Studien – strittig, ob diese beiden Pakete als Konjunkturmaßnahmen bezeichnet

werden können, weil sie als solche nicht intendiert waren. Zudem bleibt die Abgrenzung unklar, denn theoretisch könnte man jede Gesetzesänderung der Vergangenheit, die fiskalpolitisch 2009 expansiv wirkt, hinzufügen. In Tabelle 3 und in der Analyse ihrer Wirkung in Abschnitt 4 werden diese Maßnahmen deshalb nur in der erweiterten Summe 2 miteinbezogen.

Die letzte anzuführende konjunkturpolitische Maßnahme der Bundesregierung ist die Verschrottungsprämie, deren Volumen von 45 Mio. Euro sehr rasch ausgeschöpft wurde.

2.5 Umfang der tatsächlich umgesetzten Konjunkturmaßnahmen

Fügt man die zuvor genannten Einzelinformationen und Argumente zusammen, so ergibt sich ein tatsächlich wirksames Volumen von mindestens 2,8 Mrd. Euro, das in Tabelle 3 als Summe 1 bezeichnet wird. Diese Summe enthält die geschätzten tatsächlich wirksamen Konjunkturmaßnahmen, wenn man eine enge Definition anlegt. Sie unterscheidet sich von der erweiterten Summe 2 durch drei wesentliche Punkte: Erstens fehlen darin die Anti-Inflationsmaßnahmen der vorigen Bundesregierung, weil diese nicht unter dem Gesichtspunkt der Konjunkturpolitik beschlossen wurden. Zweitens sind darin die Finanzierungsmittel des Konjunkturpaketes I (ERP-Kredite und Mittelstandsfonds) nicht enthalten, weil diese lediglich geborgt bzw. veranlagt werden und langfristig dem Staat keine Kosten verursachen sollten. Drittens sind im Konjunkturpaket II Maßnahmen enthalten (regionale Beschäftigungsförderung, F&E-Mittel), die auch bereits bisher staatlich finanziert wurden. Somit lässt sich nicht unterscheiden, ob diese Mittel ‚neue Mehrausgaben‘ oder ‚geplante Mittel unter einer neuen Überschrift‘ sind. Da diese Definition zwar begründet, aber trotzdem bis zu einem gewissen Grad willkürlich ist, werden beide Summen angeführt. Im Ergebnis zeigt sich Ende 2009 eine geschätzte Abweichung von einem Drittel bis zur Hälfte des angekündigten Volumens.

Eine vollständige Liste der Konjunkturmaßnahmen müsste jedoch nicht nur die Maßnahmen auf Bundesebene, sondern auch die staatlichen Impulse auf kommunaler, regionaler und internationaler Ebene umfassen. Das Volumen auf Landesebene wird beispielsweise vom WIFO mit jeweils knapp über 1 Mrd. Euro für 2009 und 2010 angegeben.⁸ Eine Analyse der regionalen Maßnahmen würde aber den Rahmen dieses Beitrages ebenso sprengen wie die Berücksichtigung der diskretionären staatlichen Aktivitäten in den wichtigsten Zielländern der österreichischen Exportwirtschaft. Das WIFO schätzt, dass alleine Letztgenannte 2009 eine weitere Schrumpfung der österreichischen Wirtschaft im Ausmaß von 0,7 % verhinderten und 15.000 Jobs sicherten.

Tabelle 3: Angekündigtes und umgesetztes Volumen konjunkturpolitischer Maßnahmen des Bundes 2009

Maßnahme(npaket)	Angekündigtes Volumen (in Mio. Euro)	Geschätztes tat- sächlich wirksames Volumen (in Mio. Euro)	Differenz (in % der Ankündigung)
Steuersenkungen	3.200	2.135	66,7 %
Konjunkturpaket 1*	1.005	170 (360)*	nicht vgl.
Konjunkturpaket 2**	880	295 (420)**	33,5 (48)%
Arbeitsmarktpakete I und II	243	200	82,3%
Verschrottungsprämie	22,5	22,5	100%
Summe 1	5.350,5	2.822,5	52,8%
erweiterte Summe 2 – inkl. Anti-Inflationsmaßnahmen, Finanzierungsmittel sowie ungeklärter Teil KP 2	6.650,5	4.327,5	65,1%

* Siehe Tabelle 1. Die 360 Mio. Euro enthalten ERP-Kredite und den Mittelstandsfonds, deren ökonomische Wirkung mit dem Rest nicht vergleichbar ist. Deshalb gehen sie nur in der erweiterten Summe 2 ein, nicht aber in Summe 1.

** Siehe Tabelle 2. Die 295 Mio. Euro ist der nachvollziehbare Teil. Die weiteren 125 Mio. Euro auf die in Klammer angegebenen Teilsumme von 420 Mio. Euro berücksichtigen jenen Teil der Mittel, der von den nicht-konjunkturwirksamen Aktivitäten in bereits vorhandenen Voranschlagssätzen budgetär nicht abgrenzbar ist, d. h. vermutlich keine zusätzlichen Mittel darstellen. Sie werden nur in der erweiterten Summe 2 eingerechnet, nicht aber in Summe 1.

Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009) 12.

3. Die Konjunkturmaßnahmen in Österreich im internationalen Vergleich

Die aktuelle Wirtschaftskrise ist u. a. durch einen international starken Gleichklang charakterisiert, wie sie zuletzt vielleicht bei den Ölpreisschocks der 1970er zu beobachten war. Für den internationalen Vergleich der Stabilisierungsmaßnahmen bringt das den Vorteil, dass ohne große Abstriche die Volumina, gemessen an der nationalen Wirtschaftsleistung, direkt miteinander vergleichbar sind. Einige Einschränkungen sind dennoch anzuführen, wie das exakte Ausmaß des Schocks, die Höhe des Defizits bzw. der Staatsverschuldung vor der Krise, die Größe des Landes und – besonders relevant – die Größe der automatischen Stabilisa-

toren.⁹ Je größer die automatische antizyklische Wirkung, d. h. je größer die Elastizität der Staatsfinanzen in Hinblick auf eine Veränderung des BIP, desto kleiner ist die Notwendigkeit für diskretionäre Maßnahmen. Dieser Zusammenhang zeigt sich auch in den aktuellen Daten, insbesondere anhand eines Vergleiches mit den USA. In Europa sind die Konjunkturpakete kleiner, die automatischen Stabilisatoren jedoch größer (aufgrund des besser ausgebauten Sozialsystems und des tendenziell progressiveren Steuersystems) – insgesamt ist die Fiskalpolitik in den USA dennoch expansiver.¹⁰ Zusätzlich ist sie auch noch effektiver, da der Importanteil niedriger ist und tendenziell das größere Budgetdefizit eine Dollar-Abwertung bewirkt, die die Exporte stärkt. Zudem ist davon auszugehen, dass aktive Konjunkturmaßnahmen gezielter erfolgen und somit einen höheren Multiplikator aufweisen als die automatischen Stabilisatoren. Auch erste Berechnungen des WIFO zeigen, dass die Wirkung der automatischen Stabilisatoren nicht überschätzt werden sollte, da diese die Wirtschaftsleistung in der aktuellen Krise mittelfristig nur um 0,2 bis 1% steigern.¹¹ Das unterstreicht die Notwendigkeit diskretionärer Maßnahmen im Falle eines Konjunkturabschwungs.

3.1 Internationaler Größenvergleich

Vergleicht man nun die heimischen Konjunkturpakete mit jenen des Auslandes, stößt man zunächst auf eine Reihe von Problemen. Ohne darauf näher einzugehen, wird in Folge vereinfacht angenommen, dass mehrere Vergleiche mit jeweils einheitlichen Methoden insgesamt ein aussagekräftiges Bild ergeben sollten. Einer der ersten Vergleiche war jener des Bruegel-Institutes, der noch im Dezember 2008 publiziert wurde. Zu dieser Zeit stellten die österreichischen Maßnahmen für 2009, gemessen am jeweiligen BIP (exklusive Haftungen und Kredite), mit 1,14% bzw. 3,3 Mrd. Euro das größte Paket innerhalb der EU-27 dar.¹² Daran lässt sich die rasche Reaktion der heimischen Politik ablesen. Was darüber hinaus auffiel, war die große Heterogenität der Pakete. Während neben Österreich bereits Großbritannien, Spanien, Frankreich und Deutschland größere Schritte gesetzt hatten, wies Italien sogar eine leicht kontraktive Fiskalpolitik auf. In der Fassung vom April 2009 lag Österreich mit knapp 1,4% immer noch unter den Top-3, überholt von Deutschland und Großbritannien.¹³ Die Heterogenität innerhalb Europas blieb bestehen. Zudem zeigte Europa einen deutlichen Rückstand im Vergleich zu China und den USA. Ein koordiniertes und entschlossenes Handeln der Europäischen Union, wie es der Recovery Plan der Europäischen Kommission vorgesehen hat, lässt sich daraus nicht unbedingt folgern.

Die erste systematische Zusammenstellung, die auch nichteuropäische Länder beinhaltete, lieferte die OECD im März 2009 mit einem Überblick

der diskretionären Politiken im Zeitraum 2008 bis 2010.¹⁴ Drei Aspekte wurden augenscheinlich: Erstens waren die Konjunkturpakete außerhalb des europäischen Raumes – mit Ausnahme jenem in Mexiko – wesentlich größer und erreichten durchwegs über 4% des BIP (an der Spitze die USA mit 5,6%). Die zuvor genannten objektiven Faktoren können diesen Unterschied nur zum Teil erklären. Zweitens zeigten sich die Auswirkungen in den von der Finanzkrise besonders hart getroffenen Staaten wie Irland und Ungarn, die mit harten Sparprogrammen im Ausmaß von über 4% des BIP die realwirtschaftliche Krise sogar verschärft hatten. Drittens stellte sich in dieser Aufstellung das österreichische Konjunkturpaket als unterdurchschnittlich dar. Mit dem Argument, die Steuersenkungen wären 2010 ohnehin beschlossen worden, wurde nur das Vorziehen 2009 als aktive Konjunkturpolitik gewertet. Ein etwas anderes Bild gibt ein Überblick des Internationalen Währungsfonds zu den diskretionären Maßnahmen der G-20. Die Unterschiede zwischen den Staaten scheinen etwas kleiner zu sein – die Reihenfolge ändert sich jedoch nur geringfügig.¹⁵

Tabelle 4: Volumina der Konjunkturpakete im internationalen Vergleich (in % des BIP)

Studie (untersuchter Zeitraum, Monat der Publikation)	Österreich	Deutschland	Italien	Frankreich	Spanien	EU	USA
OECD (2008-2010, 3-09)	1,1	3,0	0,0	0,6	3,5	-	5,6
IMF (2008-2010, 3-09)	-	3,5	0,3	1,4	4,2	-	4,9
Bruegel-Institut (2009, 4-09)	1,4	1,5	0,0	0,9	1,1	1,0	1,7
ETUI (2009 + 2010, 5-09)	2,4	2,6	0,2	1,0	4,6	1,8	-
EU-Kommission (2008-2010, 5-09)	3,5	3,6	1,2	1,0	4,0	1,8	-

Quellen: OECD (2009a), IMF (2009), Saha/von Weizsäcker (2009), Watt (2009), EC (2009b).

Die von der EU-Kommission beauftragte erste Evaluierung der Ziele im „Recovery Plan“ kam zu abweichenden, deutlich positiveren Ergebnissen:¹⁶ Die Volumina sind für 2009 und 2010 bedeutend höher – Österreich werden etwa 3,5% des BIP bescheinigt. Für die EU-27 ergibt sich trotzdem nur ein Gesamtwert von 1,8% des BIP der EU-27, der gemäß der Studie die Wirtschaftsleistung 2009 um 0,8% und 2010 um weitere 0,3% steigen

wird. Auch der relativ kleine Multiplikatoreffekt lässt vermuten, dass das errechnete Volumen überhöht sein dürfte. Eine Studie des Europäischen Gewerkschaftsinstituts (ETUI) kommt ebenfalls auf eine Größe von 1,8% des BIP, jedoch mit Unterschieden im Detail und in der Bewertung. Watt weist darauf hin, dass sowohl Größe als auch Wirkung – gemessen am Wirtschaftsrückgang von rund 4% (und einer Stagnation im Jahr darauf) bzw. an einer offiziellen Arbeitslosenquote von bald über 10% – nur bescheiden sind.¹⁷

3.2 Vergleich der Zusammensetzung

Neben der Quantität spielt die Qualität der Konjunkturmaßnahmen eine große Rolle. Deren Messung ist deutlich schwieriger, vor allem weil es keine allgemein gültigen Kriterien gibt. Eine Richtlinie gab der „Recovery Plan“ auf Europäischer Ebene. Darin hieß es, die Priorität sollte auf Maßnahmen gelegt werden, die eine langfristig positive Wirkung versprechen sowie kurzfristig auf jene, die Nachfrage, Beschäftigung und/oder Haushaltseinkommen unterstützen und gleichzeitig eine schnellere Erholung nach der Krise versprechen.¹⁸ Sie sollten dabei nicht in Konflikt mit den langfristigen politischen Zielen der Europäischen Union treten. Der Internationale Währungsfonds hält im Zusammenhang mit der Qualität fiskalischer Maßnahmen in Zeiten der Krise fest, dass diese koordiniert, zeitgerecht, groß, andauernd, situationsabhängig, diversifiziert und nachhaltig sein sollten.¹⁹ Beide Definitionen erlauben jedoch immer noch einen großen Interpretationsspielraum. In internationalen Vergleichen kristallisiert sich heraus, dass ein hoher Anteil an Investitionen – insbesondere in Forschung & Entwicklung sowie einer nachhaltigeren Wirtschaft – und arbeitsplatzsichernde Maßnahmen für hohe Qualität stehen. Steuererleichterungen gelten zwar hinsichtlich des Kriteriums „zeitgerecht“ als besonders geeignet, allerdings sind sie politisch schwerer zu beenden und haben aufgrund der privaten Sparquote und der Importe hohe Streuverluste.

Die Konjunkturmaßnahmen der österreichischen Regierung schneiden daher in qualitativen Vergleichen eher schlecht ab, weil sie den höchsten Anteil an permanenten Steuersenkungen, aber nur einen unterdurchschnittlichen Anteil bei Investitionen in F&E bzw. Infrastruktur aufweisen. Dieses Bild wird durch unsere Schätzung der tatsächlich realisierten Maßnahmen noch verstärkt: 2009 werden die Steuersenkungen alleine etwa drei Viertel des Gesamtvolumens einnehmen. Es ist zu befürchten, dass sich dieser Unterschied in einer geringeren Wirksamkeit des Wachstum- und Beschäftigungseffekts niederschlagen wird, weil der Multiplikator von Investitionen in den meisten Studien deutlich höher ist. Beispielsweise bringt gemäß WIFO-Makromodell eine Milliarde Euro investiert in Schiene

und Straße anstelle einer Steuerentlastung in gleicher Höhe mittelfristig um 3.400 Beschäftigte mehr.²⁰

Hinsichtlich der arbeitsplatzsichernden Maßnahmen ist der Vergleich in bisherigen Studien ebenfalls eher bescheiden. Das dürfte allerdings daran liegen, dass die Arbeitsmarktpakete nicht berücksichtigt wurden (insbesondere in der Studie des Bruegel-Institutes), vermutlich weil sie erst im Laufe dieses Jahres beschlossen wurden. Zudem wirkt sich hier die im internationalen Vergleich deutlich geringere Arbeitslosenquote aus, die ein Niveau an Gegenmaßnahmen im Umfang von Spanien und Deutschland fast ausschließt. Mit einem Anteil von über 10% des Gesamtvolumens in unseren Berechnungen stellen sich die Arbeitsmarktpakete der Regierung trotzdem sogar als überdurchschnittlich groß dar.²¹

Im europäischen Vergleich zeigt sich hinsichtlich der Qualität der Maßnahmen eine große Heterogenität. Fast allen Staaten gleich ist jedoch, dass die Möglichkeit der Verknüpfung mit einem Umbau der Wirtschaft – etwa im Sinne einer Ökologisierung – weitgehend verabsäumt wurde.²² Ein Vergleichswert für Österreich fehlt zwar in den meisten Studien – der Anteil der umweltbezogenen Ausgaben ist aber gewiss nicht besonders hoch,²³ da sie sich im Wesentlichen auf die Förderung der thermischen Sanierung und den vorgezogenen Ausbau der Bahn beschränken.

4. Die Wirkung der Konjunkturpakete in Österreich

Welchen Erfolg konnten die staatlichen Konjunkturmaßnahmen nun erzielen? Die bisherigen Modellschätzungen gehen für 2009 von einem um bis zu 1,9 Prozentpunkten höherem Wachstum und einem Beschäftigungseffekt von 23.500 Arbeitsplätzen aus, für 2010 sogar von kumuliert 2,1 Prozentpunkten zusätzlichem Wachstum bzw. 41.500 Beschäftigungsverhältnissen, wenn man alle diskretionären staatlichen Maßnahmen auf allen Ebenen berücksichtigt.²⁴ Diese bzw. ähnliche Werte wurden mittels makroökonomischer Simulationen von IHS, WIFO und OeNB errechnet. Für die Simulationen wurden grobe Kategorien festgelegt (z. B. konsum- oder investitionswirksam) und berechnet, wie sich z. B. die Steuersenkungen – reduziert auf 2,1 Mrd. Euro zusätzliches verfügbares Einkommen der privaten Haushalte – auf die Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit modellhaft auswirken. Beschränkt man sich auf alle Maßnahmen des Bundes, so bewirken diese gemäß WIFO ein Wachstumsplus von 0,9 Prozentpunkten und 10.700 zusätzliche Beschäftigte für 2009.²⁵

Im Rahmen dieser Studie können wir auf keine eigenen Modellrechnungen zugreifen, sodass wir den geschätzten Erfolg der Programme indirekt ermitteln müssen. Zu diesem Zweck errechnen wir zunächst die implizit publizierten Multiplikatoren normiert auf ein Volumen von 1 Mrd. Euro und bilden daraus jeweils einen einfachen Durchschnitt (dritte und

vierte Spalte in Tabelle 5). Diese multiplizieren wir mit den geschätzten tatsächlich wirksam werdenden Volumina für 2009 (vgl. Tabellen 1 bis 3), neu gruppiert in Oberkategorien ebenfalls gemäß Vorarbeiten. War die Zuordnung in den drei Studien unterschiedlich, so wird in Folge die mehrheitlich angewandte Kategorie gewählt.²⁶ Eine Ausnahme wird bei den beiden Arbeitsmarktpaketen getroffen, die hier als sonstige Staatsausgaben kategorisiert werden, von WIFO und IHS jedoch in die Analyse nicht miteinbezogen wurden bzw. von denen die OeNB nur Wachstums-, aber keine Beschäftigungseffekte schätzte. Da wir uns bei der Analyse der Umsetzung auf das Jahr 2009 beschränken, werden wir – im Gegensatz zu den Referenzstudien – abermals 2010 nicht berücksichtigen.

Vier Einschränkungen sind dabei zu treffen: Erstens können wir nur alle Maßnahmen des Bundes betrachten – womit etwa die regionale und die internationale Ebene ausgeblendet werden muss, die gemäß WIFO mit einem Wachstumsplus von 1,0% und einem Beschäftigungszuwachs von 12.800 Personen für mehr als die Hälfte der Wirkung verantwortlich sind. Zweitens bedarf diese Vorgangsweise der technischen Zusatzannahmen, dass die Multiplikatoren linear sind (sprich: für jede zusätzliche Million gleich wirken) und dass sie unabhängig voneinander wirken.²⁷ Drittens ist es nicht egal, wie sich z. B. die Infrastrukturinvestitionen konkret zusammensetzen. Hier muss angenommen werden, dass trotz Verschiebungen zwischen einzelnen Maßnahmen einer Kategorie die Wirkung pro eingesetzte Milliarde unverändert bleibt. Gerade bei der Konsumstabilisierung ist diese Annahme aber kaum haltbar, weil die positive Wirkung bei den Anti-Inflationspaketen durch die stärkere Fokussierung auf niedrige Einkommen höher sein müsste als bei den Steuersenkungen 2009. Viertens ist der Multiplikator für sonstige Staatsausgaben problematisch, weil die Effekte der Arbeitsmarktpakete, der Kinderbetreuungsförderung sowie der Internationalisierungsoffensive grundverschieden sind. Sie allerdings gar nicht zu berücksichtigen, ist auch keine gute Alternative. Der beschäftigungssichernde Effekt der Ausgaben für Kurzarbeit wird damit allerdings auf jeden Fall unterschätzt. Aufgrund dieser Einschränkungen können die Ergebnisse in Tabelle 5 nicht mehr als grobe Richtwerte darstellen.

Die tatsächlich zu erwartenden wirksamen Konjunkturmaßnahmen des Bundes werden 2009 damit hinter die bisherigen Schätzungen zurückfallen. Diese Ergebnisse sind allerdings vorsichtig zu interpretieren, da sie mit großer Unsicherheit behaftet sind, insbesondere hinsichtlich des tatsächlichen Volumens, des fehlenden Modells und den damit verbundenen, nur sehr groben Multiplikatoren. Weiters kann mit dieser Methode weder die degressive Abschreibung aus dem Konjunkturpaket II noch die zu erwartende positive psychologische Wirkung erfasst werden. Zudem darf dieses Ergebnis nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Konjunkturimpuls 2010 deutlich höher sein wird, weil gerade die wichtigsten Maß-

Tabelle 5: Geschätzte tatsächlich wirksame Volumina und ihre Wirkung 2009

Volkswirtschaftliche Wirkung	Aktualisierte Volumina (in Mio. Euro)	Ø zusätzliches Wachstum* (pro 1 Mrd. Euro)	Ø zusätzliche Beschäftigung* (pro 1 Mrd. Euro)	Wachstumsimpuls gesamt (in % des BIP)	Beschäftigungsim. (unselbstständig aktiv Beschäftigte)
Infrastrukturinvestition	395	0,42 %	5.968	0,16 %	2.357
Stabilisierung privater Konsum	2.177,5	0,08 %	1.509	0,17 %	3.285
Sonstige Staatsausgaben**	250	0,28 %	2.022	0,07 %	506
Summe 1***	2.822,5	0,14 %	2.178	0,40 %	6.148
erweiterte Summe 2 (vgl. Tabelle 3)	4.327,5	0,12 %	1.922	0,53 %	8.317

* Einfacher Durchschnitt der jeweils auf 1 Mrd. Euro normierten Multiplikatoren, wie sie in den Studien von WIFO, IHS und OeNB ausgewiesen wurden.

** Diese Kategorie kommt in den vorliegenden Studien nur implizit vor – die Ergebnisse sind dementsprechend besonders vage; für den Beschäftigungseffekt gibt es nur Daten von WIFO und IHS.

*** Entspricht der engen Definition der Konjunkturmaßnahmen gemäß Summe 1 in Tabelle 3.

Quelle: eigene Berechnungen; Durchschnitte basierend auf IHS (2009), OeNB (2009) und WIFO (2009).

nahmen hinsichtlich Effektivität (Infrastrukturinvestitionen) bzw. Volumen (Steuersenkungen) erst dann ihre volle Wirkung entfalten werden.

Vergleicht man die Werte aus Tabelle 5 mit den ausgewiesenen Ergebnissen der Referenzstudien für 2009 (Tabelle 6), so sticht zunächst das Offensichtliche ins Auge: Die Differenz zwischen Ankündigung und tatsächlicher Wirkung zeigt sich deutlich und könnte im Extremfall mehr als die Hälfte des maximal geschätzten Wachstumsimpulses betragen. An dieser Stelle sei nochmals daran erinnert, dass diese Werte weder die Maßnahmen auf regionaler bzw. internationalen Ebene noch die Effekte für 2010 umfassen, auf die hauptsächlich in der öffentlichen Debatte verwiesen wird (2,1% des BIP bzw. 41.500 Beschäftigte).

5. Resümee

Die geschätzten tatsächlich wirksamen werdenden Konjunkturmaßnahmen der aktuellen Bundesregierung werden – exklusive Haftungen und

Tabelle 6: Wirkungsschätzungen der Konjunkturmaßnahmen des Bundes für 2009

Institut	Gesamtvolumen 2009 (in Mio. Euro)	Wachstumsimpuls (in % des BIP)	Beschäftigungs- impuls (unselbstständig aktiv Beschäftigte)
OeNB (März 2009)	6.610	0,82%	12.600
IHS (Juli 2009)	5.776	0,72%	10.710
WIFO (August 2009)	5.775,7	0,9%	10.700
AK (Jänner 2010)	2.822,5 – 4.327,5	0,40 – 0,53%	6.150 – 8.320

Quelle: AK, IHS (2009), OeNB (2009) und WIFO (2009)

Finanzierungsmittel – mit knapp 3 Mrd. Euro 2009 voraussichtlich nicht ganz die Hälfte des insgesamt medial angekündigten Volumens betragen. Der Großteil des Unterschiedes ist auf Definitionsfragen zurückzuführen, nur ein kleinerer Teil auf eine mangelnde Umsetzung. Insbesondere von der 2008 angekündigten Mittelstandsmilliarde ist mehr als ein Jahr danach kaum etwas geblieben. Angesichts ihrer bereits ex ante geringen konjunkturstimulierenden Wirkung ist das jedoch nicht sonderlich schmerzlich. Zu denken geben die Abweichungen bezüglich der konjunkturell besonders wirksamen Infrastrukturinvestitionen. Die Lücke zwischen Erwartung und Umsetzung könnte kurzfristig bis zu 1.500 Arbeitsplätze und einen Konjunkturimpuls von mehr als 0,1% des BIP kosten. Zumindest die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sind bloß verzögert, sodass für 2010 und 2011 ein umso größerer Konjunkturimpuls zu erwarten ist. Genau ließe sich das allerdings nur analysieren, wenn mehr Informationen der relevanten Unternehmen ASFINAG, BIG und ÖBB öffentlich zugänglich wären. Hier kommt das Problem zum Vorschein, dass sich eine der zentralen Funktionen des Staates – Investitionen in Infrastruktur – durch die Ausgliederung nicht mehr adäquat steuern lässt.

Trotz der Abstriche kann insgesamt ein positives Resümee gezogen werden. Das Volumen der umgesetzten Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung ist immer noch größer als in vielen anderen europäischen Ländern. Selbst mit der Mindestgröße von 2,8 Mrd. Euro wird das in der Eurozone angekündigte durchschnittliche Volumen²⁸ von 1,1% des BIP²⁹ fast erreicht, obwohl der Wirtschaftseinbruch – und damit der Handlungsbedarf – in Österreich verhältnismäßig kleiner war. Im Gegensatz zum Großteil der anderen europäischen Länder werden 2010 auch nicht weniger, sondern mehr Mittel für die – wohl immer noch notwendige – Kon-

junkturbelebung aufgewandt werden. Das ist neben den Verzögerungen bei den Infrastrukturinvestitionen insbesondere auf die Steuersenkungen zurückzuführen, die trotz bis zuletzt harter politischer Widerstände relativ rasch vorgezogen werden konnten.

Insgesamt ist durch die diskretionären Maßnahmen auf Bundesebene für 2009 ungefähr mit einem Konjunkturimpuls von mindestens 0,4% des BIP und einer Beschäftigungsstabilisierung im Ausmaß von über 6.000 Arbeitsplätzen zu rechnen. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Wirkung 2010 beträchtlich stärker sein wird aufgrund eines größeren geplanten Volumens, dem sekundären Impuls der Maßnahmen im Jahr 2009 und der z. T. eingetretenen zeitlichen Verzögerung. Zudem darf nicht auf die Maßnahmen auf regionaler und kommunaler Ebene, die automatischen Stabilisatoren und die für die Exporte wichtigen Konjunkturmaßnahmen anderer Staaten vergessen werden, die sich ebenfalls merkbar positiv niederschlagen werden (Wachstumsimpuls etwa 1% bzw. über 12.000 zusätzliche Beschäftigte). Die staatliche Wirtschaftspolitik stellt global betrachtet den entscheidenden Unterschied zu der Wirtschaftskrise vor 80 Jahren dar, da sie bisher wesentlich zu der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Stabilisierung beiträgt.

Angesichts der prognostizierten Rekordarbeitslosigkeit stellt sich allerdings die Frage, ob der fiskalische Impuls nicht zu klein und zu wenig gezielt war. Mehr Investitionen auf kommunaler Ebene – etwa ein Ausbau der Schulen, Kinderbetreuungsplätze oder der Pflegeinfrastruktur wären kurzfristig wirksam, mittelfristig notwendig und langfristig wachstumsfördernd. In Österreich war der Anteil dieser oder ähnlicher Maßnahmen auch im europäischen Vergleich sehr gering. Ähnliches gilt für den Anteil der Investitionen, die auf eine Ökologisierung der Wirtschaft abzielen. Hier nochmals nachzusetzen wäre sinnvoll, da 2011 weder die Wachstumsrate den langjährigen Durchschnitt erreichen noch die Arbeitslosigkeit markant sinken wird. Ein „Second Recovery Plan“ auf europäischer Ebene mit den Schwerpunkten Arbeitsplatzsicherung, Schutz der Sozialsysteme und ökologische Investitionen im Ausmaß von 1% des BIP, wie es der Europäische Gewerkschaftsbund im Oktober forderte, könnte helfen, das europaweite Problem der Massenarbeitslosigkeit zu lindern. Eine markante Senkung der Arbeitslosigkeit wird darüber hinaus nur über Formen der Arbeitszeitverkürzung bzw. längere Bildungszeiten möglich sein.

Für die Zukunft lassen sich mindestens zwei wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen treffen: Erstens sollte bei Konjunkturmaßnahmen mehr Wert auf ihre Effektivität gelegt werden. Die Ankündigung großer Volumina mag zwar eine wichtige psychologische Wirkung haben und sich für die öffentliche Kommunikation besser eignen, hauptsächlich wirksam ist trotzdem erst eine rasche Umsetzung. Es muss zudem überlegt werden, wie jeder Euro am Besten eingesetzt wird. Steuererleichterungen

haben den Vorteil, dass sie rasch wirken, sind aber weniger effektiv – und zwar umso ineffektiver, je kleiner der Teil ist, der den untersten Einkommen zufließt. Infrastrukturinvestitionen sind wirksamer und haben den Vorteil, dass sie langfristig positiv wirken bzw. einen notwendigen Strukturwandel im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern können.

Zweitens hat sich gezeigt, dass eine aktive Rolle des Staates auch im neuen Jahrtausend zentral ist. Es bleibt zu hoffen, dass diese Erkenntnis insbesondere bei der sich anbahnenden Konsolidierung der Staatsfinanzen nicht wieder verdrängt wird. Der Versuch, stabile Staatsfinanzen über eine verfrühte, kräftige und rein ausgabenseitige Konsolidierung wiederherzustellen, wäre nicht nur eine zusätzliche Belastung der breiten Bevölkerung, die bereits jetzt unverschuldet an der Krise leidet, sondern würde auch die bisherigen konjunkturellen Anstrengungen konterkarieren.

Anmerkungen

- ¹ Breuss et al. (2009) 10.
- ² BMWFJ (2009a) 7.
- ³ BMF (2009) 12.
- ⁴ Öffentlich angekündigt wurde lediglich die Gesamtsumme von 400 Mio. Euro bis 2013. Erst im Implementierungsbericht des Österreichischen Reformprogramms für Wachstum und Beschäftigung wurden die Kosten pro Jahr aufgeschlüsselt. Für 2009 werden dort Ausgaben aus dem Bundesbudget in der Höhe von 23 Mio. Euro angeführt. Siehe BMWFJ (2009b) 9.
- ⁵ Saha/von Weizsäcker (2008) 3.
- ⁶ Vgl. Frühmann (2009).
- ⁷ BMF (2009) 84.
- ⁸ Breuss et al. (2009) 12.
- ⁹ Vgl. Watt (2009).
- ¹⁰ Ebd. 13.
- ¹¹ Breuss et al. (2009) 15.
- ¹² Saha/von Weizsäcker (2008).
- ¹³ Vgl. Saha/von Weizsäcker (2009).
- ¹⁴ Vgl. OECD (2009a).
- ¹⁵ Vgl. IMF (2009).
- ¹⁶ EC (2009b).
- ¹⁷ Vgl. Watt (2009).
- ¹⁸ EC (2009b).
- ¹⁹ IMF (2008) 2.
- ²⁰ Vgl. Kaniowski et al. (2006).
- ²¹ Vgl. Saha/von Weizsäcker (2009).
- ²² Vgl. Nikolova (2009).
- ²³ Vgl. HSBC (2009), Polt (2009).
- ²⁴ Breuss et al. (2009), Übersicht 4.
- ²⁵ Ebd.
- ²⁶ Die thermische Sanierung wird etwa von WIFO und OeNB als Investitionsanreiz eingeschätzt, vom IHS allerdings als Einkommen privater Haushalte.
- ²⁷ Aus den Werten im Anhang der WIFO-Studie lässt sich schließen, dass es zwar eine

Interdependenz gibt, diese allerdings nur sehr klein – und somit de facto vernachlässigbar – ist.

²⁸ Es häufen sich die Berichte, dass es auch in anderen Ländern zu Verzögerungen oder Abstrichen bei der Umsetzung der Konjunkturmaßnahmen gekommen ist. Dies entspricht auch bisherigen empirischen Befunden, z. B. bei Blanchard/Perotti (1999).

²⁹ EC (2009a) 1.

Literatur

- Berger, Johannes; Hanappi, Tibor; Hofer, Helmut; Müllbacher, Sandra; Schuh, Ulrich; Schwarzbauer, Wolfgang; Strohner, Ludwig; Weyerstraß, Klaus, Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer, Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte, Projektbericht (IHS, Wien 2009).
- BMF – Bundesministerium für Finanzen, Budgetbericht 2009/2010, Bericht der Bundesregierung (Wien 2009).
- BMWfJ a – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Wirtschaftsbericht Österreich 2009 (Wien 2009).
- BMWfJ b – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Österreichisches Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung, Implementierungsbericht 2009 (Wien 2009).
- Blanchard, Olivier; Perotti, Roberto, An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output (= NBER Working Paper 7269, 1999, <http://www.nber.org/papers/w7269>, online am 30.10.2009).
- Breuss, Fritz; Kaniovski, Serguei; Schratzenstaller, Margit, Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009 (WIFO, Wien 2009).
- EC – Europäische Kommission, A European Economic Recovery Plan (=COM(2008) 800, http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/Comm_20081126.pdf, online am 30. 9. 2009).
- EC a – Europäische Kommission, Public Finances in EMU 2009 (=European Economy 5/2009, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf, online am 30. 9. 2009).
- EC b – Europäische Kommission, The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measure (=Occasional Papers 51 I July 2009, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15666_en.pdf, online am 30. 9. 2009).
- ETUC – European Trade Union Confederation, ETUC newsletter N°40 (http://www.etuc.org/IMG/pdf_Newsletter_40-2009_EN.pdf, online am 4. 11. 2009).
- Frühmann, Irina, BIG-Konjunkturpaket ist nicht fix, in: Wirtschaftsblatt 22. 9. 2009 (<http://www.wirtschaftsblatt.at/home/390465/index.do>, online am 12. 10. 2009).
- HSBC, Building a green recovery (http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/C4C_Building_a_Green_Recovery_HSBC.pdf, online am 13. 11. 2009).
- IMF – Internationaler Währungsfonds, Staff Position Note: Fiscal Policy for the Crisis (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/122308.pdf>, online am 30. 9. 2009).
- IMF – Internationaler Währungsfonds, The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis (<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/030609.pdf>, online am 30. 9. 2009).
- Kaniovski, Serguei; Breuss, Fritz; Url, Thomas, WIFO-Weissbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 22: Modellsimulation ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen (WIFO, Wien 2006).
- Köhler-Töglhofer, Walpurga; Reiss, Lukas, Die Effektivität fiskalischer Wachstums- und

- Konjunkturbelebungsmaßnahmen in Krisenzeiten, in: Geldpolitik & Wirtschaft 1 (2009) 83-106.
- Nikolova, Mariya, Light shades of green Climate-friendly policies in times of crisis (=ETUI Policy Brief 5/2009, Brüssel 2009).
- OECD a, Fiscal Packages Across OECD Countries: Overview and Country Details (Paris 2009).
- OECD b, 2009 Economic Review – Austria (Paris 2009).
- Polt, Wolfgang, Mit Zukunftsinvestitionen aus der Krise? (=tippolicybrief 2009/02, Johannineum Research, Wien 2009).
- Saha, David; von Weizsäcker, Jakob, Estimating the size of the European stimulus packages for 2009 (<http://www.jean-jaures.org/NL/329/bruegel.pdf>, online am 31. 12. 2008).
- Saha, David; von Weizsäcker, Jakob, Estimating the size of the European stimulus packages for 2009, an update (=Bruegel Policy Contribution 2009/02, April 2009, http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/pc_simulus_290609.pdf, online am 20. 9. 2009).
- Watt, Andrew, A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis (=ETUI Working Paper 2009.05, <http://www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Reports-and-working-papers/WP-2009.05>, online am 30. 9. 2009).

Zusammenfassung

In diesem Artikel wird die Umsetzung der Konjunkturmaßnahmen 2009 analysiert. Es zeigt sich, dass statt den angekündigten mehr als 6 Mrd. Euro letztendlich nur knapp die Hälfte tatsächlich wirksam werden. Dafür werden vier wesentliche Gründe gefunden. Erstens gibt es Definitionsunterschiede: Wir argumentieren, dass Haftungen und Kredite sowie Maßnahmen, die nicht zum Zweck der Konjunktur- oder Arbeitsmarktbelebungs beschlossen wurden, nicht sinnvoll als gleichwertige Konjunkturmaßnahmen addiert werden können. Zweitens war die Darstellung bei der Ankündigung oft ungenau: Die Steuersenkungen wirken etwa erst 2011 zur Gänze, ihr endgültiges Volumen wurde aber bereits 2009 mit diesem Wert angesetzt. Drittens wurden Maßnahmen verzögert umgesetzt, insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen. Viertens war bei einzelnen Maßnahmen nicht nachvollziehbar, ob bzw. wofür zusätzliche Mittel geflossen sind.

Wir schätzen mittels der durchschnittlich publizierten Multiplikatoren der Vorstudien 2009 den tatsächlichen Wachstumsimpuls der Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung auf mindestens 0,4% und den zusätzlichen Beschäftigungseffekt auf über 6.000 Arbeitsplätze. Die im Vergleich zu bisherigen Studien geringeren Wachstums- und Beschäftigungsimpulse gehen – neben definitorischen Unterschieden – in erster Linie auf die Verzögerung bei den Infrastrukturinvestitionen bzw. auf die noch nicht vollständig wirksamen Steuersenkungen zurück. Gleichzeitig wird das aber dazu führen, dass die Wirkung 2010 und 2011 zum Teil höher sein wird, als bisher geschätzt wurde.

Im Internationalen Vergleich zeigt sich für 2009, dass in Österreich die Maßnahmen sehr rasch beschlossen wurden und das Gesamtvolumen in etwa dem europäischen Durchschnitt entspricht – angesichts eines weniger dramatischen Wirtschaftseinbruch umso beachtlicher. Hinsichtlich der Zusammensetzung ist zu erwähnen, dass der Anteil der permanenten Steuersenkung besonders groß ist, aber auch jener der Arbeitsmarktpakete über dem Durchschnitt liegen dürfte.

„Die Ökonomik der Arbeiterbewegung zwischen den Weltkriegen“

Band 1

Reformismus und Gewerkschaftspolitik

Grundlagen für die Wirtschaftspolitik der Gewerkschaften

Peter Rosner

Die Bedeutung Karl Renners für die wirtschafts- und sozialpolitischen Positionen von Gewerkschaften und Arbeiterkammer

Günther Chaloupek

Marxismus und österreichische Wirtschaftspolitik: Benedikt Kautsky als ökonomischer Theoretiker der Arbeiterkammer

Dieter Stiefel

Arbeitsmarktentwicklung in Österreich in der Zwischenkriegszeit

Graz 2006, 96 Seiten, € 14,90.

Band 2

Rationalisierung und Massenarbeitslosigkeit

Günther Chaloupek

Otto Bauers Theorie der Krise des Kapitalismus im Kontext der Zeit

Harald Hagemann

Emil Lederers Untersuchungen „Technischer Fortschritt und Arbeitslosigkeit“: eine Theorie struktureller Arbeitslosigkeit

Andreas Resch

Konjunkturelle Rahmenbedingung, investitionshemmende Politik und Arbeitslosigkeit zwischen den Weltkriegen

Graz 2009, 125 Seiten, € 16,90.

Band 3

Lohnpolitik in der Strukturkrise

Ulrike Felber

Kaufkraftstärkung versus Konkurrenzfähigkeit: die gewerkschaftliche Diskussion über wirtschafts- und lohnpolitische Strategien

Günther Chaloupek/Michael Mesch

Lohnentwicklung und Lohnpolitik in Österreich in der Zwischenkriegszeit

Hansjörg Klausinger

Lohnbildung und Lohnpolitik aus der Sicht der „Österreichischen Schule der Nationalökonomie“

Graz 2009, 96 Seiten, € 14,90.

Band 4

Rudolf Goldscheid und die Finanzkrise des Steuerstaates

Helge Peukert

Rudolf Goldscheid: Finanzsoziologie des Steuerstaates

Manfred Prisching

Josef Schumpeter und der Staatskapitalismus

Graz 2009, 136 Seiten, € 16,90.

Bestellungen bei: Leykam Buchverlagsgesellschaft m.b.H. Nfg. & Co. KG, Ankerstraße 4, A-8057 Graz, Tel. +43 (0) 5 0109-6530 bis 6533, 6535, Fax: +43 (0) 5 0109-6539,

e-mail: verlag@leykam.com

Wachstum und Verteilung unter „New Labour“ 1997-2007

Nikolaus Kowall

1. Einleitung

Dieser Artikel stellt eine Zusammenfassung der im November 2008 fertig gestellten Diplomarbeit „Wachstum und Verteilung im Vereinigten Königreich. Die Periode 1997-2007 im VK und in vergleichbaren Volkswirtschaften gemäß stilisierter Fakten“ (herunterzuladen unter www.kowall.eu) dar. Das Wesentliche dieser Diplomarbeit zugrunde liegende Motiv war zu untersuchen, ob zwischen einer egalitären Einkommensverteilung und einem soliden Wachstum ein empirisch positiver Zusammenhang besteht. Das VK wurde als zentraler empirischer Beleg für die genannte Korrelation gewählt, weil während des Beobachtungszeitraums nicht nur das Wachstum robust war, sondern auch die Verteilung der Einkommen etwas gleicher wurde. Selbst wenn diese Arbeit keine explizit politischen Analysen zu liefern intendiert, bestehen noch zwei Nebenmotive:

1.) Die Geschichtsschreibung bezüglich der Effekte des „Dritten Weges“ im VK wird innerhalb der kontinentalen Arbeitnehmerbewegung voraussichtlich folgendermaßen aussehen: „New Labour sei ein neoliberales trojanisches Pferd innerhalb der sozialdemokratischen Familie gewesen. Sie habe den Thatcher-Kurs schaumgebremst fortgeführt und sei gemeinsam mit dem neoliberalen Paradigma im Zuge der Krise untergegangen.“ In diesem Artikel sollen Auswirkungen der wirtschafts- und sozialpolitischen Programme der Regierungen Blair und Brown etwas differenzierter dargestellt werden.

2.) Die Wirtschafts- und Sozialpolitiken der vier großen europäischen Volkswirtschaften (Vereinigtes Königreich, Deutschland, Frankreich, Italien) sollen verglichen werden. Die Vorstellung einer großen Ähnlichkeit zwischen der Politik der SPD unter Schröder (1998-2005) und der Politik von Labour unter Blair (1997-2007) ist mit den Resultaten dieser Arbeit nicht aufrechtzuerhalten.

1.1 New Labour

Im Mai 1997 siegte die Labour Party mit 43,2 Prozent der Stimmen, nach 18 Jahren wurden die Konservativen abgelöst. „New Labour“ nahm

für sich in Anspruch, einen dritten Weg zu vertreten, der sich sowohl von der klassenkämpferischen Labour Party der 1980er-Jahre als auch von den Konservativen unterscheiden sollte.¹ Der bekannte britische Soziologe Anthony Giddens wird oft als ein geistiger Vater von „New Labour“ bezeichnet.² Giddens spricht in seinem 1998 erschienenen Werk „The Third Way“ von einer Konzentration auf eine ex-ante Umverteilung der Chancen anstelle der bisherigen ex-post Umverteilung mittels Transfers.³ Arbeitslosigkeit ist bei ihm kein makroökonomisches Phänomen, sondern das Resultat falscher Anreizsysteme – etwa zu langer Bezugszeiten von Arbeitslosengeld – und schlechter Ausbildung.⁴

Die „*welfare to work*“-Strategie der Labour-Regierung geht weit über arbeitsmarktpolitische Fragen hinaus und macht sich die soziale Inklusion aller Bevölkerungsteile und die Überwindung von Armut zum Ziel. Soziale Integration bedeutet die Inklusion in den Arbeitsmarkt.⁵ Im Labour-Manifest von 1997 war keine explizite Umverteilung, jedoch Entlastungen für die unteren Einkommensschichten geplant. Die Reduktion von Staatsausgaben- oder Abgabenquote wurde nicht als Ziel genannt, sehr wohl jedoch der zielsicherere Einsatz der vorhandenen Mittel.⁶ Ein Rückzug des Staates im neoliberalen Sinne – etwa im Gesundheitssystem – wurde nicht angestrebt. Nach dem ersten Jahrzehnt Labour-Regierung stellt sich die Frage, wie sich die Idee des „dritten Weges“ in der Realität ausgewirkt hat.

Einer kurzen Vorstellung der „Verteilungshypothese“ folgt ein Überblick über die makroökonomische Entwicklung des VK von 1997 bis 2007. Ein weiterer Abschnitt beschäftigt sich mit der Entwicklung der Einkommensverteilung in Großbritannien, danach folgt eine Diskussion, inwiefern die Politik der Labour-Regierung auf die Trends in der Verteilung Einfluss hatte. Letztlich werden Wachstum und Verteilung im VK den Entwicklungen in Deutschland, Frankreich und Italien gegenübergestellt.

2. Die Verteilungshypothese

Die Frage nach dem Verhältnis von Einkommensverteilung und Wirtschaftswachstum ist die zentrale Frage der diesem Artikel zu Grunde liegenden Diplomarbeit. Es gibt zwei wesentliche Gründe, weshalb ein Effekt der Einkommensverteilung auf das Wachstum vermutet wird. Einerseits kann eine Volkswirtschaft nur wachsen, wenn ein Teil der Ressourcen zur Produktion von Investitionsgütern verwendet wird. Es besteht folglich, je nach Kapazitätsauslastung, ein Zielkonflikt um die Ressourcenverwendung für Investitionen oder Konsum. Die Investitionen werden in der keynesianischen Theorie als die treibende Kraft des Wirtschaftswachstums betrachtet.⁷ Der zweite wesentliche Zusammenhang besteht im klassenspezifischen Sparverhalten.⁸ Eine Umverteilung der Einkom-

men von Gruppen mit hoher marginaler Sparneigung zu Gruppen mit geringer marginaler Sparneigung wird über den Konsum die aggregierte Nachfrage stimulieren.

Aufbauend auf postkeynesianischen Modellen zum Verhältnis zwischen funktioneller Einkommensverteilung und Wachstum sowie unter besonderer Berücksichtigung der Aspekte der personellen Einkommensverteilung beschäftigt sich dieser Artikel mit der Relation von Verteilung und Wachstum. Es wird wie bei Marglin und Badhuri (1990) davon ausgegangen, dass Verschiebungen in der funktionellen Verteilung, also Veränderungen der Lohnquote, einen Effekt auf das Wachstum haben.⁹ Wie bei Palley (2006) wird weiters ein positiver Effekt einer stärkeren personellen Gleichverteilung auf das Wachstum unterstellt.¹⁰ Tatsächlich kann für die letzten zehn Jahre im VK gemäß stilisierter Fakten ein positiver Zusammenhang zwischen Verteilung und Wachstum beobachtet werden. Die Hypothese lautet: „Der Umstand, dass sich personelle und funktionelle Einkommensverteilung von 1997 bis 2007 im Vereinigten Königreich deutlich egalitärer entwickelt haben als in vergleichbaren Volkswirtschaften der Eurozone, hat die robuste Wachstumsperformance auf der Insel begünstigt.“¹¹

3. Makroökonomische Entwicklung

Der Gouverneur der britischen Zentralbank Mervin King bezeichnete im Jahr 2003 das vorangegangene Jahrzehnt als „*NICE-Decade*“. NICE steht für „*Non-Inflationary Continuous Expansion*“.¹² Diese Einschätzung ist durchaus gerechtfertigt, wie Tabelle 1 zeigt.

Das reale BIP wuchs im VK mit einem Mittelwert von 2,8 Prozent pro Jahr, das entspricht einem deutlichen Anstieg um 32,3 Prozent im gesamten Beobachtungszeitraum. Der Konsum, der in dieser Arbeit als treibende Kraft betrachtet wird, stieg von 1997 bis 2007 um beachtliche 37,5 Prozent an. Die Arbeitslosigkeit sank gemäß nationaler Statistik von 7,9 (1996) auf 5,2 Prozent. Die Inflation war mit durchschnittlich 1,7 Prozent sehr gering. Das Leistungsbilanzdefizit lag im Schnitt bei -2,1 Prozent. Das Budgetdefizit betrug durchschnittlich nur 1,4 Prozent, und der Schuldenstand reduzierte sich auf im europäischen Vergleich sehr niedrige 43,8 Prozent des BIP. Die Abgabenquote nahm mit +1,7 Prozentpunkten leicht zu, die Staatsausgabenquote stieg mit plus 2,4 Prozentpunkten etwas kräftiger an und erreichte zuletzt 41,7 Prozent.

Die wichtigsten Indikatoren dieser Arbeit werden nicht nur für das Vereinigte Königreich betrachtet, sondern jeweils mit den vier großen europäischen Volkswirtschaften verglichen. Das sind neben dem VK noch Deutschland, Frankreich und Italien, die punkto Bevölkerungszahl, Wirtschaftsleistung und Wirtschaftsleistung pro Kopf mit dem Vereinigten Königreich recht gut vergleichbar sind, wie Tabelle 2 verdeutlicht.

Tabelle 1: Zentrale makroökonomische Indikatoren für das Vereinigte Königreich 1997 bis 2007 (in %)

Jahr	Wachstumsrate	Konsum (privat) Veränd.	Arbeitslosenquote	Inflationsrate	Leistungsbilanz % d. BIP	Budgetdefizit % d. BIP	Schuldenstand in % d. BIP	Abgabenquote in % d. BIP	Staatsausgabenquote in % d. BIP
1997	3,1	3,5	6,8	1,8	-0,1	-2,2	49,8	36,9	39,3
1998	3,4	3,9	6,1	1,6	-0,4	-0,1	46,7	37,9	38,2
1999	3,0	4,5	6	1,3	-2,4	0,9	43,7	38,3	37,7
2000	3,8	4,6	5,5	0,8	-2,6	3,6	41,0	38,8	38,0
2001	2,4	3,0	5	1,2	-2,2	0,5	37,7	38,7	38,6
2002	2,1	3,5	5,1	1,3	-1,6	-2,0	37,5	37,1	39,6
2003	2,8	2,9	4,9	1,4	-1,3	-3,3	38,7	36,9	40,3
2004	3,3	3,4	4,7	1,3	-1,6	-3,4	40,4	37,3	40,8
2005	1,8	1,5	4,8	2,1	-2,5	-3,4	42,1	38,3	42,2
2006	2,9	2,0	5,3	2,3	-3,9	-2,6	43,1	39,1	41,8
2007	3,0	3,1	5,2	2,3	-4,2	-2,9	43,8	38,5	41,7
kumuliert	32,3	37,5	---	18,8	---	---	---	---	---
Durchschnitt	2,8	3,2	5,4	1,7	-2,1	-1,4	---	38,0	39,8
Differenz 97-07	---		- 1,6	---	- 4,1	---	- 6,0	+ 1,7	+ 2,4

Quelle: Eurostat- und Ameco-Daten der EU-Kommission. Bei der Rate des BIP-Wachstums, des Konsums und der Inflation wurde jeweils das geometrische Mittel errechnet, ansonsten das arithmetische Mittel.

Die britische Volkswirtschaft erlebte zwischen 1992 und 2007 die längste und stärkste Periode ökonomischer Expansion in der gesamten Wirtschaftsgeschichte des Landes.¹³ Tatsächlich hat das VK bis Anfang 2008 seit über 60 Quartalen durchgehend nur Wachstum gesehen. Der Großteil dieses Aufschwungs fällt in die Regierungszeit von Labour, der Boom hat jedoch schon einige Jahre zuvor begonnen. Das VK verzeichnete das im Vergleich stärkste Wachstum mit einem Mittelwert von 2,8 Prozent, gefolgt von Frankreich mit im Schnitt immerhin 2,3 Prozent. Deutlich schwächer war die Entwicklung in Deutschland und Italien mit einem Mittelwert von jeweils 1,5%, wie Tabelle 2 zeigt.

Tabelle 2: Wirtschaftsindikatoren der großen EU-Länder 2007

Land	Bevölkerung (Mio.)	BIP (Billionen Euro)	BIP / Kopf (Euro)	BIP-Wachstum 1997-2007
D	82,3	2,24	27 200	1,54
F	63,6	1,62	25 500	2,27
I	59,2	1,28	21 600	1,48
VK	60,9	1,68	27 600	2,84

Quelle: Ameco-Daten der EU-Kommission (2008), eigene Berechnungen.

Sollte sich herausstellen, dass andere makroökonomische Faktoren zur Erklärung des starken Wachstums ausreichen, wäre es schwierig, der Verteilungshypothese noch Erklärungsspielraum einzuräumen. Daher wurden in der Diplomarbeit externe Faktoren identifiziert. Aus Platzgründen können in diesem Artikel nur die zusammengefassten Resultate dieser Untersuchung wiedergegeben werden. Die Wechselkurse zwischen dem Pfund und dem Euro konnten als sehr stabil bezeichnet werden und dürften keinen besonderen Einfluss auf das britische Wachstum gehabt haben.¹⁴ Der Einfluss der Zinsen auf das britische Wachstum ist eher umstritten. Während ein klar negativer Effekt der EZB-Geldpolitik auf die deutsche Wirtschaftsdynamik festgestellt werden kann, dürfte die britische Geldpolitik im Saldo keinen relevanten positiven oder negativen Einfluss auf das BIP gehabt haben.^{15 16} Bei den Exporten liegt das VK bezogen auf die drei Vergleichsnationen mit Frankreich im Mittelfeld, hinter Deutschland und vor Italien.¹⁷ Auch die Exporte dürften keine außergewöhnliche Wirkung auf das BIP entfaltet haben. Sowohl Wechselkurse und Zinsen als auch Exporte werden daher als neutral bezeichnet und in Tabelle 3 mit „n“ klassifiziert.

Die Entwicklung der Nettoexporte deutet mit einem durchschnittlichen negativen Außenbeitrag von -2,6 Prozent auf eine deutliche Belastung für das BIP hin und wird daher als negativ „-“ klassifiziert.¹⁸ Die Hauspreise

Tabelle 3: Zusammenfassung der Wirkung externer Faktoren

Wechselkurse	Zinsen	Exporte	Leistungsbilanz	Finanzpolitik	Hauspreise
n	n	n	–	+	+

hatten mit einem realen Anstieg von 147 Prozent mit Sicherheit einen außergewöhnlich positiven Effekt auf die Konsumnachfrage, sie werden als positiv „+“ klassifiziert.¹⁹ Einen besonders starken positiven Einfluss hatte die expansive britische Finanzpolitik in den internationalen Krisenjahren 2001-2003, die einzige Phase, in der die Ausgabenquote stieg, während gleichzeitig die Abgabenquote sank. Eine genaue Analyse wird in der Diplomarbeit geboten.^{20 21}

Leistungsbilanz, Hauspreise und expansive Budgetpolitik wirken in unterschiedliche Richtungen, wobei der Saldo mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv ist. Die entscheidende Frage ist, ob für diese Verteilungshypothese nach dem positiven Saldo aus Hauspreisen und expansiver Budgetpolitik noch Erklärungsspielraum bleibt. Wenn man die Gegenannahmen zur Hypothese maximal verschärft, könnte man zuerst den negativen Einfluss der Leistungsbilanz auf das Wachstum eliminieren. Weiters könnte man für jedes Jahr den maximalen Hauspreisschätzer der OECD auf den privaten Konsum anwenden.²² Dies würde für die gesamte Periode bereits 25 von 37,5 Prozentpunkten des privaten Konsumanstiegs erklären. In den Krisenjahren 2001 bis 2003 könnte man das gesamte verbleibende Konsumwachstum nach Abzug des Hauspreisschätzers eliminieren, weil man die restlichen 3,6 Prozentpunkte vollständig der expansiven Finanzpolitik zuschreibt.²³ Von den ursprünglich 37,5 Prozent Konsumanstieg blieben selbst unter diesen verschärften Annahmen immer noch 8,8 Prozentpunkte gänzlich unerklärt. Die stilisierten Fakten aus diesem Abschnitt lassen insgesamt vermuten, dass noch viel Erklärungsspielraum offen bleibt.

3. Einkommensverteilung im VK

3.1 Personelle Einkommensverteilung

Zwei Studien liegen dem Abschnitt über die personelle Verteilung zu Grunde. Einerseits die Studie „Poverty and inequality in the UK: 2008“ (Juni 2008) des renommierten „Institute for fiscal studies“ (IfS). Sie basiert auf Haushaltsdaten bezüglich des verfügbaren Einkommens, also nach Einkommensteuer, Versicherungsbeiträgen und Kommunalsteuer.²⁴ Die zweite Studie, „Monitoring poverty and social exclusion“ des „New Policy Institutes“, beruht auf den gleichen Daten.

In einem ersten Schritt werden Zuwächse der jeweiligen Einkommensklassen untersucht. Zur entsprechenden Illustration dienen beispielsweise Quintile, die je ein Fünftel der Bevölkerung umfassen. Für Großbritannien sind das jeweils rund elf Millionen Menschen. Aus Tabelle 4 geht hervor, dass das zweitärmste Quintil mit +25,7% die höchsten Einkommenszuwächse verzeichnet, gefolgt vom mittleren und vom obersten Quintil mit +23,0%, gefolgt vom untersten Quintil mit +21,7% und dem vierten Quintil mit +20,4%. Es fällt auf, dass die Quintile 2 und 3 recht gut abschneiden. Möchte man einen Indikator errechnen, könnte man beispielsweise die Einkommenszuwächse der Summe der beiden untersten Quintile durch die Einkommenszuwächse der Summe der beiden oberen Quintile dividieren. Liegt der Indikator über 1, könnte das als Zunahme der Gleichverteilung interpretiert werden, liegt er unter 1, als Abnahme derselben. Mit einem Wert von 1,092 wird deutlich, dass die personelle Einkommensverteilung nach diesem Einkommenszuwachskoeffizienten mindestens als stabil bezeichnet werden kann.

Perzentile umfassen jeweils ein Hundertstel der Bevölkerung. Der 90:10 Indikator misst das Einkommen des 90sten Perzentils relativ zu jenem des zehnten Perzentils. Dieser Indikator nimmt leicht ab, was an diesen beiden Punkten auf eine stärkere Gleichverteilung der Einkommen schließen lässt.²⁵ Die Entwicklung der Einkommenszuwächse nach Perzentilen lässt sich am besten grafisch ablesen. Das IFS vergleicht in Abbildung 1 die Zuwächse für jedes Perzentil zwischen 1996/97 und 2006/07 mit der Periode konservativer Regierungen zwischen 1979 und 1996/97. Zwischen dem 20sten und dem 90sten Perzentil sind es in Abbildung 1 tendenziell die unteren Einkommen, die während der Labour-Periode stärkere Zuwächse verzeichnen konnten.

Es kristallisiert sich folgendes Bild heraus: Während innerhalb der Mittelschichten die Gleichverteilung zunahm, durchbrechen das oberste und das unterste Dezil diesen Trend. Ein Vergleich mit der Periode der Konservativen zwischen 1979 und 199/96 zeigt jedoch klar, dass unter Labour die unteren sechs Dezile verhältnismäßig stärker gewonnen haben. Unter den Regierungen Thatcher und Major verlief die Kurve linear nach oben, das bedeutet, je höher die Einkommensgruppe, desto stärker ihre relativen Einkommenszuwächse.

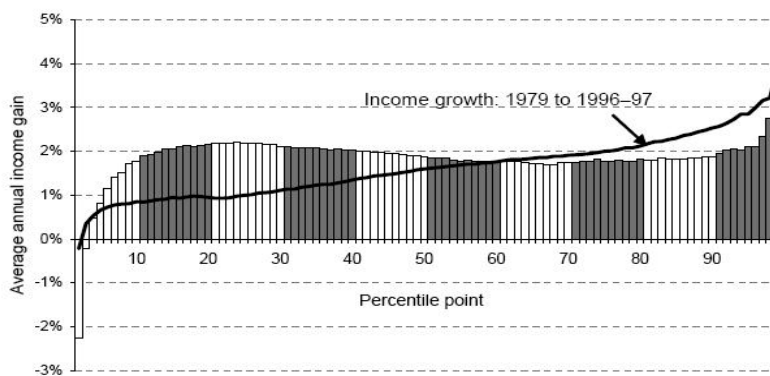
Wie in Abbildung 2 ersichtlich wird, schwankte der Koeffizient während der gesamten Labour-Periode stets um 0,34, dramatisch stieg der Gini-Koeffizient in den 1980er-Jahren an, als er von 0,25 im Jahr 1979 auf 0,34 im Jahr 1990 kletterte.²⁶ Die Verteilung unter Labour war gemäß Gini tendenziell stabil, allerdings lässt sich im Gegensatz zu den vorigen Indikatoren eine geringfügig stärkere Ungleichverteilung feststellen.

Wer weniger als 60% des Medianeinkommens verdient, gilt als relativ arm. Zwischen 1998/99 und 2004/5 verzeichnete Großbritannien den

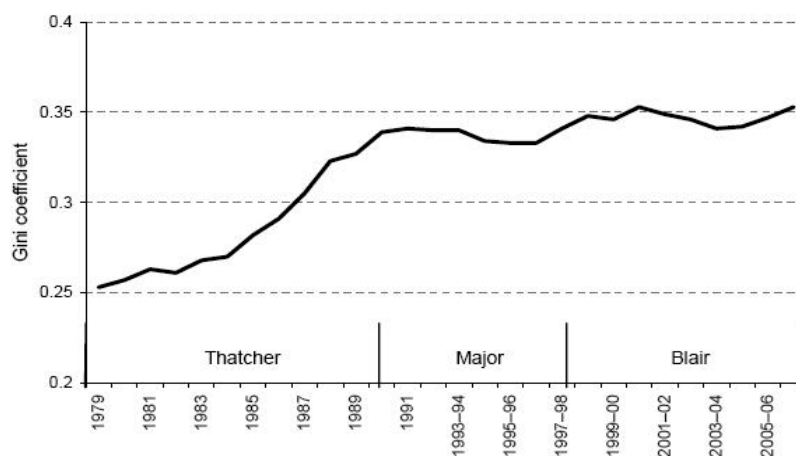
Tabelle 4: Realeinkommenszuwächse nach Einkommensquintilen 1996/97-2006/07

	Ärmstes Quintil				Reichstes Quintil
Quintil	1	2	3	4	5
Zuwachs	+ 21,7	+ 25,7	+ 23,0	+ 20,4	+ 23,0

Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate des verfügbaren realen Haushaltseinkommens nach Einkommensquintilen 1996/97-06/07. Quelle: Brewer et al. (2008) 22.

Abbildung 1: Einkommenszuwächse nach Perzentilen 2006-7 verglichen mit jenen 1979-1996/7

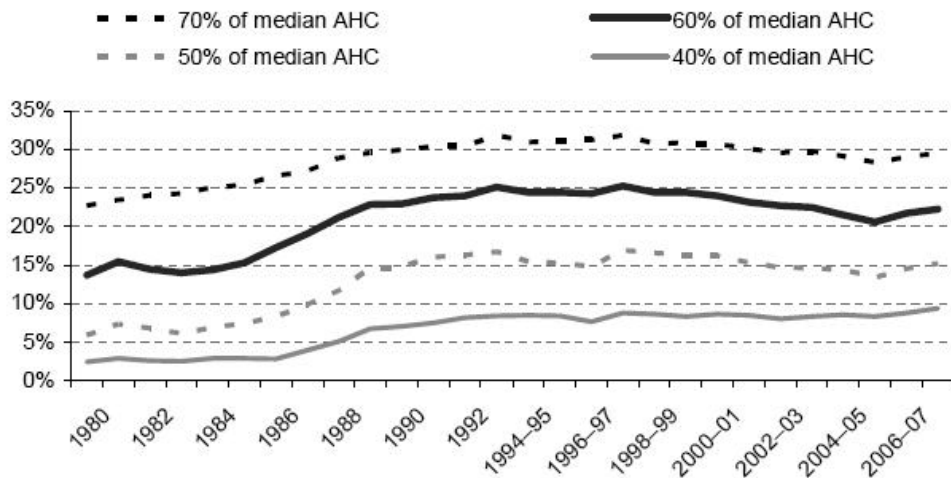
Quelle: Brewer et al. (2008) 24.

Abbildung 2: Der Gini-Koeffizient im VK 1979-2006/7

Quelle: Brewer et al. (2008) 27.

deutlichsten Rückgang der Armut seit 1961, der Trend endete 2004/05 jedoch abrupt.²⁷ Nichtsdestotrotz kann insgesamt ein Rückgang der Armut festgestellt werden. Labour übernahm 1996/97 eine Armutsquote von 25,3% und erreichte bis 2005/6 eine Reduktion auf 21,6%.²⁸ Die Daten sind in Abbildung 3 dargestellt.

Abbildung 3: Die Entwicklung der relativen Armut im VK 1979-2006/7



Quelle: Brewer et al. (2008) 34.

Die Entwicklung der personellen Einkommensverteilung während der Labour-Periode stellt einen eindeutigen Bruch mit der wachsenden Ungleichverteilung der konservativen Periode zwischen 1979 und 1997 dar. Die leichte Gesamtverbesserung der Verteilungssituation und der Rückgang der Armut dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Situation am oberen und jene am unteren Ende der Einkommensskala in gegenteilige Richtungen entwickelt haben. Ein Einkommenszuwachscoeffizient, der die Zuwächse der unteren beiden Quintile durch jene der oberen beiden Quintile teilt, ergibt einen Wert von 1,092, was als konstante Einkommensverteilung interpretiert werden kann.

3.2 Die Entwicklung der funktionellen Einkommensverteilung

Den niedrigsten Wert seit 1960 erreichte die Lohnquote im Vereinigten Königreich mit 61,8 Prozent 1997, im Jahr des Antritts der Labour-Regierung. Danach stieg sie wiederum an und stabilisierte sich bei rund 64 Prozent. Von 1997 bis 2007 hat sie um 1,8 Prozentpunkte zugenommen. In Abbildung 4 wird ersichtlich, dass spätestens seit den frühen 1980er-Jahren in den OECD-Staaten ein Abwärtstrend bei der Lohnquote fest-

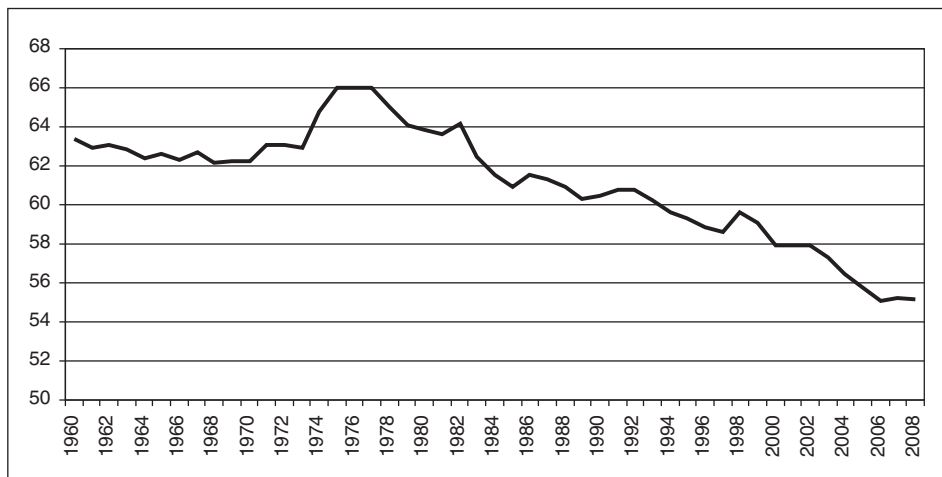
gestellt werden kann. Großbritannien bricht aus diesem Muster jedoch definitiv aus.²⁹

In Tabelle 5 wird die Entwicklung der britischen Lohnquote jener der Eurozone, der USA und Japans gegenübergestellt. Dabei wird ersichtlich, dass die Abweichung des Werts im Jahr 2008 vom Durchschnitt zwischen 1960 und 2008 für das Vereinigte Königreich mit einem Wert von 1,4 eindeutig am geringsten ist. Auch der Wert der USA ist mit 2,4 nicht halb so groß wie der Rückgang in der Eurozone.³⁰

3.3 Fazit Verteilung und Wachstum im VK

Das britische Wachstum erreichte von 1997 bis 2007 durchschnittlich beachtliche 2,8%. Es handelt sich um die längste und deutlichste Aufschwungsphase in der britischen Geschichte.

Abbildung 4: Die Entwicklung der Lohnquote in EU-15, USA, Japan, Kanada, Australien und Norwegen im ungewichteten Schnitt von 1960 bis 2008



Quelle: Ameco-Daten der EU-Kommission

Tabelle 5: Abweichung der Lohnquoten des Jahres 2008 vom lang-jährigen Schnitt zwischen 1960 und 2008.

Volkswirtschaft	Schnitt 1960-2008	Wert 2008	Abweichung
Japan	67,5	58,4	- 9,1
Eurozone	61,5	55,7	- 5,9
USA	63,6	61,2	- 2,4
VK	65,0	63,6	- 1,4

Quelle: Ameco-Daten der EU-Kommission (2008), eigene Berechnungen.

Die Lohnquote stieg im Zeitraum von 1997 bis 2007 um 1,8 Prozentpunkte auf über 63 Prozent an. Bei der funktionellen Einkommensverteilung kann folglich eine merkliche relative Verschiebung von Profiten zu Löhnen beobachtet werden.

Für denselben Zeitraum ergibt sich bei der personellen Verteilung ein Bild der Stabilität. Diese Konstanz lässt sich vielleicht am besten an einem Einkommenszuwachskoeffizienten von 1,092 illustrieren. Liegt der Koeffizient über 1, entspricht dies einer Zunahme der Gleichheit.

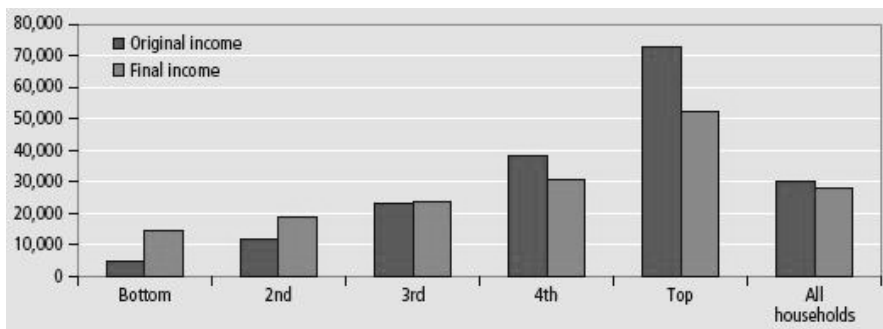
Die anfangs vorgestellte Hypothese, der gemäß eine egalitärere Verteilung der personellen und funktionellen Einkommen einen positiven Effekt auf die Wachstumsdynamik hat, dürfte mit den empirischen Befunden des VK von 1997 bis 2007 übereinstimmen. Der nächste Abschnitt wird sich mit dem Einfluss politischer Maßnahmen der Labour-Regierung auf die Verteilung auseinandersetzen.

4. Politik und Verteilung im VK

Die am Markt erwirtschafteten Primäreinkommen werden durch den Staat – im Rahmen der so genannten sekundären Distribution – nochmals neu zugeteilt. Berücksichtigt man die gesamte Staatstätigkeit, werden von den Markteinkommen die Steuern und Abgaben subtrahiert und die monetären Transfers hinzugerechnet, des Weiteren wird die Verteilungswirkung der indirekten Steuern einberechnet, und letztlich werden die Sachleistungen berücksichtigt. Diese so genannten Finaleinkommen dienen als Grundlage für die Untersuchungen in diesem Abschnitt.

4.1 Eine Momentaufnahme aus 2006/07

In den jährlichen Veröffentlichungen des britischen Statistikamtes wird das Ausmaß der Umverteilung berechnet. Dabei werden rund 60 Prozent aller Staatsausgaben berücksichtigt. Als Grundlage für die Haushaltsdaten dient die „Expenditure and Food Survey“, in deren Rahmen jährlich etwa 6000 Haushalte befragt werden.³¹ In Abbildung 5 wird der beachtliche Effekt des staatlichen Steuereingriffes für das Vereinigte Königreich im Jahr 2006/07 visualisiert, indem die Markteinkommen den Finaleinkommen gegenübergestellt werden. So verdiente das oberste Quintil der Haushalte im Schnitt rund 72.900 Pfund pro Jahr und damit 15-mal so viel wie das unterste Quintil mit rund 4.900 Pfund. Nach Steuern, Transfers und Sachleistungen sinken die Einkommen des obersten Fünftel auf 52.400 Pfund ab, während jene des untersten Fünftels auf 14.400 ansteigen. Dadurch verändert sich der Unterschied zwischen den beiden Einkommensgruppen vom Verhältnis 15:1 auf immerhin 4:1.³²

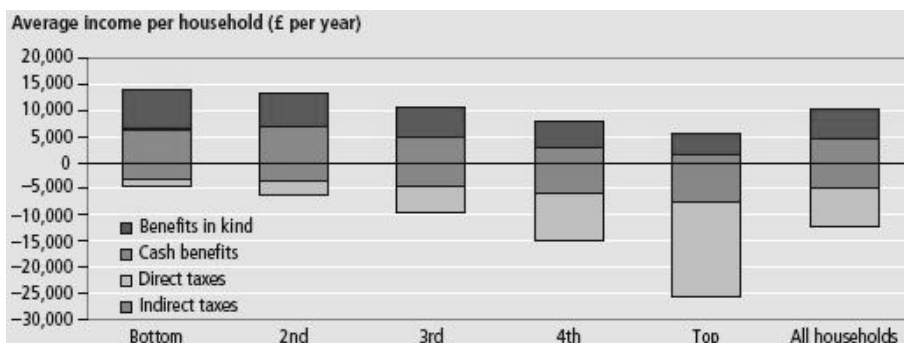
Abbildung 5: Primär- und Sekundäreinkommen (=Markt- und Final-einkommen) 2006/07

Quelle: National Statistics (2008) 38.

Tabelle 6: Anteil der Quintile an verschiedenen Einkommensarten und Gini-Koeffizienten 2006/7

	Percentage shares of equivalised income for all households ²			
	Original income	Gross income	Disposable income	Post-tax income
Quintile group ²				
Bottom	3	7	7	6
2nd	7	11	12	11
3rd	15	16	16	16
4th	24	23	22	22
Top	51	44	42	44
All households	100	100	100	100
Decile group ²				
Bottom	1	3	3	2
Top	33	29	27	29
Gini coefficient (per cent)	52	38	34	39

Quelle: National Statistics (2008) 39.

Abbildung 6: Zusammensetzung der Finaleinkommen 2006/7

Quelle: National Statistics (2008) 41.

In Tabelle 6 sind die relativen Anteile der einzelnen Quintile am Gesamteinkommen aufgeschlüsselt. Das oberste Quintil erhält demgemäß 51 Prozent der Markteinkommen, während auf das mittlere Quintil 15 Prozent entfallen und auf das unterste Quintil drei Prozent. Nach Abzug der direkten Steuern und Zurechnung der Transfers ergibt sich das verfügbare Einkommen, von diesem erhält das oberste Quintil 42 Prozent, während auf das mittlere Quintil 16 Prozent und auf das unterste Quintil sieben Prozent entfallen.

Die Gegenüberstellung aller direkten und indirekten Steuern mit den monetären Transfers und Sachleistungen bietet Abbildung 6. Einnahmenseitig nimmt das Steueraufkommen von der niedrigsten Einkommensgruppe an aufwärts mit jedem Quintil deutlich zu. Ausgabenseitig nehmen die erhaltenen Transfers von der höchsten Einkommensgruppe an abwärts mit jedem Quintil deutlich zu. Das mittlere Quintil erhält etwas mehr Transfers, als es Steuern bezahlt.

4.2 Steuerpolitik

Die in Tabelle 7 abgebildeten Steuertypen machten 2007/08 rund 84% des Steueraufkommens im VK aus. Die Einkommensteuern vergrößerten ihren Anteil am Steueraufkommen um 4,1 Prozentpunkte auf 31% im Jahre 2007/08, die SV-Beiträge stiegen relativ um 1,4 auf rund 19%. Der Anteil der Umsatzsteuer sank um 1,7 auf rund 16%, der Anteil der Unternehmenssteuern nahm um 1,3 ab und erreichte rund 9%.³³ Der Anteil der Vermögenssteuern blieb mit rund 10% im Beobachtungszeitraum fast völlig stabil. Die Einkommensteuer, die Unternehmenssteuer und die Vermögenssteuer könnten ganz simplifiziert als Steuern mit progressiver Wirkung dargestellt werden, die SV-Abgaben und die Umsatzsteuer können als regressiv betrachtet werden. Ganz offensichtlich überwiegt die Zunahme des relativen Anteils der progressiven Steuern.

Tabelle 7: Veränderung des relativen Anteils wichtiger Steuertypen von 1997/97 bis 2007/08 am gesamten Steueraufkommen des VK

Steuer	Anteil am gesamten Steueraufkommen 2007	Änderung des Anteils am Aufkommen 1997 – 2007 in Prozentpunkten
Einkommen	31%	+ 4,1
Versicherung	19%	+ 1,4
Umsatz	16%	- 1,7
Unternehmen	9%	- 1,3
Vermögen	10%	+ 0,1

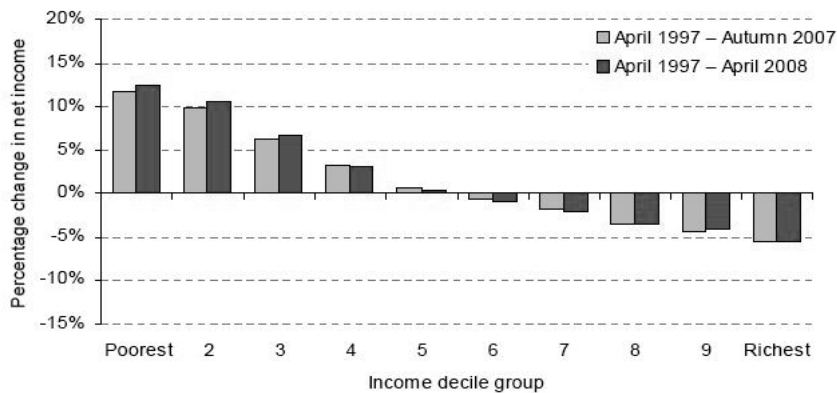
Quelle: IFS (2008), eigene Berechnungen.

Im britischen Einkommensteuersystem gibt es drei Steuersätze, die „*Starting rate*“ bis zu einem Einkommen von 2.230 Pfund (Eingangsteuersatz), die „*Basic rate*“ bis zu einem Einkommen von 34.600 Pfund und darüber die „*Higher rate*“ (Spitzensteuersatz).³⁴ Letztere liegt bei 40 Prozent und wurde unter Labour nicht verändert. Die *Basic rate* wurde im Beobachtungszeitraum von 23 Prozent auf 22 Prozent reduziert, die *Starting rate* wurde gleich zu Beginn der Periode von 20 Prozent auf 10 Prozent halbiert.³⁵ Die britischen SV-Beiträge für Unselbstständige werden von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen gezahlt, erhoben werden die Beiträge im Gegensatz zur Einkommensteuer ausschließlich auf Arbeitseinkommen.³⁶ Die SV-Beiträge betrugen bis 2007/08 für ArbeitnehmerInnen ab der Einkommensuntergrenze 11 Prozent, für ArbeitgeberInnen 12,8 Prozent. Die Beiträge sind nach oben hin für ArbeitgeberInnen gar nicht gedeckelt, für ArbeitnehmerInnen besteht ab einer oberen Einkommensgrenze mit einer Reduktion der Rate auf ein Prozent des Einkommens eine De facto-Deckelung.³⁷ Im Jahre 2003 wurden die Beiträge für ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen um einen Prozentpunkt auf die zuvor angeführten Werte erhöht.³⁸ Die Unternehmenssteuer wurde unter Labour für große Unternehmen von 33 auf 28 Prozent, für kleine Unternehmen von 24 auf 19 reduziert.³⁹ Der Umsatzsteuersatz von 17,5 Prozent wurde nicht verändert.⁴⁰ Von den beiden maßgeblichen Vermögenssteuern wird die „*Council tax*“ auf Gemeindeebene eingenommen, die zentral eingehobenen „*Business rates*“ wurden nicht verändert.⁴¹

Die Reform der „*tax credits*“ von 1999 bestand darin, dass die „*working tax credits*“ beinahe verdoppelt wurden und deutlich mehr Familien betroffen waren. Bis 2002 wurden die realen Auszahlungen beinahe verdreifacht.⁴² 2003 wurde das System in „*working tax credits*“ und „*child tax credits*“ aufgegliedert, erstere wurden zur Unterstützung von Geringverdienern umfunktioniert. Aus Zweiteren wurde eine Art Familienbeihilfe, die nicht mehr an eine Werkstätigkeit der Eltern gekoppelt sein musste. Dabei handelt es sich um die größte Reform zur Unterstützung von Kindern seit der Einführung der Kinderbeihilfe 1977.⁴³ Die Anzahl an Anspruchsberechtigten stieg stark auf rund 4,2 Mio. Familien an.⁴⁴ Die Zahl der Familien, die „*working tax credits*“ beziehen, erhöhte sich im April 2008 auf 6 Mio.⁴⁵

Die Sozialabgabenquote hat sich geringfügig von 25,2 Prozent auf 26,1 Prozent erhöht. Während sich die monetäre Sozialquote von 14,8 Prozent auf 13,1 Prozent reduziert hat, stieg die Sozialquote der Sachleistungen von 11,0 auf 13,3 Prozent.⁴⁶ Der Rückgang der Arbeitslosigkeit von 7,9 Prozent 1996 auf zwischenzeitlich 4,7 Prozent 2004 und 5,3 Prozent 2007 bei gleichzeitiger massiver Investition in (medizinische) Infrastruktur dürften die wesentliche Gründe für diesen Strukturwandel sein.⁴⁷ Die Ausgaben für Bildung stiegen um 17 Prozent von 4,8 auf 5,6 Prozent am BIP. Die Ausgaben für Gesundheit stiegen um 32 Prozent von 5,5 auf 7,3 Prozent am BIP.

Abbildung 7: Verteilungsauswirkungen der Labour-Reformen 1997-2007



Quelle: Phillips (2008) 284.

David Phillips (IFS) untersuchte die Auswirkungen der Steuer- und Transferreformen zwischen 1997 und 2007 auf die Einkommensverteilung. Die bedeutenden Einnahmen- bzw. Ausgabengrößen wie die Einkommensteuer, die SV-Beiträge, die Kommunalsteuer, die Umsatzsteuer (VAT) und die Transfers können dabei modelliert werden. Phillips präsentiert die Einkommensänderungen relativ zum Nettoeinkommen nicht in ihrer Gesamtheit, sondern nur den Effekt der Maßnahmen der Labour-Regierung.⁴⁸ Am stärksten profitierte von 1997 bis 2007 das unterste Dezil von den Maßnahmen der Labour-Regierung mit einem Plus von 12,4 Prozent des Nettoeinkommens. Am meisten verloren hat das oberste Dezil mit einem Verlust von 5,4 Prozent des Einkommens. Alle anderen Dezile liegen dazwischen, wobei die unteren fünf Dezile Zuwächse verzeichnen, während die oberen fünf Verluste hinnehmen mussten. Phillips bezeichnet die Reformen des Steuer- und Transfersystems unter Labour als „*strongly progressiv*“.⁴⁹ In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass – wie in Kapitel 2 ausgeführt – alle Einkommensgruppen real über Einkommenszuwächse von rund 20 Prozent verweisen. Abbildung 7 visualisiert nur die Effekte der Maßnahmen zwischen 1997 und 2007.

4.3 Auswirkungen der britischen Tarifpolitik auf die personelle Verteilung

Die Haushaltsdaten zur Verteilungswirkung beruhen auf der „Annual Survey on Hours and Earnings“ des britischen Statistikamtes.⁵⁰ Der im April 1999 eingeführte Mindestlohn von 3,6 € pro Stunde erhöhte umgehend das Einkommen von rund 1,2 Millionen Menschen oder 5,4 Prozent aller Beschäftigten. Alleine das unterste Dezil der Einkommen verzeichnete

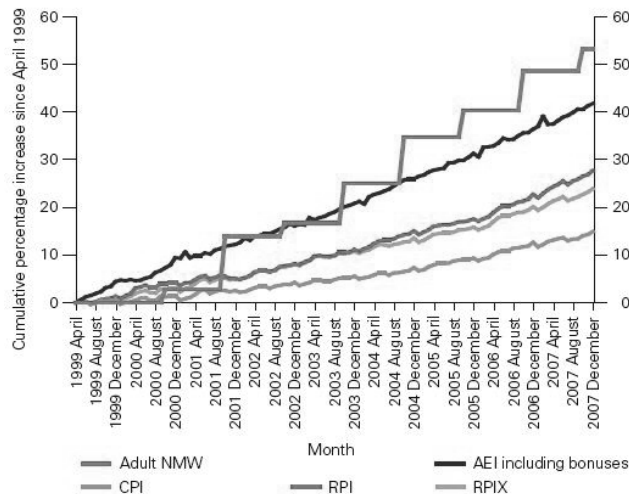
einen Lohnanstieg von zehn Prozent. In den folgenden Jahren wuchs der Mindestlohn stärker als Preise und Durchschnittsgehälter – wie in Tabelle 8 und Abbildung 8 abgelesen werden kann – wodurch 2006 bereits zehn Prozent der Beschäftigten vom Mindestlohn profitierten. Auch der prozen-

Tabelle 8: Mindestlohn-, Einkommens- und Preisänderungen, Relation zwischen Mindestlohn und Medianeinkommen 1999-2007 (in %)

Jahr	Mindestlohn	Index Durchschnitts-einkommen	Preisindex RPI	Mindestlohn : Medianeink.
1999	3,60	3,60	3,60	47,6
2000	3,70	3,83	3,76	46,2
2001	4,10	4,03	3,83	45,2
2002	4,20	4,18	3,88	48,1
2003	4,50	4,33	4,00	47,5
2004	4,85	4,52	4,12	49,0
2005	5,05	4,69	4,24	51,1
2006	5,35	4,86	4,34	51,1
2007	5,52			52,1

Quelle: Metcalf (2007) 55-56.

Abbildung 8: Anstieg des Mindestlohns (NMW), der Durchschnittseinkommen (AEI) sowie dreier Preisindizes 1999-2007



Anmerkung: Die Treppenfunktion stellt die Entwicklung des Mindestlohnes dar, die direkt darunter folgende recht linear ansteigende Linie illustriert die Durchschnittseinkommen. Die anderen drei Grafen weiter unten sind Preisindizes. Quelle: Low Pay Commission (2008b) 20.

tuelle Anteil des NMW am Medianeinkommen ist gestiegen. Dieser betrug 1999 noch 47,6 Prozent, im Jahre 2007 jedoch bereits rund 52 Prozent.⁵¹

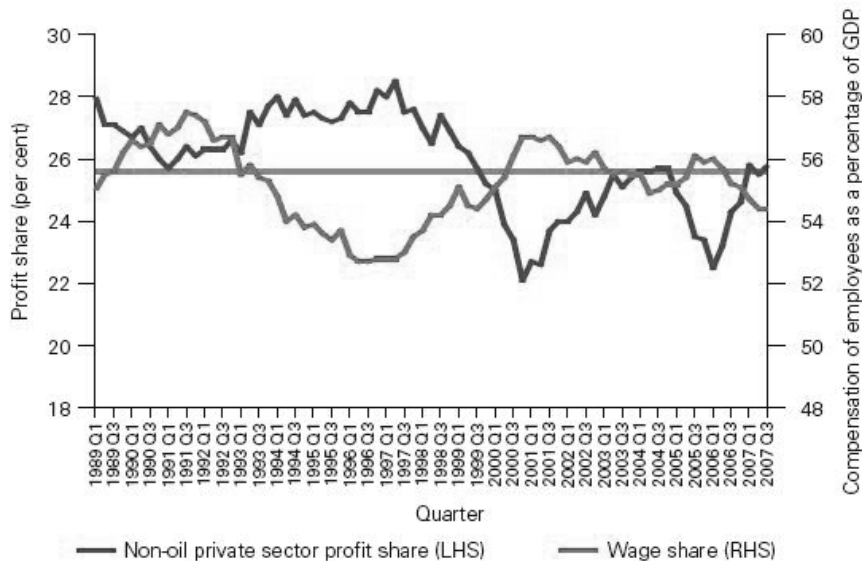
Das unterste Einkommensquartil hat bis 2005 durch den NMW um 10,8 Prozent mehr Einkommen erhalten. Verglichen mit anderen Einkommensgruppen hat sich die Ungleichheit substanziell reduziert. Das 50/10-Verhältnis, also die Relation zwischen dem fünfzigsten und dem zehnten Perzentil, hat sich von 1979 bis 1996 stark in Richtung Ungleichheit verändert. Bis 2005 konnte die Hälfte dieses Anstiegs in der Einkommensungleichheit durch den Mindestlohn wieder wettgemacht werden.⁵² Das Institute for Fiscal Studies (IFS) untersucht, welche Einkommensgruppen von der Erhöhung des NMW von 4,2 € im Jahr 2003 auf 4,5 € im Jahr 2003 profitiert haben. Bei einem Vergleich aller Haushalte konzentrieren sich die Gewinne auf die Dezile 3 bis 6, was daran liegt, dass in den ärmsten Einkommensdezilen vor allem PensionistInnen und Arbeitslose zu finden sind. Von den gesamten Erhöhungen des Mindestlohnes seit seiner Einführung haben eindeutig die unteren beiden Dezile der Beschäftigten-Haushalte mit 2/3 aller Zugewinne am meisten profitiert. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass die Arbeitslosigkeit nach Einführung des Mindestlohnes 1999 entgegen vieler Befürchtungen noch bis 2004 gesunken ist und sich seit damals relativ stabil rund um fünf Prozent bewegt.

4.4 Auswirkungen der britischen Politik auf die funktionelle Verteilung

In Abbildung 9 werden die Lohnquote und die Profitquote für die Jahre 1989 bis 2007 sowie der langjährige Schnitt der Profitquote illustriert. Interessant ist der Umstand, dass die Profitquote im Jahr der Einführung des Mindestlohnes 1999 besonders stark abnimmt. Der Mindestlohn hatte einen merklichen Einfluss auf die Entwicklung der Profitquote. Diese ist gemäß den Zahlen der Bank of England rund um die Einführung (1999) insgesamt um ein Viertel gesunken und lag seit der Einführung des Mindestlohnes stets unter dem langjährigen Durchschnitt. Alle offiziellen Messungen bestätigen die Abnahme der Profitquote um rund zwei Prozentpunkte und die spiegelbildliche Zunahme der Lohnquote seit 1999.⁵³

4.5 Fazit Wachstum und Politik

Der Eingriff des britischen Staates auf die Distribution und Allokation der ökonomischen Ressourcen ist erheblich. Im Jahr 2006/07 sank das Verhältnis der so genannten Finaleinkommen zwischen den beiden Einkommensgruppen von 15:1 auf immerhin 4:1. Die Maßnahmen der Labour-Regierung verstärkten die progressive Wirkung der staatlichen

Abbildung 9: Entwicklung von Lohn- und Profitquote im VK 1989-2007

Lohnquote = dunkelgrauer Graf, 3. Q. 2007 bei 54%. Quelle: Low Pay Commission (2008b) 60.

Umverteilung. Von 1997 bis 2007 profitierte das unterste Dezil mit einem durch die Maßnahmen der Regierung verursachten Einkommenszuwachs von 12,4 Prozent am meisten. Am stärksten verloren hat das oberste Dezil mit einem Verlust von 5,4 Prozent des Einkommens. Der Mindestlohn hatte zur Folge, dass die Löhne im untersten Einkommenssegment deutlich stärker anstiegen als die Durchschnittslöhne. Die Profitquote lag seit der Einführung des Mindestlohnes (1999) stets unter dem langjährigen Durchschnitt.

5. Wachstum und Verteilung im VK und in vergleichbaren Volkswirtschaften

5.1 Die funktionelle Verteilung im Vergleich

Von 1997 bis 2007 ist das Vereinigte Königreich die einzige der vier Vergleichsnationen, die eine steigende Lohnquote aufweist, von 61,5 im Jahr 1997 auf 63,3 Prozent im Jahr 2007. In Deutschland sank die Lohnquote im selben Zeitraum von 58,8 auf 54,9 Prozent und in Italien von 56,8 auf 54,1 Prozent. In Frankreich blieb sie stabil.⁵⁴ Die Ergebnisse sind in Tabelle 9 zusammengefasst.

Tabelle 9: Entwicklung der Lohnquote von 1997 bis 2007 in den Vergleichsstaaten

Land	Veränd. d. Lohnquote 97-07 in %-pkt.	Niveaus der Lohnquote im Schnitt 97-07
D	-3,9	57,9%
F	-0,3	57,2%
I	-2,7	54,1%
VK	+1,8	63,3%

Quelle: Ameco-Daten der EU-Kommission (2008).

5.2 Die personelle Verteilung

Da die Daten zur personellen Verteilung meist sehr unterschiedlichen nationalen Quellen entstammen und nicht einheitlich erhoben wurden, können nur die Trends, nicht jedoch die Niveaus direkt verglichen werden. Die Daten für Deutschland beruhen auf dem soziökonomischen Panel der Universität Duisburg-Essen.⁵⁵ Während der Anteil der unteren drei Dezile am Gesamteinkommen zwischen 1993 und 2005 von 15,9 auf 13,3 Prozent gesunken ist, stieg jener der oberen drei Dezile von 48,2 Prozent auf 51,6 Prozent. Der Zuwachs schlägt sich mit +3,2 Prozentpunkten de facto ausschließlich zu Gunsten des obersten Dezils nieder.⁵⁶ Im Gegensatz zu Deutschland hat sich die Einkommensverteilung in Frankreich gemäß den Daten des „Institut national de la statistique et des études économiques“ (Insee) als sehr stabil erwiesen. Der Anteil der oberen drei Dezile am Gesamteinkommen hat um 0,5 Prozentpunkte zugenommen, jener der unteren drei Dezile um 0,1 Prozentpunkte abgenommen.⁵⁷ Für Italien sind die Daten etwas widersprüchlich. Die Eurostat-Daten zeigen eine Zunahme der Einkommensungleichheit, gemessen am Verhältnis des obersten Quintils zum untersten Quintil. Dieses stieg von 1997 bis 2007 von 5,3 auf 5,5 geringfügig an.⁵⁸ Hingegen nehmen bei den Daten der „Banca Italia“ die verfügbaren Äquivalenzeinkommen der Haushalte der unteren drei Dezile am Gesamteinkommen von 1998 bis 2006 um 1,5 Prozent zu, während jene der oberen drei Dezile um 1,7 Prozent abnehmen.⁵⁹ Die Entwicklung wird wegen dieser Widersprüche als neutral eingestuft.

Der Gini-Koeffizient stieg laut Eurostat von 1997 bis 2006 in Deutschland von 25 auf 27 und in Italien von 31 auf 32 an. In Frankreich sank er von 29 auf 27, im Vereinigten Königreich stieg er von 30 auf 32.⁶⁰ Die Trends für das VK stimmen von der Tendenz her mit den nationalen Angaben überein.

Als Datengrundlage über Armut für Deutschland fungiert wiederum das sozioökonomische Panel. Die Armut hat im Beobachtungszeitraum stark zugenommen. Die Armutsquote ist von 1998 bis 2005 von 12 Prozent um

die Hälfte auf 18 Prozent angestiegen.⁶¹ Die Armutsquote in Frankreich hat sich gemäß den Daten des „Institute national de la statistique et des études économiques“ (Insee) auffallend stabil entwickelt und betrug 1997 13,4 Prozent und 2007 13,2 Prozent.⁶² Für Italien sind dem vorhandenen Datenmaterial eindeutige Trends nur schwer zu entnehmen. In den Publikationen des statistischen Amtes lag die Armutsquote 1997 bei 12% und 2006 bei 11,1%.⁶³ Die italienische Nationalbank kommt auf 14,2 Prozent im Jahre 1998 und 13,2 Prozent im Jahre 2006.⁶⁴ Bei den Resultaten der EU-Kommission sind die Zeitreihen unterbrochen und die Daten unvollständig. Dafür wird das Niveau der Armut in Italien offensichtlich, für 1997 ergibt sich eine Armutsquote von 19 Prozent, für 2006 eine von 20 Prozent.⁶⁵ Da der Unterschied jeweils nur einen Prozentpunkt beträgt und die Trends widersprüchlich sind, wird die italienische Entwicklung als neutral klassifiziert.

5.3 Zusammenfassung personelle Verteilung

In Deutschland war im Beobachtungszeitraum ein markanter Rückgang der Lohnquote zu beobachten, gleichzeitig wurde die Verteilung der Einkommen auf die Quantile merklich ungleicher. Dies spiegelt sich auch im Gini-Koeffizienten wider. Letztlich hat die Armut rasant zugenommen. Frankreich zeichnet sich durch eine frappierende Stabilität aus, die Lohnquote, die Verteilung gemäß Quantilen und die Armutsquote haben sich de facto nicht verändert. Der Gini-Koeffizient hat sich sogar leicht reduziert, was auf eine Abnahme der Ungleichheit schließen lässt. In Italien ist die Lohnquote deutlich zurückgegangen, während sich der Gini-Koeffizient geringfügig verschlechtert hat. Die Verteilung gemäß Quantilen und die Armutsquote zeichnen sich durch Stabilität aus. Im Vereinigten Königreich hat die Lohnquote deutlich zugenommen, die Armut wurde deutlich reduziert. Gleichzeitig ist die Verteilung gemäß Quantilen geringfügig gleicher geworden, was sich allerdings in einem wachsenden Gini-Koeffizienten nicht widerspiegelt. Alle Trends sind in Tabelle 10 zusammengefasst.⁶⁶

Tabelle 11 fasst die bisher präsentierten Daten zur Einkommensverteilung und das Wirtschaftswachstum in den vier großen europäischen Volkswirtschaften als Trends zusammen. Die Pfeile sind nun folgendermaßen zu interpretieren: Pfeile, die nach unten zeigen, stehen für eine Zunahme der Ungleichheit, also einen Rückgang der Lohnquote oder eine Zunahme der Ungleichheit in der personellen Einkommensverteilung. Pfeile, die nach oben zeigen, stehen für eine Abnahme der Ungleichheit, also für eine Zunahme der Lohnquote und eine Zunahme der Gleichheit in der personellen Einkommensverteilung. Pfeile, die nach rechts deuten, stehen dafür, dass kein Trend erkennbar ist.

Aus der Verteilungshypothese ergibt sich die Erwartung, dass eine Zu-

Tabelle 10: Verteilungsindikatoren in den Vergleichsstaaten, Gegenüberstellung 1997 und 2007

	Lohnquote	Quantile	Gini	Armut
Deutschland	-3,9	ungleicher	+ 2	+ 6
Frankreich	-0,3	stabil	- 2	+/- 0
Italien	-2,7	stabil	+ 1	+/- 0
GB	+1,8	gleicher	+ 2	- 4

Tabelle 11: Zusammenfassung der wichtigsten Verteilungsindikatoren zu Trends

	Lohnquote	Quantile	Gini	Armut	Wachstum 1997-2002
Italien	⇩	⇒	⇩	⇒	1,45
Deutschland	⇩	⇩	⇩	⇩	1,54
Frankreich	⇒	⇒	⇧	⇒	2,27
GB	⇧	⇧	⇩	⇧	2,84

Anmerkung: Pfeile nach oben bedeuten eine Abnahme der Ungleichheit, Pfeile nach unten eine Zunahme und Pfeile nach rechts einen konstanten Trend.

nahme der Lohnquote und eine egalitärere personelle Verteilung zu höherem Wachstum führen. Wie diese Erwartungen mit der Empirie übereinstimmen, wird in Tabelle 12 dargestellt. Ein Häkchen bedeutet, dass die Erwartung gemäß der Hypothese erfüllt ist, ein „n“ bedeutet, dass der Indikator sich bezüglich der Hypothese neutral verhält, und ein „x“ bedeutet, dass der Indikator der Hypothese widerspricht. Für Deutschland und Italien müssten alle vier Verteilungsindikatoren gemäß der Hypothese eine Zunahme der Ungleichheit anzeigen. Für Deutschland trifft dies mit vier Häkchen eindeutig zu, Italien hingegen verzeichnet zwei Häkchen und zwei „n“. In Frankreich müssten eine leichte Zunahme der Gleichverteilung oder Werte nahe bei null erwartet werden. Dies trifft in allen vier Fällen zu. Im Vereinigten Königreich müsste überall eine Zunahme der Umverteilung in Richtung Gleichheit feststellbar sein. Auf drei Indikatoren trifft dies auch tatsächlich zu, der Gini-Koeffizient im VK entwickelt sich allerdings konter-intuitiv und bildet den einzigen Ausreißer in Tabelle 12.

Von 16 zu Trends zusammengefassten Beobachtungen stützen 13 die Annahmen der Verteilungshypothese, zwei verhalten sich neutral, und eine widerspricht der Hypothese. Summa Summarum scheint die Hypo-

Tabelle 12: Konsistenz der stilisierten Fakten mit der Verteilungshypothese

	Lohnquote	Quantile	Gini	Armut
Deutschland	✓	✓	✓	✓
Frankreich	✓	✓	✓	✓
Italien	✓	n	✓	n
GB	✓	✓	x	✓

Anmerkung: Ein Häkchen bedeutet, dass die Erwartung gemäß der Hypothese erfüllt ist, ein „n“ bedeutet, dass der Indikator sich bezüglich der Hypothese neutral verhält, und ein „x“ bedeutet, dass der Indikator der Hypothese widerspricht.

these, dass sich eine Umschichtung von Profiten zu Löhnen einerseits und eine stärkere Gleichverteilung innerhalb der Lohnneinkommen andererseits positiv auf das Wachstum auswirken, mit den empirischen Befunden aus den vier größten Industrienationen der Europäischen Union übereinzustimmen. Länder, in denen die Ungleichheit sank, konnten ein besseres Wachstum verzeichnen als jene, in denen sie stieg.

6. Conclusio

6.1 Zusammenfassung

Die britische Volkswirtschaft wuchs im Beobachtungszeitraum mit einem Mittelwert von 2,8 Prozent. Der Wechselkurs, die Zinsen und die Exporte dürften keinen wesentlichen Einfluss auf das britische BIP gehabt haben. Die negativen Nettoexporte haben das BIP reduziert. Die steigenden Hauspreise und die expansive Fiskalpolitik während der Krisenjahre haben das Wachstum stimuliert. Die beiden letztgenannten Effekte reichen nicht aus, um das gesamte Wachstum des privaten Konsums zu erklären.

Die personelle Einkommensverteilung wurde nach der Betrachtung einer Reihe von unterschiedlichen Indikatoren als stabil mit leichter Tendenz zu einer stärkeren Gleichverteilung bezeichnet. Die funktionelle Verteilung hat sich zu Gunsten der Löhne verschoben. David Philips (IFS) bezeichnet die Reformen des Steuer- und Transfersystems unter Labour als „*strongly progressiv*.“ Der Mindestlohn hatte zur Folge, dass die Löhne im davon betroffenen Einkommenssegment deutlich stärker anstiegen als die Durchschnittslöhne. Seit damals lag auch die Profitquote stets unter dem langjährigen Durchschnitt.

In Italien und in Deutschland war das durchschnittliche Wachstum mit jeweils rund 1,5 Prozent sehr niedrig, die auf wachsende Ungleichheit hinweisenden Einkommensverteilungsindikatoren stützen die Hypothese

eines positiven Effekts einer egalitäreren Einkommensverteilung auf das Wachstum. Im Falle Deutschlands ist der Zusammenhang perfekt ersichtlich, alle Verteilungsindikatoren nehmen ab, während das Wachstum niedrig ist. Die mittelmäßigen Wachstumsraten in Frankreich liegen fast genau zwischen Deutschland/Italien einerseits und dem VK andererseits. Drei neutrale Indikatoren und eine leichte Abnahme der Ungleichheit gemäß Gini korrelieren perfekt mit den Erwartungen der Hypothese. Auch bei Großbritannien ist die Korrelation deutlich sichtbar, drei Verteilungsindikatoren nehmen zu, während das Wachstum das höchste aller vier Vergleichsnationen ist. Nur der Gini-Koeffizient ist ein eindeutiger Ausreißer. Von 16 untersuchten Indikatoren stimmen 13 mit den Erwartungen der Hypothese überein, zwei verhalten sich gegenüber der Hypothese neutral, und ein einziger Ausreißer ist feststellbar.

6.2 Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Welche wirtschaftspolitischen Schlüsse können aus den Kernresultaten dieses Artikels gezogen werden? Politik, die auf eine egalitäre personelle Verteilungswirkung abzielt, stützt den privaten Konsum und somit die wichtigste Komponente der aggregierten Nachfrage großer europäischer Volkswirtschaften. Auch ein Anstieg der Lohnquote hat einen stimulierenden Effekt auf die private Konsumnachfrage. Konsumstimulierende Maßnahmen der Labour-Regierung waren Steuersenkungen und Negativsteuern bzw. Transfers für BezieherInnen niedriger Einkommen sowie die Einführung eines Mindestlohnes und dessen jährliche Steigerung deutlich über dem Anstieg der Durchschnittslöhne.

Vor allem Volkswirtschaften, in denen sich funktionelle und personelle Einkommensverteilung in den letzten Jahren polarisiert hatten, verfügten über sehr schwache Wachstumsraten. Die Stützung der Lohnquote mittels vernünftiger Mindestlöhne und eine Entlastung der unteren Einkommenschichten mittels fiskalischer Maßnahmen wäre diesen Volkswirtschaften sehr zu empfehlen. Der Anteil der Vermögenssteuern am Steueraufkommen macht im VK konstant rund zehn Prozent aus. Diese Quelle wird in anderen Staaten kaum angezapft und könnte als Gegenfinanzierung für eine fiskalische Entlastung der unteren Einkommensgruppen herangezogen werden.

Die zahlreichen Maßnahmen der Labour-Regierung haben sich eindeutig zu Gunsten der unteren Einkommenschichten ausgewirkt. Trotzdem ist die personelle Verteilung nur geringfügig egalitärer geworden. Daher soll eine Erkenntnis für die Wirtschafts- und Sozialpolitik abschließend noch betont werden: Wenn von Seiten der Politik nichts passiert, wird die Verteilung in einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft automatisch ungleicher.

Anmerkungen

- ¹ Labour Manifest (1997) 4.
- ² Guardian Webseite (2008).
- ³ Giddens (1998) 118.
- ⁴ Ebendort 137-143.
- ⁵ Atzmüller (2006) 196.
- ⁶ Labour Manifesto (1997) 12.
- ⁷ Stockhammer (2007) 32.
- ⁸ Keynes (1936) 262.
- ⁹ Marglin, Bhaduri (1990) 164.
- ¹⁰ Palley (2005) 2.
- ¹¹ Für die Entwicklung der Verteilung siehe Abschnitt 3.
- ¹² Kitson, Wilkinson (2007) 811.
- ¹³ The Times (2007) 17.
- ¹⁴ Ameco-Daten der EU-Kommission (2008).
- ¹⁵ Hein, Truger (2008) 21.
- ¹⁶ Angeriz, Arestis (2007) 869.
- ¹⁷ Ameco-Daten der EU-Kommission (2008).
- ¹⁸ Ebendort.
- ¹⁹ Nationwide (2008).
- ²⁰ Abgaben/Einnahmen: IFS (2008).
- ²¹ Treasury (2008) 63.
- ²² Case et al. (2001) 13 und eigene Berechnungen.
- ²³ Ameco-Daten der EU-Kommission (2008) und eigene Berechnungen.
- ²⁴ Brewer et al. (2008) 4.
- ²⁵ Ebendort 29.
- ²⁶ Ebendort 27-28.
- ²⁷ Ebendort 33.
- ²⁸ In der Studie von 2008 findet sich keine exakte Zahl für eine Armutsquote. In „Poverty and Inequality in the VK: 2007“ geben die de facto gleichen AutorInnen die im Text genannten Zahlen für 2005/06 an.
- ²⁹ Europäische Kommission (2007) 260.
- ³⁰ Ameco-Daten der EU-Kommission (2008).
- ³¹ National Statistics (2008) 38-39.
- ³² Ebendort 37.
- ³³ Income (Income + Capital Gain Tax), Property (Inheritance tax / Capital transfer tax / Estate duty, Business rates, Council tax / Community charge / Domestic rates).
- ³⁴ HM Revenue & Customs (2008).
- ³⁵ Adam, Browne, Heady (2008) 12.
- ³⁶ Ebendort 16-18.
- ³⁷ HM Revenue & Customs (2008).
- ³⁸ Ebendort.
- ³⁹ Adam, Browne, Heady (2008) 22.
- ⁴⁰ Ebendort 25.
- ⁴¹ Ebendort 29-30.
- ⁴² Brewer (2008), 10-11 und eigene Berechnungen.
- ⁴³ Ebendort 11.
- ⁴⁴ Zaidi (2008) 4-5.
- ⁴⁵ Adam, Browne, Heady (2008) 56 und eigene Berechnungen.
- ⁴⁶ Ameco-Daten der EU-Kommission (2008).

- ⁴⁷ Phillips (2008) 284.
- ⁴⁸ Ebendort 283-284.
- ⁴⁹ Ebendort 288.
- ⁵⁰ Metcalf (2007), Fußnoten 55-56.
- ⁵¹ Ebendort 2-4.
- ⁵² Dickens, Manning (2006), Folie 3.
- ⁵³ Metcalf (2006) 38.
- ⁵⁴ Ameco-Daten der EU-Kommission (2008).
- ⁵⁵ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2008).
- ⁵⁶ Sachverständigenrat (2008) 460.
- ⁵⁷ Institut national de la statistique et des études économiques (2008a).
- ⁵⁸ Eurostat-Daten der EU-Kommission (2008).
- ⁵⁹ Banca Italia (2006) 63; (2004) 61; (2002) 61; (2000) 55; (1998) 53.
- ⁶⁰ Eurostat-Daten der EU-Kommission (2008).
- ⁶¹ Deutsche Bundesregierung (2008) 306.
- ⁶² Institut national de la statistique et des études économiques (2008b).
- ⁶³ Istituto nazionale di statistica (2006) 1 und (2002) 1.
- ⁶⁴ Banca Italia (2006) 16 und (1998) 49.
- ⁶⁵ Eurostat-Daten der EU-Kommission (2008).
- ⁶⁶ Für den Indikator „Verteilung gemäß Quantilen“ ist eine Gegenüberstellung der Zahlen nicht aussagekräftig. Für das VK wurden Daten verwendet, bei denen die Einkommenszuwächse relativ zum jeweiligen Einkommen des Quintils beobachtet wurden. Es ergab sich eine Relation von 1,092, was auf eine leichte Zunahme der Gleichheit schließen lässt. In den Vergleichsstaaten wurde hingegen der Einkommensanteil des jeweiligen Quintils am gesamten Einkommenskuchen betrachtet. In Deutschland nahm der Anteil der unteren drei Dezile am Gesamteinkommen von 1993 bis 2005 um 2,6 Prozentpunkte ab, jener der oberen drei Dezile stieg um 3,4 Prozentpunkte. In Frankreich und Italien betragen die Veränderungen jeweils +/- 0. Eine moderate Zunahme der Gleichverteilung für das VK gemäß Quantilen wurde in Kapitel 2.3.4. festgestellt, ein Rückgang der Armut um 3,7 Prozentpunkte in Kapitel 2.3.2.

Literatur

- Adam, Stuart; Browne, James; Heady, Christopher, Taxation in the UK; <http://www.ifs.org.UK/mirrleesreview/reports/UKtax.pdf> (6. 11.2008).
- Angeiz, Alvaro; Arestis, Philip – Monetary Policy in the UK, in: Cambridge Journal of Economics 31 (2007).
- Atzmüller, Roland, „Workfare“ statt sozialer Sicherheit? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Großbritannien unter New Labour, in: Wirtschaft und Gesellschaft 32/2 (2006) 191-208.
- Banca Italia (1998, 2000, 2002, 2004 2006), Survey on household income and wealth; http://www.bancaditalia.it/statistiche/indcamp/bilfait/boll_stat (10.8.2008).
- Brewer, Mike, Welfare reforms in the UK 1997 – 2007; http://www.ifs.org.UK/publications.php?publication_id=4072 (8.11.2008).
- Brewer, Mike; Muriel, Alastair; Phillips, David; Sibieta, Luke, Poverty and Inequality in the UK: 2008; <http://www.ifs.org.UK/comms/comm105.pdf> (9.4.2008).
- Case, Karl; Quigley, John; Shiller Robert, Comparing Wealth Effects: The Stock Market Versus the Housing Market (xyz 2001).
- Deutsche Bundesregierung, Dritter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; http://www.bmas.de/coremedia/generator/26742/property=pdf/dritter__armuts__und__reichtumsbericht.pdf (10. 9. 2008).

- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Webseite; <http://www.diw.de/deutsch/soep/26628.html> (8.9.2008).
- Dickens, Richard; Manning, Alan, The National Minimum Wage and wage inequality: an update (Powerpoint-Präsentation 2006); wpeg.group.shef.ac.uk/documents/NMW_Inequality_Update.ppt.
- Europäische Kommission, Employment in Europe 2007; http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/employ_2007_en.htm (22.5.2008).
- Giddens, Anthony, Der dritte Weg (Frankfurt 1999).
- Guardian, Webseite; <http://www.guardian.co.uk/society/2002/jan/09/comment> (22. 4. 2008).
- Hein, Eckhard; Truger, Achim, Fiscal policy in the macroeconomic policy mix: A critique of the New Consensus Model and a comparison of macroeconomic policies in France, Germany, the UK and Sweden from a Post-Keynesian perspective (=IMK working paper, Düsseldorf 2008).
- Her Majesty's Revenue & Customs, Webseite; <http://www.hmrc.gov.uk/rates/it.htm> (5. 11. 2008).
- IFS, Current receipts, by tax and year (=Publikation des Institute for Fiscal Studies); Webseite: http://www.ifs.org.uk/ff/revenue_composition.xls. (3. 11. 2008).
- Institut national de la statistique et des études économiques, Distribution des revenus disponibles des ménages ; www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/donnees-detaillees/niveau-vie/TW-revdisp-distribution.xls (2008a).
- Institut national de la statistique et des études économiques, Taux de pauvreté; http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=NATSOS04402®_id=0 (2008b); (Einsicht am 13. 8. 2008).
- Istituto nazionale di statistica, La povertà relativa in Italia nel 2002; <http://www.bancoalimentare.org/documenti/NotaPOvert-2003.pdf> (13. 8. 2008).
- Istituto nazionale di statistica, La povertà relativa in Italia nel 2006; http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20071004_01/testointegrale20071004.pdf (13. 8. 2008).
- Keynes, John Maynard, The General Theory of Employment, Interest and Money (London 1936).
- Kitson, Michael; Wilkinson, Frank, The economics of New Labour: policy and performance, in: Cambridge Journal of Economics 31 (2007).
- Labour Manifesto, New Labour because Britain deserves better; <http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml> (24. 10. 2007).
- Low Pay Commission, Low Pay Commission Report 2008; http://www.lowpay.gov.uk/lowpay/rep_a_p_index.shtml (7. 8. 2008).
- Low Pay Commission, Webseite <http://www.lowpay.gov.uk/> (7.8.2008).
- Marglin, Stephen; Bhaduri, Amit, Profit Squeeze and Keynesian Theory, in: Marglin, Stephen; Schor, Juliet B., The Golden Age of Capitalism (Oxford 1990).
- Metcalf, David, Why has the British National Minimum Wage had little or no impact on employment? (=Centre of Economic Performance CEP Discussion Paper No 781); <http://eprints.lse.ac.uk/19742/> (6. 7. 2008).
- Metcalf, David, On the impact of the British National Minimum Wage on pay and employment (=LSI working paper 2006).
- National Statistics, The effects of taxes and benefits on household income, 2006/07; <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/taxbhi0608.pdf> (4. 7. 2008).
- Nationwide Bausparkassa, Webseite; <http://www.nationwide.co.uk/hpi/historical.htm> (14. Juni 2008).
- Palley, Tom, Class Conflict and the Cambridge theory of distribution, in: Gibson, Bill (Hrsg.), Joan Robinson's Economics (Cheltenham 2005).

- Phillips, David, The impact of tax and benefit reforms to be implemented in April 2008 (=Publikation des Institute for Fiscal Studies); <http://www.ifs.org.UK/budgets/gb2008/08chap14.pdf> (7. 7. 2008).
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2007/08; <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-frueher.php> (8. 9. 2008).
- Stockhammer, Engelbert; Onaran, Özlem; Ederer, Stefan, Functional income distribution and aggregate demand in the Euro-area (=Working Paper Wirtschaftsuniversität Wien); http://epub.wu-wien.ac.at/dyn/virlib/wp/eng/mediate/epub-wu-01_b8e.pdf?ID=epub-wu-01_b8e (22. 5. 2008).
- The Times (12. Juli 2007).
- Treasury, Public Expenditure Statistical Analyses 2008; http://www.hm-treasury.gov.UK/pespub_pesa08.htm (4. 11. 2008).
- Zaidi, Asghar, Tax Credit Policy in the UK and its Lessons for Austria (=Europäisches Zentrum, Policy brief January 2008); http://www.euro.centre.org/data/1199872833_8303.pdf (6. 11. 2008).

Zusammenfassung

Zur vielleicht großen Überraschung für viele kontinentale BeobachterInnen hat die Ungleichheit in der britischen Einkommensverteilung im ersten Labour-Jahrzehnt von 1997 bis 2007 abgenommen. Dies gilt sowohl für die funktionelle als auch in geringerem Ausmaß für die personelle Verteilung. Überdies lag das durchschnittliche Wachstum mit einem Mittelwert von 2,84 Prozent deutlich über jenem anderer großer europäischer Volkswirtschaften. Insgesamt weicht die Entwicklung im Vereinigten Königreich (VK) deutlich von jener in der restlichen EU ab. Der Artikel versucht darzulegen, dass zwischen der egalitäreren Verteilung im Vereinigten Königreich und dem gleichzeitigen überdurchschnittlichen Wachstum ein kausaler Zusammenhang besteht. Die britische Entwicklung wird zu diesem Zwecke mit jener in den anderen drei großen europäischen Volkswirtschaften – Deutschland, Frankreich und Italien – verglichen. Die stilisierten Fakten deuten tatsächlich auf einen positiven Einfluss der egalitäreren Einkommensverteilung auf das robuste Wirtschaftswachstum hin.

Schriftenreihe der Arbeiterkammer Wien

■ sozialpolitik in diskussion ■ sozialpolitik in diskussion

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

Bisher sind folgende Bände erschienen:

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

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

BERICHTE UND DOKUMENTE

Arbeitsbeziehungen in Slowenien

Michael Mesch

Unter den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL), die durch die Osterweiterungen der Jahre 2004 und 2007 Aufnahme in der EU fanden, weist Slowenien das höchste wirtschaftliche Entwicklungsniveau auf.¹ Die traditionell gute Ausbildung der Arbeitskräfte, intensive Westkontakte und frühzeitige marktwirtschaftliche Reformen begünstigten schon in der Phase des jugoslawischen Selbstverwaltungssozialismus Innovationen und ein hohes technisches Niveau in den slowenischen Industrieunternehmen. 1991 erklärte das Parlament in Laibach die Unabhängigkeit. In der Folge wählte das Land eine Strategie des graduellen wirtschaftlichen Übergangs. Dabei ging die Modernisierung der Unternehmen der Privatisierung voraus. Und Letztere erfolgte in hohem Maße an die jeweilige Belegschaft und die leitenden Angestellten. Wie auch Tschechien und die Slowakei forcierte Slowenien die industriellen Exporte, war dabei aber weniger auf westliche Direktinvestitionen angewiesen, was sich nun in der Weltwirtschaftskrise positiv auswirkt.² Die vergleichsweise günstige wirtschaftliche Entwicklung Sloweniens nach der Transformation beruht aber auch auf den hoch organisierten und stark institutionalisierten Arbeitsbeziehungen, der regelmäßigen Einbindung der Sozialpartner in

die wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungsprozesse und der gesamtwirtschaftlich koordinierten Lohnpolitik.

Gewerkschaften

Die Gewerkschaftsbewegung Sloweniens zeichnet sich in organisatorischer Hinsicht durch Pluralismus aus. Es gibt nicht weniger als sieben repräsentative Gewerkschaftsbünde.³ Gemäß dem einschlägigen Gesetz aus 1993 kommt einem nationalen Gewerkschaftsbund dann der Status der Repräsentativität zu, wenn die Organisation mindestens 15% der Beschäftigten einer Branche auf sich vereint bzw. als Dachverband mehrerer Branchen mindestens 10% der Beschäftigten in wenigstens zwei Wirtschaftszweigen.⁴

Gewerkschaftspluralismus kann negative Folgen haben, wenn er in Form von Gewerkschaftskonkurrenz auftritt, welche erhebliche Anteile der verfügbaren Mittel bindet und/oder gemeinsame Aktivitäten blockiert. In Slowenien sorgen mehrere Faktoren dafür, dass diese negativen Folgen unterbleiben oder zumindest abgeschwächt werden. Erstens entfallen auf den größten Dachverband, den „Bund Freier Gewerkschaften“ (ZSS), fast die Hälfte aller Gewerkschaftsmitglieder. Zweitens konzentrieren sich die Mitglieder der kleineren Gewerkschaftsbünde zu meist auf jeweils nur eine Region oder einen Wirtschaftsbereich. Und drittens ließen die neoliberal ausgerichtete Politik der von 2004 bis 2008 regierenden Mitte-rechts-Koalition unter der Führung der Slowenischen Demokratischen Partei (SDS) und deren Ver-

suche, die Gewerkschaftsbewegung zu schwächen, die verschiedenen Gewerkschaftsdachverbände zusammenrücken und enger kooperieren.

Wie in fast allen europäischen Ländern ging auch in Slowenien der Organisationsgrad der Gewerkschaften in den letzten beiden Jahrzehnten zurück, jedoch weniger stark als in den anderen MOEL. 1993 hatte der Organisationsgrad noch 63% betragen, aber aufgrund der wirtschaftlichen Übergangskrise und der parteipolitisch bedingten, anfangs konfliktintensiven Pluralisierung der Gewerkschaftsbewegung fiel er in der Folge deutlich, nämlich auf 45% (1999).⁵ 2002 belief sich der Organisationsgrad auf 42% und 2005 auf 37,1%.⁶ Damit weist Slowenien einen weit über dem Durchschnitt der EU-27 (25%) liegenden Organisationsgrad und den höchsten unter den MOEL auf.

Seit der Unabhängigkeit und insbesondere während der Amtsperiode der neoliberalen SDS-Koalitionsregierung haben die slowenischen Gewerkschaften sowohl ihren gesellschaftlichen Einfluss, also ihre Fähigkeit, die öffentliche Meinung zu beeinflussen und öffentliche Proteste zu organisieren, eindrucksvoll unter Beweis gestellt, als auch ihren unmittelbaren politischen Einfluss auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, v. a. über die Mitwirkung im Wirtschafts- und Sozialrat (siehe unten) und über nationale Kollektivverträge.⁷

Mehrstufiges Kollektivvertragssystem

Die lohnpolitische Steuerung erfolgt in Slowenien über ein vierstufiges System sozialpolitischer Abkommen, bestehend aus einem dreiseitigen gesamtwirtschaftlichen Sozialpakt und

aus jeweils zweiseitigen Kollektivverträgen für den privaten Sektor (bzw. den öffentlichen Sektor), auf der Branchenebene und auf der Unternehmensebene. Diese Abkommen stehen in wechselseitiger Beziehung zueinander: Die Umsetzung der Regelungen der Sozialpakete beruht im lohnpolitischen Bereich (horizontale und vertikale Koordination) auf den hierarchisch geordneten Kollektivverträgen. Und die Kollektivverträge niedriger Ebene nehmen Bezug auf die Vereinbarungen auf höherer Ebene. Dabei gilt der Grundsatz, dass Regelungen auf hoher Ebene durch nachfolgende Kollektivverträge niedrigerer Ebene nicht eingeschränkt werden dürfen. Nach dem Günstigkeitsprinzip können auf niedrigerer Ebene aber sehr wohl bessere Arbeitsbedingungen vereinbart werden. Sowohl die sektoralen Kollektivverträge als auch die Branchenkollektivverträge gelten jeweils für das ganze Land. Regionale Kollektivverträge sind nicht üblich. In den letzten Jahren erfolgte innerhalb des Kollektivvertragssystems eine Aufwertung der Branchenkollektivverträge. Diese bilden seit 2006 die Eckpfeiler des Systems.

Dreiseitiger gesamtwirtschaftlicher sozialer Dialog

1994 einigten sich Regierung und Sozialpartner über die systematische Beteiligung der Letzteren an der politischen Willensbildung und die Schaffung eines dreiseitigen Informations-, Beratungs-, Verhandlungs- und Vereinbarungsgremiums, des „Wirtschafts- und Sozialrats“ (ESS), für diesen Zweck.⁸ Im Juni 2007 vereinbarten Regierung und Sozialpartner eine neue Zusammensetzung des Wirtschafts- und Sozialrats. Demge-

mäß kann jede Seite (Regierung, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände) bis zu acht VertreterInnen nominieren. Weiterhin hat jede Seite nur eine Stimme. Auf Gewerkschaftsseite sind nun alle repräsentativen Dachverbände im Rat vertreten, der Bund Freier Gewerkschaften hat zwei Delegierte.⁹

Von besonderer Bedeutung unter den zahlreichen Funktionen des Wirtschafts- und Sozialrats sind die Ausarbeitung von Entwürfen arbeitspolitischer Gesetze, die Aushandlung und der Abschluss von Sozialpakten, welche den Kurs der Wirtschafts- und Sozialpolitik für ein oder mehrere Jahre festlegen, und die Beratungen über die Höhe des gesetzlichen nationalen Mindestlohns.

Sozialer Pakt für 2007-9

Sozialpakete kamen bereits für die Jahre 1994, 1995 und 1996 und dann wiederum für 2003-5 zum Abschluss. Nach achtzehnmonatigen Verhandlungen vereinbarten Regierung und Sozialpartner im Juli 2007 einen Sozialpakt, welcher die wirtschafts- und sozialpolitische Strategie für die ersten drei Jahre nach der Einführung des Euro (1. 1. 2007) festlegte. Die Inhalte dieses umfassenden Abkommens reichen von Steuer- und Budgetpolitik über die Wachstumsstrategie und die Inflationskontrolle bis zur Lohn- und Beschäftigungspolitik.¹⁰

Am stärksten umstritten war das Kapitel über Lohnpolitik. Darin wurde zum einen festgehalten, dass die in den Kollektivverträgen auf sektoraler, Branchen- und Unternehmensebene zu vereinbarenden Nominalloohnerhöhungen Teuerung *und* Zuwachs der Arbeitsproduktivität zu berücksichtigen haben. Zum anderen können Branchenkollektivverträge Bedingun-

gen enthalten, bei deren Vorliegen Unternehmenskollektivverträge von Abkommen höherer Ebene nach unten abweichen dürfen (Öffnungsklausel).

Einige Arbeitgebervertreter hatten gefordert, dass Lohnverhandlungen nur noch auf der Betriebsebene geführt werden und dabei die Produktivitätsentwicklung außer Acht gelassen wird. Dieser Vorstoß stellte nichts anderes dar als einen Versuch, den Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnentwicklung wesentlich zu schwächen, denn der Deckungsgrad der Branchenkollektivverträge ist (noch) sehr hoch, während Unternehmenskollektivverträge nur in einer Minderheit der Firmen existieren und daher insgesamt einen deutlich niedrigeren Deckungsgrad aufweisen. Den Gewerkschaften gelang es also, den Fortbestand des überbetrieblichen Kollektivvertragssystems zu sichern und die Berücksichtigung des Produktivitätsfortschritts für die Lohnentwicklung festzuschreiben. Das Zugeständnis der Öffnungsklausel war der Preis dieser Erfolge.

Zweifellos trug die systematische Einbeziehung der Sozialpartner in die wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen nicht unwesentlich zur günstigen Entwicklung der slowenischen Wirtschaft bei, denn sie sicherte die Umsetzung der politischen Weichenstellungen in der Phase des graduellen Übergangs zur kapitalistischen Marktwirtschaft, in der Vorbereitung auf den EU-Beitritt (1. 5. 2004) und auf die Teilnahme an der Währungsunion ab, stabilisierte die Erwartungen der wirtschaftlichen Akteure und stärkte den Zusammenhalt der Gesellschaft.

Mindestlohn

Die Einführung eines nationalen Mindestlohns erfolgte 1995 per Ge-

setz, dem eine entsprechende Vereinbarung im Wirtschafts- und Sozialrat vorausging.¹¹ Gemäß diesem Mindestlohngesetz verhandelten Regierung und Sozialpartner alljährlich im Rat über das Ausmaß der Erhöhung des Mindestlohns. Die betreffende Einigung diene dann jeweils als Vorlage für einen Gesetzesbeschluss.

Seit 2006 regelt das Gesetz über die Bestimmung des Mindestlohns den Modus der Festlegung und die Richtlinien für das Ausmaß der alljährlichen Anpassung des nationalen Mindestlohns.¹² Demgemäß setzt der Arbeitsminister nach Konsultation der Sozialpartner im Rat die neue Höhe des Mindestlohns fest. Diese Bestimmung wird dann offiziell verlautbart und tritt jeweils am 1. 8. in Kraft. In Bezug auf das Ausmaß der Anpassung sieht das Gesetz eine Anhebung in der Höhe des prognostizierten Anstiegs des Verbraucherpreisindex vor. Eine Berücksichtigung des Produktivitätsfortschritts bei der Fixierung des Mindestlohns ist demnach nicht vorgeschrieben.

Insofern ist es nicht verwunderlich, dass sich die Relation zwischen Mindestlohn und durchschnittlichem Bruttolohn von 43,1% (2004/5) auf 39,7% (2007/8) verschlechterte.¹³ Ab August 2008 belief sich der gesetzliche Mindestlohn auf 589 € pro Monat (netto 425 €). Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die lediglich den Mindestlohn bezogen, betrug im März 2009 rd. 3%.¹⁴

Im Oktober 2008 kündigte der Bund Freier Gewerkschaften an, der neuen Mitte-links-Regierung die Anhebung des Mindestlohns über die Armutsrisiko-Schwelle (2007 netto 495 € für Einzelpersonen-Haushalte) vorzuschlagen.¹⁵ Unter den Sozialpartnern besteht Einigkeit darüber, dass die gesetzliche

Richtlinie für das Ausmaß der jährlichen Anpassung des Mindestlohns zu verändern sei. Neben der prognostizierten Teuerung solle auch die Erhöhung der Arbeitsproduktivität Berücksichtigung finden. Eine Arbeitsgruppe des Wirtschafts- und Sozialrats erstellt einen Entwurf für ein novelliertes Mindestlohngesetz.¹⁶

Europäisierung des Arbeitsrechts

Wichtige gesetzliche Grundlagen der individuellen bzw. kollektiven Arbeitsbeziehungen sind das Gesetz über Arbeitsverhältnisse (2003) bzw. das Gesetz über Kollektivverträge (2006). Beiden Parlamentsbeschlüssen gingen jeweils mehrjährige Verhandlungen zwischen Regierung und Sozialpartnern im Rat voraus.

Das Arbeitsverhältnissetz, welches das Laibacher Parlament im April 2002 verabschiedete und das am 1. 1. 2003 in Kraft trat, regelt die individuellen Arbeitsverträge und bedeutete einen wesentlichen Schritt in der ‚Europäisierung‘ des slowenischen Arbeitsrechts.¹⁷ Diese Norm vollendete den Übergang zu vertraglichen Arbeitsbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Im System des jugoslawischen Selbstverwaltungssozialismus mit gesellschaftlichem Eigentum waren die Beschäftigten auch Eigentümer des Betriebs und der Produktionsmittel gewesen – und somit gleichzeitig auch Arbeitgeber.

Das Kollektivvertragsgesetz wurde im März 2006 vom Parlament beschlossen und beinhaltet auch die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Branchenkollektivverträgen durch den Arbeitsminister.¹⁸

Sektorale Kollektivverträge

Im Juni 2006 schlossen die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände erstmals ‚autonom‘, d. h. ohne Beteiligung der Regierung, einen Kollektivvertrag für den privaten Sektor ab, nämlich für den Zeitraum Juli 2006 bis Dezember 2007.¹⁹ Davor hatte es jeweils dreiseitige lohnpolitische Abkommen für den privaten Sektor gegeben (1999-2001, 2002-4, 2004-5), welche in der Folge als Gesetz beschlossen worden waren.²⁰ Doch sowohl die Arbeitgeberverbände als auch die Gewerkschaften hatten Kollektivvertragsverhandlungen ohne unmittelbare Einflussnahme der Regierung (eine mittelbare besteht bei Zustandekommen eines Sozialpakts im Wirtschafts- und Sozialrat) befürwortet, und im September 2005 hatten die Arbeitgeber das trilaterale lohnpolitische Abkommen gekündigt.

Die Bestimmungen des Kollektivvertrags für den privaten Sektor gelten nicht für alle Unternehmen und deren Beschäftigte aus diesem Bereich, sondern nur für eine kleine Minderheit. Alle Regelungen des sektoralen Kollektivvertrags betreffen jene Unternehmen, die keinem Branchenkollektivvertrag unterliegen. Und für Unternehmen, die von einem Branchenkollektivvertrag erfasst werden, sind jene Bestimmungen des sektoralen Kollektivvertrags bindend, die Materien betreffen, welche nicht im Branchenkollektivvertrag geregelt sind.

Der Kollektivvertrag für den privaten Sektor und die meisten Branchenkollektivverträge sehen in einheitlicher Weise neun Lohnstufen vor, wobei diese nach Qualifikationsanforderungen (Stufe 1 = Tätigkeiten ohne Qualifikationsanforderung, Stufe 9 = Tätigkeit hoher Verantwortung, die i. d. R. den Abschluss eines Doktoratsstudiums

erfordert) definiert sind. Der niedrigste Grundlohn der Stufe 9 beträgt das Dreifache des niedrigsten Grundlohns der Stufe 1.²¹ Die neunteiligen Lohnskalen der einzelnen Branchen unterscheiden sich nur durch ihr Niveau. Die Kollektivverträge beinhalten jeweils den prozentuellen jährlichen Anstieg für den niedrigsten Grundlohn der Stufe 1, woraus sich auch die absoluten Erhöhungen für die niedrigsten Grundlöhne aller anderen Stufen ergeben.

Die Verhandlungen über einen Kollektivvertrag des privaten Sektors für 2008-9 gingen keineswegs reibungslos vor sich.²² Nach mehreren ergebnislosen Verhandlungsrunden organisierten die sechs Gewerkschaftsverbände des privaten Sektors am 17. 11. 2007 eine eindrucksvolle Großkundgebung in Laibach. Sie forderten angesichts der Teuerung kompensatorische Lohnanhebungen und eine Beteiligung der Beschäftigten an den hohen Unternehmensgewinnen. Es folgten weitere Gesprächsrunden ohne Resultat, denn die Arbeitgeber verweigerten die Aufnahme einer Produktivitätsklausel in dem Kollektivvertrag. Daraufhin hielten die sechs Gewerkschaftsbünde am 12. 3. 2008 einen generellen Warnstreik im Bereich des privaten Sektors ab, an dem rd. 165.000 Beschäftigte teilnahmen. Die Gewerkschaften stellten mit diesen Großaktionen weitere Male ihre hohe Mobilisierungsfähigkeit unter Beweis.

Am 30. 5. 2008 einigten sich die Sozialpartner des privaten Sektors schließlich auf einen Kollektivvertrag für 2008-9, der u. a. auch die nachträgliche Teuerungsabgeltung für 2007 in Form einer Einmalzahlung einschließt.²³ Weiters beinhaltet der sektorale Kollektivvertrag die jährlichen Erhöhungen des niedrigsten Grundlohns der ersten Stufe der neunteiligen

Lohnskala und regelt die Kompensation im Falle unerwartet hoher Inflation. Unternehmen, die Verluste schreiben, können die Anhebung der niedrigsten Grundlöhne bei Übereinstimmung mit den betreffenden Gewerkschaften um sechs Monate verschieben, falls die Lohnerhöhungen eine größere Zahl von Arbeitsplätzen gefährdeten (Öffnungsklausel). Die Gewerkschaften setzten die Aufnahme einer Produktivitätsklausel in Bezug auf die Branchenkollektivverträge durch: Die Unternehmen sind demgemäß verpflichtet, die Möglichkeit von zusätzlichen Lohnerhöhungen entsprechend der Zunahme der Arbeitsproduktivität der jeweiligen Branche im Vorjahr und unter Berücksichtigung der Gewinnsituation der Firma zu überprüfen. Unmittelbar betreffen die Regelungen des sektoralen Kollektivvertrags jene rd. 40.000 Beschäftigten von Privatunternehmen, die nicht einem Branchenkollektivvertrag unterliegen.

Problematisch ist dieser Abschluss nach Ansicht von Beobachtern, auch aus den Reihen der Gewerkschaften, insofern, als der nationale Mindestlohn zu dem Zeitpunkt (567 €) höher war als die niedrigsten Grundlöhne der fünf untersten Lohnstufen des Kollektivvertrags. Dies bedeutete, dass BezieherInnen sehr niedriger Löhne durch den Kollektivvertragsabschluss keinerlei auch nur nominelle Verbesserung ihrer Lohnsituation erfuhren, weil sie weiterhin lediglich den Mindestlohn bezogen.

Branchenkollektivverträge

2007 bestanden in Slowenien 28 Branchenkollektivverträge im Bereich des privaten Sektors, 3 für staatliche Wirtschaftsbereiche (Elektrizitätsversorgung, Kohlebergbau, Eisenbahn)

und 9 im öffentlichen Dienst.²² Diese Kollektivverträge regeln nicht nur die Löhne und Gehälter der Beschäftigten, sondern auch die sonstigen Arbeitsbedingungen.

Schlichtungsverfahren für den Fall von unüberbrückbaren Konflikten im Zuge von Kollektivverhandlungen sind im neuen Kollektivvertragsgesetz von 2006 geregelt. Die Überwachung der Einhaltung kollektivvertraglicher Bestimmungen obliegt – neben den Gewerkschaften – dem staatlichen Arbeitsinspektorat. Gibt es Auslegungsprobleme bestehender Verträge, so können letztlich auch – anders als in den meisten anderen MOEL, wo entsprechende Institutionen fehlen – die Arbeitsgerichte angerufen werden.

Gemäß dem Kollektivvertragsgesetz 2006 erklärt der Arbeitsminister jene Branchenkollektivverträge für allgemeinverbindlich, welche abgeschlossen wurden durch repräsentative Gewerkschaften und einen oder mehrere Arbeitgeberverbände, deren Mitgliedsunternehmen im betreffenden Bereich mehr als die Hälfte der ArbeitnehmerInnen beschäftigen. In der Vergangenheit waren dank der Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer (GZS) alle Branchenkollektivverträge allgemeinverbindlich. Der Deckungsgrad der Kollektivverträge in Slowenien war daher außergewöhnlich hoch und lag bei ca. 95%.²⁵

Doch im Juni 2006 beschloss die Mitte-rechts-Mehrheit im Parlament ein neues Wirtschaftskammer-Gesetz, welches für diese Organisation freiwillige Mitgliedschaft vorsieht.²⁶ Seither ist die Mitgliederzahl in der Wirtschaftskammer stark rückläufig. Die Handwerkskammer (OZS), für die nach wie vor Pflichtmitgliedschaft besteht, wird entsprechend dem neuen Kollektivvertragsgesetz nach einer Übergangspe-

riode, die 2009 endet, keine Kollektivverträge mehr abschließen. Nur noch Arbeitgeberverbände mit freiwilliger Mitgliedschaft sind dazu berechtigt.

Da sich die Unternehmerverbände in ihrer Gesamtheit wegen des veränderten rechtlichen Status der Wirtschaftskammer im Umbruch befinden und die organisatorischen Kapazitäten des „Slowenischen Arbeitgeberverbands“ (ZDS) – dem neben der Wirtschaftskammer zweiten großen Arbeitgeberverband – noch im Aufbau, ist in naher Zukunft mit einem deutlichen Absinken des Organisationsgrades der Arbeitgeberverbände insgesamt von 100% auf etwa 63-73% zu rechnen.²⁷ Somit besteht auch die Gefahr, dass in manchen Branchen der Erfassungsgrad der betreffenden Arbeitgeberverbände unter die 50%-Schwelle sinkt, deren Überschreitung die Voraussetzung für eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung darstellt. Der Deckungsgrad der Kollektivverträge wird sich also zweifellos, ausgehend von dem erwähnten sehr hohen Niveau, erheblich reduzieren. Wie weit, wird zum einen von der Mitgliedschaftsdynamik auf der Arbeitgeberseite abhängen und zum anderen von den Bemühungen der Gewerkschaften, ihre Präsenz in den Unternehmen zu verstärken, um kollektivvertragliche Arbeitsbedingungen entsprechend dem jeweiligen Branchenabkommen durchzusetzen.

Unternehmenskollektivverträge

Über die Branchenkollektivverträge hinaus besteht die Möglichkeit, auf dezentraler Ebene Kollektivverträge abzuschließen, welche die besondere Situation des Unternehmens oder Betriebs berücksichtigen und damit zusätzliche Leistungsanreize bieten können. Derartige Firmenkollektivverträge

existieren v. a. in den erfolgreichen Groß- und Mittelunternehmen.²⁸ Da es für Unternehmenskollektivverträge keine Registrierungspflicht gibt, ist ihre Zahl unbekannt. Experten schätzen sie auf mehrere Tausend.²⁹

Die in Slowenien ebenfalls bestehenden Betriebsräte (duals System der betrieblichen ArbeitnehmerInnen-Interessenvertretung) können Betriebsvereinbarungen in dem Rahmen abschließen, in dem das Gesetz oder ein bestehender Firmenkollektivvertrag sie dazu ermächtigt. In der Praxis kooperieren Betriebsräte und Gewerkschaften und stimmen ihre jeweiligen betrieblichen Aktivitäten miteinander ab, weil die Gewerkschaften in der Regel die Mehrheit der Mitglieder des Betriebsrates stellen.³⁰

Ursachen der Sonderentwicklung der slowenischen Arbeitsbeziehungen

Abschließend soll kurz die Frage behandelt werden, wieso sich die Arbeitsbeziehungen in Slowenien anders entwickelten als in den ehemaligen staatssozialistischen Ländern Osteuropas und auch anders als in den übrigen früheren jugoslawischen Teilrepubliken.

Grdešić (2008) streicht in diesem Zusammenhang zwei kritische Entwicklungsphasen heraus. Die ersten wesentlichen Weichenstellungen erfolgten nach dem Bruch Titos mit Stalin 1948. Die extrem exponierte außenpolitische Situation Jugoslawiens veranlasste die politischen Eliten dazu, den ArbeiterInnen und Angestellten zusätzliche Konzessionen zu machen, beruhte ihre Legitimität doch auf deren Zustimmung. Die wichtigsten dieser Zugeständnisse waren die Arbeiterselbstverwaltung in den Betrieben mit ihrem partizipatorischen

System der Arbeitsbeziehungen und das gesellschaftliche Eigentum an den Unternehmen, welches eine stärkere Bindung der Beschäftigten an ‚ihre‘ Firma bewirkte. Dieses gesellschafts-politische Großexperiment des zweiten Jugoslawien schloss auch die Dezentralisierung der Wirtschaft und die Einführung von Marktelementen ein. Während in den sowjetischen Satellitenstaaten mit ihrer rigiden staatssozialistischen Planwirtschaft die stalinistische Lösung darin bestand, dass die kommunistische Parteielite und die politisch ernannten Betriebsleiter die Arbeiterklasse unter rigider Kontrolle hielten, notfalls unter Einsatz brutalster Gewalt, bildeten sich in Jugoslawien in den Betrieben quasi-mikrokorporatistische Koalitionen von Betriebsleitern und Belegschaften mit dem Ziel, zur Gewährleistung des eigenen Einkommens das Überleben des Betriebs auf den (nationalen und im Falle Sloweniens auch internationalen) Märkten zu sichern.

Weitere entscheidende Weichenstellungen fanden Ende der Achtziger- und in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre statt, als der jugoslawische Bundesstaat zerfiel und Slowenien, seit 1991 unabhängig, erstmals den politischen Kurs eigenständig bestimmen konnte. In Bezug auf die Lehren aus den katastrophalen Resultaten der Schocktherapie der letzten jugoslawischen Bundesregierung waren sich die politische Elite, die Betriebsleiter und die Belegschaften einig: Die beste Lösung für Slowenien mit seiner vergleichsweise hoch entwickelten, humankapitalintensiven Wirtschaft, seinen partizipatorischen Arbeitsbeziehungen und seinem gut ausgebauten Sozialsystem wäre ein gradueller Übergang zu einer sozialen Marktwirtschaft kontinental-europäischer Art. Da die politischen

und wirtschaftlichen Eliten zur Bewältigung der Transformation und zur folgenden Gestaltung und Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft effektive Repräsentanten der Belegschaften benötigten, kamen sie deren Interessen entgegen. Wichtige legislative Schritte in der Anpassung der Arbeitsbeziehungen nach kontinental-europäischem Vorbild erfolgten schon vor der Unabhängigkeit. So definierte das Gesetz über die Grundrechte des Beschäftigungsverhältnisses aus 1989 erstmals den Begriff des „Arbeitnehmers“ (während jener des „Arbeitgebers“ noch unklar blieb) und enthielt Regelungen für Kollektivverhandlungen und -verträge.³¹

Doch die politischen und wirtschaftlichen Eliten waren nicht die einzigen aktiven Gestalter des Reformkurses. Dank seiner inhaltlichen Neuausrichtung, der Reorganisation und seiner überraschenden Mobilisierungskraft konnte der Bund Freier Gewerkschaften, die Nachfolgekonföderation der ehemaligen kommunistischen Einheitsgewerkschaft, die Gestaltung des wirtschaftlichen und sozialen Übergangs signifikant beeinflussen.³²

Unter Druck von Seiten neu gegründeter Gewerkschaften und auch von Seiten der 1990-2 regierenden Mitte-rechts-Koalition Demos, reorientierte sich der Bund rasch an den realen Interessen der Beschäftigten. Seine hohe Mobilisierungsfähigkeit bewies der Bund 1991 mit Protesten gegen den Entwurf des Privatisierungsgesetzes und 1992 durch einen mehrstündigen allgemeinen Warnstreik gegen einen angedrohten Lohnstopp. Diese erfolgreiche landesweite Streikaktion bildete ein Schlüsselereignis, denn im Gefolge anerkannte die Regierung die Gewerkschaften als autonome ‚Sozialpartner‘.

Mit den Parlamentswahlen von 1992 änderten sich die politischen Mehrheitsverhältnisse im Laibacher Parlament grundlegend. In den folgenden zwölf Jahren bestimmten die Liberaldemokraten (LDS), eine pragmatische zentristische Partei, den politischen Kurs des Landes. Sie suchten durchwegs die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und legten die institutionellen Grundlagen der slowenischen Variante der sozialen Marktwirtschaft. Eine der ersten wichtigen Entscheidungen der von den Liberaldemokraten geführten Mitte-links-Regierung war die Wahl eines Privatisierungsmodells, welches die jeweiligen Belegschaften begünstigte. Dies hatte ein rasches Ende der Streikwelle zur Folge.³³

Während in Slowenien ein robustes und stark institutionalisiertes System der Arbeitsbeziehungen mit einer wichtigen Rolle für die Gewerkschaften, sowohl in dreiseitigen Verhandlungen über die Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik als auch durch ein mehrstufiges System der Kollektivverträge, entstand, schlugen die politischen Eliten in Serbien und dann auch jene in Kroatien jeweils einen ultranationalistischen Kurs ein und brachten die Gewerkschaftsbewegung unter ihre Kontrolle.

Das jugoslawische Erbe zeitigte also ganz unterschiedliche Systeme der Arbeitsbeziehungen, abhängig davon, ob der militante Nationalismus die Grundlage für die Legitimität der politischen Elite in der kritischen Übergangsperiode bildete oder ob die politische Elite Stabilität durch Kooperation mit den Gewerkschaften suchte und diese die gesellschaftliche Transformation aktiv mitzugestalten vermochten.

Die nächsten Jahre werden weisen, ob die Stabilität und Arbeitsmarktregulierungs-Effektivität des slowenischen

Arbeitsbeziehungssystems, welche auf dem hohen kollektivvertraglichen Deckungsgrad beruhen, auch nach der neoliberal inspirierten Legistik der Jahre 2004-8, insbesondere der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in der Wirtschaftskammer, bestehen bleiben werden.

Anmerkungen

¹ Laut WIIW-Datenbank (siehe www.wiwi.ac.at) betrug das slowenische Pro-Kopf-BIP zu Kaufkraftparitäten im Jahre 2008 22.800 Euro.

² Vgl. Becker (2009). Zur jüngeren Wirtschaftsentwicklung in Slowenien siehe auch Astrov, Pöschl (2009).

³ Luzar (2009) 1. Neben dem „Bund Freier Gewerkschaften“ (ZSS) sind das die „Unabhängigkeit, Konföderation Neuer Gewerkschaften“ (KNS, gegründet 1990); die „Konföderation 90“ (mit regionalem Schwerpunkt im Küstenland); „Pergam“ (ursprünglich aus der Medien- und Druckgewerkschaft hervorgegangen); der Gewerkschaftsbund „Alternativa“ (gegründet 1999, Schwerpunkt im Eisenbahn- und Transportwesen); der Gewerkschaftsbund „Solidarität“ (gegründet 2001); und die „Konföderation der Gewerkschaften des öffentlichen Sektors“ (KSJS, gegründet im Mai 2006); vgl. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Slovenia: Industrial relations profile (2007) 3f.

⁴ Vgl. Skledar, The development and current situation of trade unions (2002) 4; Kohl (2004) 384.

⁵ Kohl, Platzer (2004) 123.

⁶ Stanojević, Krašovec (2006) 3.

⁷ Vgl. Grdešić (2008) 145f.

⁸ Siehe Stanojević, Krašovec (2006) 8ff.

⁹ Siehe Skledar, Change in rules of conduct and composition of Economic and Social Council (2008).

¹⁰ Vgl. Skledar, Consensus on social agreement for 2007-2009 (2007).

¹¹ Kohl, Platzer (2006) 166ff.

- ¹² Siehe dazu: Skledar, Slovenia: Industrial relations developments 2006 (2007) 6; Skledar, New law fixes minimum wage (2006).
 - ¹³ Skledar (2009).
 - ¹⁴ Luzar (2009) 4.
 - ¹⁵ Skledar (2009).
 - ¹⁶ Luzar (2009) 5.
 - ¹⁷ Siehe dazu Skledar, New labour relations law passed (2002).
 - ¹⁸ Siehe dazu Skledar, Law on collective agreements adopted (2006).
 - ¹⁹ Vgl. dazu Skledar, Slovenia: Industrial relations developments 2006 (2007) 4; Skledar, Social partners conclude intersectoral agreement on pay (2006).
 - ²⁰ Skledar (2004).
 - ²¹ Skledar, Slovenia: Intersectoral collective agreement on pay concluded in private sector (2008) 2f.
 - ²² Vgl. Luzar (2009) 3f.
 - ²³ Skledar, Slovenia: Intersectoral collective agreement on pay concluded in private sector (2008).
 - ²⁴ Skledar, Slovenia: Industrial relations developments in 2007 (2008) 3.
 - ²⁵ Kohl, Platzer (2004) 167.
 - ²⁶ Skledar, Membership of Chamber of Commerce and Industry to be voluntary (2006).
 - ²⁷ Vgl. Skledar, Decline in employer organisations' density rates (2008) 2.
 - ²⁸ Stanojević (2007) 351.
 - ²⁹ Kohl (2004) 382.
 - ³⁰ Kohl, Platzer (2004) 123.
 - ³¹ Skledar, The development and current situation of trade unions (2002) 3.
 - ³² Vgl. Stanojević (2007) 357.
 - ³³ Siehe Grdešić (2008) 141ff.
- EIRR, Industrial relations background in Slovenia, in: EIRR 322 (November 2000) 26-31.
- 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, Slovenia: Industrial relations profile: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/country/slovenia.pdf> (erstellt am 12. 1. 2007; Einsicht genommen am 24. 8. 2009).
- Grdešić, Marko, Mapping the Paths of the Yugoslav Model: Labour Strength and Weakness in Slovenia, Croatia and Serbia, in: European Journal of Industrial Relations 14/2 (2008) 133-151.
- Hassel, Anke, Policies and Politics in Social Pacts in Europe, in: European Journal of Industrial Relations 15/1 (2009) 7-26.
- Ignjatović, Miroljub, Slovenia: Wage flexibility and collective bargaining; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803019s/si0803019q.htm>; (erstellt am 28. 4. 2009; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Kanjuo-Mrčela, Aleksandra, Industrial relations in the public sector – Slovenia; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0611028s/si0611029q.htm> (erstellt am 11. 12. 2008; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Kanjuo-Mrčela, Aleksandra, Tripartite social agreement signed for 2003-5; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2003/07/feature/si0307101f.htm> (erstellt am 30. 7. 2003; Einsicht genommen am 9. 9. 2009).
- Kohl, Heribert, Slowenien: Funktionieren des Flächentarifvertragssystem mit offener Zukunft, in: WSI Mitteilungen 7 (2004) 381-388.
- 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; Lehnndorff, Steffen; Schief,

Literatur

- Astrov, Vasily; Pöschl, Josef, MOEL im Sog der Krise, in: WIFO Monatsberichte 82/5 (2009) 347-360.
- Becker, Joachim, Osteuropa in der Finanzkrise: Ein neues Argentinien?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6 (2009).

- Sebastian, Industrielle Beziehungen in Europa nach der EU-Erweiterung, in: WSI Mitteilungen 7 (2006) 403-409.
- 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.
- Kohl, Heribert; Vodovnik, Zvone, Slowenien, in: Lecher, Optenhögel (Hrsg., 1995) 111-125.
- Lecher, Wolfgang; Optenhögel, Uwe (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Gewerkschaften in Mittel- und Osteuropa (Düsseldorf 1995).
- Luzar, Barbara, Slovenia: Wage formation; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0808019s/si0808019q.htm> (erstellt am 31. 3. 2009; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- OECD, OECD Economic Surveys 1996-1997, Slovenia (Paris 1997).
- Pavlin, Samo, The impact of the information and consultation Directive; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0710029s/si0710029q.htm> (erstellt am 9. 3. 2009; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Phelan, Craig (Hrsg.), Trade Union Revitalisation (Bern 2007).
- Schroeder, Wolfgang, Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa – die Bedeutung der Tarifpolitik, in: WSI Mitteilungen 1 (2003) 51-59.
- Skledar, Štefan, Trade union calls on government to raise minimum wage; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/11/articles/si0811019i.htm> (erstellt am 13. 1. 2009; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Slovenia: Industrial relations developments in 2007; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0803029s/si0803029q.htm> (erstellt am 23. 9. 2008; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Slovenia: Intersectoral collective agreement on pay concluded in private sector; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/07/articles/si0807019i.htm> (erstellt am 8. 9. 2008; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Decline in employer organisations' density rates; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/09/articles/si0809039i.htm> (erstellt am 15. 10. 2008; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Change in rules of conduct and composition of Economic and Social Council; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/12/articles/si0712029i.htm> (erstellt am 18. 2. 2008; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Consensus on social agreement for 2007-2009; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2007/08/articles/si0708029i.htm> (erstellt am 24. 9. 2007; Einsicht genommen am 25. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Slovenia: Industrial relations developments 2006; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0703019s/si0703019q.htm> (erstellt am 13. 6. 2007; Einsicht genommen am 25. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, New law fixes minimum wage; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/08/articles/si0608019i.htm> (erstellt am 2. 10. 2006; Einsicht genommen am 25. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Social partners conclude intersectoral agreement on pay; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/07/articles/si0607039i.htm> (erstellt am 12. 9. 2006; Einsicht genommen am 25. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Membership of Chamber of Commerce and Industry to be voluntary; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/06/articles/si0606019i.htm> (erstellt am 28. 8. 2006; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Law on collective agreements adopted; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/06/articles/si0606019i.htm> (erstellt am 28. 8. 2006; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).

- found.europa.eu/eiro/2006/04/articles/si0604029i.htm (erstellt am 28. 8. 2006; Einsicht genommen am 14. 8. 2009).
- Skledar, Štefan, Tripartite private sector pay policy agreement concluded for 2004-5; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/05/feature/si0405103f.htm> (erstellt am 10. 6. 2004; Einsicht genommen am 9. 9. 2009).
- Skledar, Štefan, The development and current situation of trade unions; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/10/feature/si0210102f.htm> (erstellt am 25. 10. 2002; Einsicht genommen am 9. 9. 2009).
- Skledar, Štefan, New labour relations law passed; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/06/inbrief/si0206101n.htm> (erstellt am 17. 6. 2002; Einsicht genommen am 9. 9. 2009).
- Skledar, Štefan, The Development of New Industrial Relations in Slovenia (=Beitrag zur Konferenz „Institutions in Transition“ am 8./9. 10. 1999 in Marburg/Maribor).
- Stanojević, Miroslav; Krašovec, Alenka, Social Pacts in Slovenia (=unveröff. Manuskript, Laibach/Ljubljana 2006).
- Stanojević, Miroslav, Trade Unions in Slovenia, in: Phelan (Hrsg., 2007) 347-361.
- Štiblar, Franjo, Slowenien in den Turbulenzen der Weltwirtschaftskrise, in: Europäische Rundschau 37/1 (2009) 17-24.
- Utroša, Milan, Works Councils and Co-Determination in Slovenia, in: South-East Europe Review 1/2 (1998) 23-36.
- Vodovnik, Zvone, The Transformation of Industrial Relations in Slovenia, in: South-East Europe Review 3 (1998) 89-102.

BÜCHER

Totgesagte leben länger

Rezension von: Emmerich Tálos, Sozialpartnerschaft – Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik, StudienVerlag, Innsbruck 2008, 142 Seiten, broschiert, € 19,90.

Es war zu erwarten. Emmerich Tálos hat wieder zugeschlagen. Und das ist gut so. Erst im Jahr 2005 veröffentlichte er gemeinsam mit Ferdinand Karlhofer den Sammelband „Sozialpartnerschaft – Österreichische und Europäische Perspektiven“. Dieser stand unter dem Eindruck des scharfen Kurswechsels der schwarz-blau/orangen Regierung, welcher von intensivsten Bemühungen um eine Schwächung der Interessenverbände, insbesondere die der Arbeitnehmerseite, sowie von einem Wechsel vom traditionellen konsensualen Stil zur Konfrontation geprägt war. Da sich mit der Nationalratswahl vom 1. Oktober 2006 die Rahmenbedingungen für die Sozialpartnerschaft wieder deutlich änderten, wurde in der Rezension dieses Buches in „Wirtschaft und Gesellschaft“ 32/4 (2006) hoffnungsvoll orakelt, dass das nächste Werk wohl nicht lange auf sich warten lassen werde. Und hier ist es nun.

Tálos begleitet seit nunmehr fast drei Jahrzehnten die Geschehnisse der österreichischen Sozialpartnerschaft analytisch, teils als alleiniger Autor oder Herausgeber, teils als Ko-Autor/-Herausgeber, oft gemeinsam mit Karlhofer. So wie das oben zitierte Buch aus dem Jahr 2005 standen auch die früheren Publikationen oft unter dem Ein-

druck aktueller Entwicklungen, welche regelmäßig als lebensbedrohliche Krisen der Sozialpartnerschaft gedeutet werden konnten.

Das 1993 von Tálos herausgegebene Buch „Sozialpartnerschaft – Kontinuität und Wandel eines Modells“ entstand in einer Zeit, als bedeutende Sozialwissenschaftler wie etwa Dahrendorf, Schmitter und Gerlich das Ende des Korporatismus und damit der österreichischen Sozialpartnerschaft verkündeten (siehe Rezension in WuG 19/4 (1993)). Als Karlhofer und Tálos 1996 „Sozialpartnerschaft und EU“ veröffentlichten (siehe Rezension in WuG 22/3 (1996)), hatte innenpolitisch das Sozialpartner-Prügeln gerade Hochsaison (als Stichworte zur Erinnerung: Rechberger-Skandal, Haider-„Taferl“, Pflichtmitgliedschaftsdebatte und -urabstimmungen), und durch den EU-Beitritt schien sowieso ein Großteil der nationalen Gestaltbarkeit verloren zu gehen.

In beiden Bänden vermeiden die Autoren mutig ein Anbieten an die zeitgeistigen Krankjammerer und konstatieren trotz aller Änderungen der Rahmenbedingungen und allgemeinem Bedeutungsverlust eine erstaunliche Kontinuität beziehungsweise Anpassungsfähigkeit des Systems. Mit dem Buch „Zukunft der Sozialpartnerschaft“ wären Karlhofer und Tálos 1999 allerdings beinahe zu optimistisch gewesen (siehe Rezension in WuG 26/1 (2000)), denn kurz darauf folgte der radikale Paradigmenwechsel in der österreichischen Politik, welcher dann das eingangs angeführte Werk aus dem Jahr 2005 prägte.

Der neue Band von Tálos reflektiert

im Gegensatz zu den vorhergehenden Publikationen tagesaktuelle Entwicklungen nur marginal. Er enthält eine umfassende Analyse der historischen Entwicklung, der Funktionsbedingungen und der Veränderungen anhand wesentlicher Dimensionen der österreichischen Sozialpartnerschaft. Neben den institutionellen Voraussetzungen werden drei zentrale Handlungsfelder (Einkommens-, Sozial und Wirtschaftspolitik) sowie drei Felder der Einbeziehung (Beratung, Mitgestaltung und Implementation) beleuchtet. Das Buch ist somit als Zusammenfassung und Bilanz der gesamten bisherigen knapp dreißigjährigen Forschungstätigkeit zu diesem Erfolgsfaktor des politischen Systems der Zweiten Republik zu sehen.

Dies hat naturgemäß zur Folge, dass sich der Neuigkeitswert in Grenzen hält. Der Großteil des Inhalts ist eine Neuaufbereitung von im Wesentlichen bereits aus den vorhergehenden Publikationen bekannten Inhalten, wenn auch neu arrangiert und systematisiert sowie gelegentlich in Nuancen aktualisierter Einschätzungen unterzogen. Einige Passagen wirken dadurch, als ob sie mit gewissem zeitlichen Abstand zusammengestoppelt wurden, es kommt zu Wiederholungen (wie etwa eines Zitates vom ÖGB-Kongress 1959 auf Seite 30 und Seite 48). Trotz penibler Beschreibung der Entstehung der institutionellen Strukturen taucht auf Seite 46 der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen plötzlich aus dem Nichts auf, als dessen wechselhafter politischer Stellenwert erwähnt wird. Am Ende wirken einige wenige Bemerkungen zur Neuauflage der Großen Koalition ab 2006 wie in letzter Sekunde gerade noch angehängt.

Daraus folgt aber auch, dass der

Rezensent auf einige seiner Anmerkungen in früheren Rezensionen verweisen kann. Dazu zählt u. a., dass Tálos in seiner Profession zu den wenigen profunden Kennern der Materie zählt. Viele seiner Kollegen blieben bei einer Betrachtung von außen, was bei der Informalität und den von Vertraulichkeit geprägten Strukturen der Sozialpartnerschaft zwangsweise zu Fehlinterpretationen führen musste und damit auch zum „Mythos“ der Sozialpartnerschaft beitrug. Tálos dagegen ist seit Langem um ein Lüften des mystifizierenden Schleiers bemüht, in dem er sich in engem Kontakt mit wesentlichen Akteuren um ein besseres Verständnis der Realität der oft schwer greif- oder erklärbaren Interaktionen bemüht.

Einleitend diskutiert und definiert Tálos den Begriff der österreichischen Sozialpartnerschaft, wobei er im Gegensatz zu früheren Beschreibungen mit ihrem Fokus auf die Beziehungen zwischen den Interessenorganisationen nun ein tripartistisches Muster beschreibt, also die Beziehungen zu Regierung bzw. Fachressorts mit einbezieht.

Das zweite Kapitel ist der Konstituierung der Sozialpartnerschaft von den historischen Wurzeln im 19. Jahrhundert bis zur Institutionalisierung der Zusammenarbeit in den Fünfzigerjahren des vorigen Jahrhunderts gewidmet. Diese war – im Gegensatz zu früheren Perioden – gekennzeichnet durch einen Grundkonsens in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, durch die Überzeugung, dass eine offene Austragung der Interessenkonflikte letztendlich für alle Beteiligten negative Folgen hätte, sowie durch eine längerfristige gesamthafte Orientierung unter Verzicht auf kurzfristige gruppenspezifische Maximalstrategien. Insbesondere den

Gewerkschaftsmitgliedern musste verständlich gemacht werden, dass für ihren Wohlstand nicht die Höhe von nominellen Lohnabschlüssen, sondern die allgemeine wirtschaftliche und politische Lage entscheidend sei. Zur Legitimierung der Lohnzurückhaltung zwecks Inflationsbekämpfung war es also notwendig, das traditionelle, in der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg im Wesentlichen auf Lohn- und Preisfragen beschränkte Tätigkeitsfeld auf andere Gebiete der Mitgestaltung staatlicher Politik auszuweiten. Aus ständiger Wirtschaftskommission, fünf Lohn- und Preisabkommen und dem (gescheiterten) Versuch der Institutionalisierung der Kooperation in einem Wirtschaftsdi-rektorium entstand schließlich 1957 die Paritätische Kommission mit ihren Unterausschüssen. Diese war als Provisorium gedacht, und die Zusammenarbeit („Sozialpartnerschaft“) ist bis heute informell und freiwillig, also im Gegensatz zu den „Sozialpartnern“ als handelnde Akteure nicht verrechtlicht. Dass gegen Ende der Fünfzigerjahre die Konflikte zwischen den Koalitionspartnern in der Regierung zunahmen, begünstigte die Ausweitung des Aktivitätsradius der Sozialpartner, weshalb Tálos erst diese Periode als Geburtsstunde der Sozialpartnerschaft als mehrdimensionales Muster kooperativer, konzertierter und akkordierter Interessenpolitik versteht.

Damit beginnt in den frühen Sechzigerjahren die Blütezeit der österreichischen Sozialpartnerschaft, welche in Abschnitt 3 behandelt wird. Eingangs werden die Voraussetzungen und Stabilitätsbedingungen definiert. Dazu zählen die speziellen Organisationsstrukturen des österreichischen Verbändesystems, dessen Dachverbände durch staatliche Organisations-

hilfen unterstützt werden. An dieser Stelle wird – sowie auch in anderen Textteilen – wieder einmal das unglücklich gewählte Wort „privilegiert“ strapaziert, wenn von der Einbindung der Dachverbände in die politische Willensbildung die Rede ist. Das Problem besteht darin, dass unter „Privileg“ vielfach eine unbegründete und ungerechtfertigte Bevorzugung verstanden wird, welche etwa von der deutschen Psychologin Birgit Rommelspacher als das Gegenüber von „Diskriminierung“ bezeichnet wird und somit den Gleichheitsgrundsatz verletzen würde. Dagegen ist es durchaus sachlich zu begründen, weshalb bei der Einbeziehung von Verbänden in die Politikgestaltung gerechtfertigterweise differenziert wird, wie bereits in der oben erwähnten Rezension in WuG 22/3 (1996) 445f ausführlich dargelegt wurde – wenn auch offensichtlich ohne nachhaltige Wirkung.

Weiters zählt Tálos zu den Funktionsvoraussetzungen das Selbstverständnis der Mitberücksichtigung mittel- und längerfristiger Gesamtinteressen sowie die vertikalen Beziehungen zu Parteien, Parlament und Regierung. Erfreulicherweise beschränkt sich der Autor dabei auf eine sachliche Darstellung der Beziehungen und Verflechtungen und stimmt nicht in den populistischen Tenor derjenigen ein, die dies als Verfilzung, Ämterkumulierung oder ähnliches zu interpretieren versuchen. Auch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die betriebliche Basis und die (bis heute ungebrochen) hohe Akzeptanz in der Bevölkerung werden in diesem Kontext angeführt. Es folgt die Beschreibung der Entwicklung von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, Institutionen und der Politik bis zur Mitte der Achtzigerjahre, wobei Tálos im Gegensatz zu anderen

Autoren bei einer realistischen Einschätzung bleibt. Er sieht sehr wohl die unterschiedlichen Interessen und teils heftigen Auseinandersetzungen, und er zieht aus dem Vorhandensein eines Grundkonsenses sowie aus der extrem niedrigen Streikhäufigkeit nicht den Schluss, dass in der Hochphase der Sozialpartnerschaft alles harmonisch und einvernehmlich und ohne Konflikte (oder gar zulasten Dritter) ausgepackelt wurde.

Bei der Darstellung des institutionellen Kernstücks der Sozialpartnerschaft, nämlich der Paritätischen Kommission und ihrer vier Unterausschüsse, verwendet Tálos dieselbe Grafik von Gerlich wie in Karlsrufer und Tálos 2005 (siehe oben), welche leider erneut falsche Jahreszahlen (bzgl. Gründung von Lohnunterausschuss und Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen) enthält, worauf schon in der Rezension in WuG 32/4 (2006) hingewiesen wurde – ebenfalls ohne nachhaltige Wirkung. Zwei kleine Ergänzungen zu diesem Abschnitt: (a) Dass die Wirtschaftspolitische Aussprache in den Achtzigerjahren eingestellt wurde, lag nicht an deren Erfolg- oder Bedeutungslosigkeit, sondern an der Tatsache, dass deren Funktion von der Paritätischen Kommission übernommen wurde, als deren ursprüngliche Hauptaufgabe, nämlich die Freigabe von Preiserhöhungen und von Lohnverhandlungen, im Zuge der Öffnung der Wirtschaft obsolet wurde. (b) Es ist zwar richtig, dass die Sozialpartnerschaft wegen ihrer Informalität de jure nicht vom Parlament abgeschafft werden kann. De facto wäre dies aber dennoch möglich, wenn etwa – wie es auch immer wieder von der politischen Rechten auf die Tagesordnung gebracht wird – durch eine Änderung des AK-Gesetzes die Mitgliedsbeiträge gesenkt würden, um

diese Interessenvertretung handlungsunfähig zu machen.

Abschließend wird im dritten Kapitel die Einbindung der Sozialpartner in einzelnen Politikfelder ausführlich analysiert, insbesondere in der Lohn- und Einkommenspolitik sowie der Sozialpolitik. Aus beträchtlichen bzw. wachsenden Lohnunterschieden zu schließen, den Gewerkschaften wäre nicht daran gelegen, ökonomische Ungleichheiten zu beseitigen, ist dabei eine zu reduzierte Sichtweise. Denn die „solidarische Lohnpolitik“ war sehr wohl darum bemüht, etwa die Löhne der untersten Gruppen überproportional anzuheben.

Abschnitt 4 stellt die Periode seit Mitte der Achtzigerjahre dar, also die Zeit, in der es nach einem Vierteljahrhundert relativ stabiler Entwicklung zu massiveren Veränderungen und zu einer Reduktion des Einflusses der Sozialpartnerschaft kam. Wiederum werden zuerst Rahmenbedingungen und institutionelle Veränderungen untersucht. Tálos zeichnet dabei ein äußerst detailliertes Bild der Vorgänge in dieser Periode großer Umgestaltungen. Dazu zählen natürlich der EU-Beitritt Österreichs, Organisationsreformen in den Verbänden und Änderungen im politischen Stil, die schon in den Neunzigerjahren spürbar waren, sich aber mit der ÖVP-FPÖ-Koalitionsregierung ab dem Jahr 2000 dermaßen dramatisch zuspitzten, dass wieder einmal das Überleben der Sozialpartnerschaft auf dem Spiel stand. Dieser Abschnitt bildet für den Rezensenten das Kernstück des Buches und zählt zu den profundesten Beiträgen zur Analyse der Entwicklung des politischen Systems in Österreich.

Die im Vergleich zu vielen anderen Analysen deutlich realitätsnähere Sicht zeigt sich u. a. an der differenzierten

Bewertung der Konsequenzen des EU-Beitritts (dass dabei auf Seite 114 die Bezeichnung „Stabilitäts- und Wirtschaftspakt“ die Endredaktion überlebt hat, bedeutet dabei keinen wirklichen Qualitätsverlust). Während dieser zu meist einseitig als Einflussverlust dargestellt wurde, zeigt Tálos, dass dies keine Einbahnstraße war, sondern es durchaus auch zu „einer Ausweitung des Interessenvermittlungsradius“ (S. 78) der Sozialpartner kam. Beispielhaft für den Export von österreichischem Sozialpartner-Know-how nach Brüssel sei dem Rezensenten der Hinweis darauf gestattet, dass bei den wichtigsten wirtschafts- und sozialpolitischen Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses der letzten Jahre (Grundzüge der Wirtschaftspolitik, Europäisches Konjunkturprogramm, Beschäftigungspolitische Leitlinien, Lissabon-Strategie, Zukunft der Automobilindustrie ...) österreichische Sozialpartnervertreter (und zwar arbeitnehmerseitige) als Berichtersteller fungierten.

Ebenso wird von Tálos auf den rauer gewordenen Umweltbedingungen für die Interessenkonzertierung nicht kurzfristig ein Untergangsszenario aufgebaut, sondern es werden sehr wohl die Zeichen der Kontinuität, des Bekenntnisses zur gesamthaften Sichtweise und des Willens zur kooperativen Bewältigung von Interessenkonflikten gesehen, wie z. B. die Bad Ischler Deklaration „Austria 2016“ aus dem Jahr 2006, mit welcher – neben den regelmäßigen Generalsekretärerrunden – mittlerweile auch die regelmäßigen Präsidententreffen wieder reaktiviert wurden.

Dennoch ließen sich auch hier noch einige Details nachschärfen. So wird etwa ein Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kammerwahlen und des ge-

werkschaftlichen Organisationsgrades zu eindimensional als Nachweis für ein Akzeptanzproblem interpretiert (S. 78). Auch wenn dies zum Teil stimmt (insbesondere etwa im Zuge der BA-WAG-Krise), so gibt es doch auch eine Reihe anderer Ursachen dafür. Bei den Kammern ist dies der Mangel an Einsicht, wieso man zu einer Wahl gehen soll, wenn ohnedies alle Fraktionen in dieser Institution die Interessen der Mitglieder zu vertreten haben, und bei den Gewerkschaften die gestiegene Heterogenität von Interessenlagen aufgrund neuer Technologien und damit von Arbeits- und Berufsstrukturen (individualisierte atypische anstatt Normalarbeitsverhältnisse in genormter Massenproduktion), wie dann auch in anderem Zusammenhang auf S. 95 beschrieben wird.

Weiters wird in den Rückgang der Zahl von Publikationen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen und in das Entschlummern der Paritätischen Kommission zu viel hineininterpretiert. Denn diese oberflächlich sichtbaren Indikatoren sind nicht automatisch mit Bedeutungsverlust gleichzusetzen. Vielmehr haben sich die Formen der Interessenkonzertierung und -vermittlung aus dem traditionellen Korsett gelöst und weiterentwickelt in modernere, raschere Methoden, die sich einer Messung oder Quantifizierung entziehen. So ist das Publizieren von Gutachten nicht die einzige Aktivitätsschiene des Beirats. Oft bereitet dieser im Hintergrund Materien vor, ohne dass er am Endprodukt als Autor erscheint.

Auch die Einschätzung, dass sich die Industriellenvereinigung „weitgehend aus dem sozialpartnerschaftlichen Konzert absentierte“ (S. 80), übersieht, dass diese in den sozialpartnerschaftlichen Gremien oft auf einem WKÖ-

Sitz vertreten ist und zur konstruktiven Mitarbeit bereit ist – auch wenn dies nicht in das Bild der grundsätzlichen Ausrichtung der Politik der IV passt.

Unter der ÖVP-FPÖ/BZÖ-Regierung kam es zu einem Bruch der traditionellen Vorgehensweisen im *Policy-making*, die Verhandlungsdemokratie kam tatsächlich weitgehend abhanden. Doch selbst diese Koalition musste bald einsehen, dass ihr radikal antisozialpartnerschaftlicher Kurs von der Bevölkerung nicht geschätzt wurde, und nach gewerkschaftlichen Kampfmaßnahmen wurde er auch etwas gemildert. Der sozialpartnerschaftliche Einflussverlust in diesen Jahren wird von Tálos penibel wieder anhand ausgewählter zentraler Politikbereiche dokumentiert. Doch die Sozialpartnerschaft überlebte – wenn auch leicht angeschlagen – auch diese düstere Periode. Ihre in Abschnitt fünf dargestellte Rolle unter der nachfolgenden SPÖ-ÖVP-Koalition, insbesondere ab dem Regierungsprogramm vom Jänner 2007, kann durchaus als *Revival* bezeichnet werden. Tálos zeigt die Wiederbelebung des Musters kooperativer, konzertierter und akkordierter Interessenpolitik auf den verschiedensten Ebenen, wenn auch naturgemäß deutlich selektiver als etwa vierzig Jahre zuvor.

Abschließend entwickelt Tálos drei Szenarien für die mögliche weitere Entwicklung: (a) Weiterbestand des traditionellen Musters in abgeschlankter Form, (b) Reduktion auf zeitlich und inhaltlich begrenzte tripartite Sozialpakete, und (c) radikale Reduktion auf bipartite (Tarifvertrags-)Themen. Tálos machte viel vom Wahlergebnis im Herbst 2008 abhängig, welches er bei Fertigstellung des Buches noch nicht kannte, und er hielt Szenario (a) unter einer Koalition zwischen SPÖ und

ÖVP am wahrscheinlichsten. Alleine die Auswahl des Wirtschafts- und des Sozialministers haben ihm eindrücklich Recht gegeben.

Insgesamt ein wahres Kompendium, welches umfassend die Geschichte und jüngere Gegenwart der österreichischen Sozialpartnerschaft in allen relevanten Facetten präsentiert, wieder einmal eine Pflichtlektüre für alle, die mit dem politischen System zu tun haben. Mittlerweile ist es – nicht zuletzt durch die emsigen Bemühungen von Emmerich Tálos – gelungen, das Phänomen Sozialpartnerschaft soweit zu sezieren und verständlich darzulegen, dass die alte Weisheit, „einem Ausländer kann man sie nicht erklären, und einem Österreicher muss man sie nicht erklären“, ihre Geltung weitgehend verloren hat.

Und wieder einmal hat es Tálos geschafft, seine Publikation so zu gestalten, dass bereits das Fundament für die Fortsetzung gelegt ist. Denn das *Revival* der letzten zwei bis drei Jahre (und hoffentlich dessen Weiterbestand) bedarf noch einer tiefer gehenden Aufbereitung, und vom vollen Ausmaß der tiefsten Krise der globalen Wirtschaft seit dem Zweiten Weltkrieg waren bei Beendigung der Arbeiten am vorliegenden Band noch keine Vorstellungen vorhanden. Die Bewältigung der Auswirkungen der Krise sowie die danach nötigen Bemühungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen bergen ohne die Einbeziehung der wesentlichen wirtschaftlichen und sozialen Akteure enormen sozialen und politischen Sprengstoff in sich.

Hier hat die Sozialpartnerschaft auch eine besondere Funktion, die bei Tálos zu kurz kommt: Querschnittsmäßig über die von Tálos einzeln untersuchten Politikfelder dient die Sozial-

partnerschaft einer Verstetigung von Entscheidungsgrundlagen sowie einer Stabilisierung von Erwartungen. Dringend anstehende Reformprojekte werden zwangsläufig mit Umverteilungen und damit negativen Auswirkungen für einzelne Gruppen verbunden sein. Die möglichst enge Einbeziehung der Interessenvertretungen der betroffenen Gruppen kann einen bedeutenden

Beitrag zur Sicherung eines möglichst breiten Konsenses und zur Vermeidung von Unsicherheiten leisten, welche Blockaden auslösen und sich negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken.

Tálos werden also die Themen nicht ausgehen. Er wird mit Sicherheit wieder zuschlagen. Und auch das ist gut so!
Thomas Delapina

Die Gewalt des neoliberalen Staates

Rezension von: Nikolaus Dimmel, Josef Schmee (Hrsg.), *Die Gewalt des neoliberalen Staates – Vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat*, facultas.wuv, Wien 2008, 567 Seiten, € 39.

Es gibt derzeit eine umfangreiche Literatur zur Globalisierung der Wirtschaft, zum schrankenlosen und krisenverursachenden Wirken des Finanzkapitals und zum angeblichen Rückzug und Rückbau des Staates. Aber dieses umfangreiche Buch aus der Feder von 23 AutorInnen verdient aus mehreren Gründen besondere Beachtung: Nicht nur führt es die LeserInnen an neuere Positionen der Staatstheorie heran, es füllt die Theorie auch mit reichem Anschauungsmaterial aus Österreich und Deutschland, das sich in einzelnen Beiträgen so spannend liest wie ein Kriminalroman. Es nimmt sich kein Blatt vor den Mund und sagt einzelnen Persönlichkeiten und Institutionen in diesem Lande offen, aber mit Argumenten immer gut begründet, die Meinung. Schließlich wagt es sich in ein Gebiet, das im *mainstream* der letzten Jahrzehnte wiederholt für tot erklärt wurde: „Revolution“ wird thematisiert. Aus den meisten Beiträgen des Buches wird deutlich, dass grundsätzliche gesellschaftspolitische Veränderungen anstehen, die gerade unter den Bedingungen der vor unseren Augen ablaufenden internationalen und nationalen Finanz- und realwirtschaftlichen Krisenprozesse dringend auf die politische Agenda gehören.

Es ist bei dem Umfang des Buches und seiner breit gestreuten Thematik beinahe unmöglich, ihm in einer Re-

zension gerecht zu werden. Ich beschränke mich daher auf die subjektive Auswahl weniger Beiträge, die mir besonders aufschlussreich und informativ erschienen. Ein wenig in Widerspruch zum Titel des Sammelbandes weist Kurt W. Rothschild im Geleitwort auf eine Tatsache hin, die immer wieder vergessen wird. Die heute oft affirmativ verwendete Bezeichnung „neoliberal“ ist ein Etikettenschwindel und hat nichts mit den ursprünglichen Ideen des klassischen Liberalismus des aufstrebenden Bürgertums zu tun, der nicht nur „die Ideen des Sozialismus und des Anarchismus befruchtete“, sondern eine Gesellschaft anstrebte, „in der sich alle Menschen voll entwickeln könnten, frei von unterdrückender und einschränkender Gewalt durch den Staat und die herrschenden Eliten“ (S. 5). Die einzelnen Beiträge des Buches zeigen konkret auf, dass die heutigen Trends der Gestaltung staatlicher Aktivitäten das genaue Gegenteil zu den klassischen liberalen Hoffnungen darstellen.

Der Band gliedert sich in vier Abschnitte unterschiedlichen Umfangs. Der erste Teil ist dem Thema „Staat und Gewalt“ gewidmet (AutorInnen: Johann J. Hagen, Roland Atzmüller, Lars Bretthauer, Ingo Stützle und Birgit Sauer). Darin werden Fragen der Staatstheorien, der Veränderung der Staatsfunktionen und der „kategorialen Beschaffenheit der Staatsgewalt bzw. staatlicher Gewaltausübung“ diskutiert. Auf den kürzesten Nenner gebracht besteht das Ziel des „Neoliberalismus“ in einer „umfassenden Freisetzung der Kapitalverwertung“ (S. 19), die aber nicht auf das Ökonomische beschränkt bleibt, sondern mit hegemonialen Hintergrundideologien zum Teil bereits ins Alltagsbewusstsein vorgedrungen und als „Moral des

Marktes“ (S. 20) durch eine „Gehirnwäsche in Freiheit“ (Noam Chomsky) verinnerlicht worden ist (S. 27). Der „Neoliberalismus“ zeigt präzise Feindbilder, die die „Freiheit“ bedrohen und in die Knechtschaft führen würden: die Gewerkschaften, den Staat, kollektive Strukturen, gesamtwirtschaftliche Planung.

Aber es ist auffällig, dass trotz der umfangreichen Privatisierungen öffentlicher Unternehmungen, trotz aller Liberalisierung der Finanzmärkte und trotz Rückbau der staatlichen Sozialaufwendungen in manchen Bereichen der Staat erstaunlich gestärkt aus der „neoliberalen“ Transformation hervorgeht. Was steckt dahinter? Die Ordnungsfunktionen des Staates werden ausgeweitet, während die Leistungs- und Gestaltungsfunktionen zurückgefahren werden. Dabei nehmen reaktive, proaktive, präventive und strukturelle Gewaltformen zu, letztere vor allem in Form von drohender Arbeitslosigkeit. Für den „Neoliberalismus“ ist aber nicht die Arbeitslosigkeit, sondern die Vollbeschäftigung ein Problem, da die Gefahr heraufbeschworen wird, „dass die Unternehmer die Kontrolle über den Arbeitsmarkt verlieren“ (S. 30).

Staatliche Einrichtungen wie z. B. öffentliche Verkehrssysteme, Post, Telefon, Museen, Schulen, Universitäten sind nicht zuletzt deshalb Kandidaten für Privatisierungen und (Teil-)Ausgliederungen, da sie Abschlankung (S. 42f), Kostenreduktion und Effizienzsteigerung versprechen. Sogar im Bereich der Justiz ist mit den ADR (*Alternative Dispute Resolutions*) als zunehmender Ersatz eines Teils der klassischen Zivilprozesse den staatlichen Gerichten eine selbsteingeräumte Konkurrenz entstanden (S. 32). Weitere Beispiele lassen sich anführen: 3.280 private Sicherheitsdienste in

Deutschland (2005) mit einem Umsatz von 5 Mrd. Euro, mehr als 13.000 Beschäftigte (2006) in privaten österreichischen Sicherheitsdiensten (S. 368), Black Sheriffs in Bratislava, der Irak als Exerzierfeld privater Söldnerfirmen mit dem Krieg als Profitquelle, private Gefängnisse, deren Geschäftsleitungen interessiert sind, stets ein volles Haus zu haben (S. 34), in den USA. Staatliche Hoheitsfunktionen werden durch diese Auslagerungen zunehmend in Frage gestellt. Rechtsstaatliche Sicherungen versagen (S. 35).

Welche theoretischen Erklärungsmuster für das Verhältnis zwischen Politischem (Staat) und Ökonomischem (kapitalistische Wirtschaft) stehen zur Verfügung? Materialistische Staatstheorien (wie z. B. von Poulantzas, Hirsch, Demirovic) gehen davon aus, dass der Staat zwar relativ autonom ist und seine Interessen nicht aus den Interessen der herrschenden Klassen abgeleitet werden könnten, dass er aber doch nur vor der Matrix der kapitalistischen Produktionsverhältnisse und ihrer erweiterten Reproduktion durch Akkumulation gedacht werden könne, dass er daher nicht als neutraler Schiedsrichter gesehen werden darf, sondern als „materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses“, die als Gegenstand permanenter sozialer Auseinandersetzungen (Klassenkämpfe) und Transformationen der nach wie vor kapitalistischen Produktionsverhältnisse selbst gefasst werden muss (S. 45/46). Um die Innovations- und Veränderungsfähigkeit der kapitalistischen Ökonomie und damit ihre internationale Konkurrenzfähigkeit abzusichern, wird auch der Staat in Dienst genommen und muss transformiert werden „to promote product, process, organisational and market innovation“ (Jessop, S. 48). Neue Formen der Governance (und

damit immer wieder neue Runden von Verwaltungsreformen) sind gefragt, die technologischen Wandel, Technologietransfer und Innovation voranzutreiben gestatten (S. 49). Dabei wird nicht nur an die Manipulation ökonomischer Faktoren gedacht, sondern vermehrt an die Gestaltung der dafür notwendigen sozialen und kulturellen Ressourcen (S. 51).

Diese Umgestaltung kann an dem relativ neuen Begriff *workfare* (aus *work* und *welfare* zusammengesetzt) illustriert werden (S. 54f), der eine Zurückdrängung der dekommodifizierenden Elemente der sozialen Sicherheitssysteme mit der Einschränkung legitimer Formen, ein menschenwürdiges Leben auch ohne Erwerbsarbeit führen zu können, kombiniert. Die wachsende Zahl der *working poor* gemeinsam mit der Polarisierung der Einkommensstrukturen (sowohl innerhalb der Lohn-einkommen als auch zwischen Lohnarbeit und Kapital) ist ein überzeugender Hinweis auf das Wirken von *workfare*. Gegenwehr wird entweder durch Betonung der Eigenverantwortung der Individuen für ihre angeblich selbstverschuldete Arbeitslosigkeit oder Armut neutralisiert oder aktiv und präventiv im „Sicherheitsstaat“ bekämpft.

Sicherheit ist ein ideologisches Konstrukt, das die Dimension der freiwilligen Unterwerfung der „Versicherten“ mit sich trägt. Daher lassen sich die Funktionen des Sicherheitsstaates mit unterschiedlicher Schwerpunktbildung aus den Konzepten von Antonio Gramsci, Louis Althusser, Nicos Poulantzas und Michel Foucault ableiten. Während nach Gramsci die Staatsmacht auf „Hegemonie, gepanzert mit Zwang“ beruht und die Hegemonie auf einem realen, materiellen Kompromiss, der nicht bloßer Schein ist, sondern sich in Formen der Zivil-

gesellschaft vergegenständlicht, die von den Menschen mehrheitlich akzeptiert oder zumindest geduldet werden, versuchte Louis Althusser, Marx mit Erkenntnissen aus Psychoanalyse und Strukturalismus anzureichern und Gramscis Ansätze weiterzuentwickeln. Er führt einen Begriff von Ideologie ein, der nicht – wie bei Marx – mit falschem Bewusstsein konnotiert, sondern Identifikationsangebote bedeute, die Subalterne wahrnehmen können. Ideologie ist in diesem Sinne als „Vorstellung des imaginären Verhältnisses der Individuen zu ihren realen Existenzbedingungen“ (S. 65) gemeint (was aber dem Marx'schen Ideologiebegriff wieder recht nahe kommt).

Im Gegensatz zu Althusser konzentriert sich Foucault bei der Analyse staatlicher Herrschaft nicht auf die Klassenverhältnisse, sondern auf die konkrete Mechanik sozialer Praktiken, die Wissensfelder und -apparate hervorbringen (S. 65), die nicht neutral wären, sondern selbst eine normalisierende Funktion hätten. Herrschaft werde einerseits durch Herrschaftstechniken fremddisziplinierend, andererseits durch Selbsttechniken selbstdisziplinierend hergestellt und aufrechterhalten (S. 67). Nach Poulantzas ist das wissenschaftliche Wissen (wie auch bei Foucault) die Existenzbedingung jeglicher Macht und hat die „Fabrikation des zuverlässigen Menschen“ zum Zweck, das sich vom abstrakten und administrativen Wissen (das eine sozial und staatlich produzierte Realität wie Nationalität, Geschlecht etc. hervorbringt) und vom strategischen Wissen (das umgangssprachlich als „Allgemeinwohl“ seinen Ausdruck findet) unterscheidet.

Der zweite Teil (mit Beiträgen von Josef Schmee, Neda Bei, Gertraud Lunzer, Karl Czasny, Heinz Schoibl,

Georg Ziniel und Christoph Butterwege) beschäftigt sich mit den Entstehungsbedingungen und zentralen Feldern struktureller Gewalt, die dem „Neoliberalismus“ zum Durchbruch verhelfen soll. In Österreich ist dieser Prozess mit der Zerschlagung und Privatisierung der verstaatlichten Industrie verbunden, als „die Kapitaleseite für sich entdeckte, dass der Mehrwert auch direkt über eine Privatisierung der verstaatlichten Unternehmen einzutreiben sei“ (S. 125). Diese Veränderung in den Besitzverhältnissen hat eine Unterminierung der Sicherheit der Arbeitsplätze und der Rechte der arbeitenden Menschen zur Folge. Aber damit nicht genug. Die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union könnte aufgrund der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes traditionell erworbene Grundrechte der ArbeitnehmerInnen wie das Streikrecht in Zukunft in Frage stellen (als Beispiele werden die Fälle Vaxholm und Viking angeführt): Mit der Begründung der Sicherung des freien Binnenmarktes werden gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen gegen Lohndumping als unzulässig erklärt (S. 134). Gewerkschaftliche Gegenwehr ist weit und breit nicht in Sicht (S. 135).

Aber es wäre falsch, die Rücknahme sozialer und rechtlicher Errungenschaften einfach auf die EU zu schieben. Es gibt durchaus auch Hausgemachtes: Wie ein erhellender Beitrag über die Gleichbehandlungskommission in Österreich zeigt, wurde dieses Instrument der Durchsetzung von Gleichheitsrechten weder mit den nötigen Personalressourcen ausgestattet noch wurden die Geltungsbereiche umfassend definiert (S. 158).

Ähnliche „Glanzlichter“ gibt es im Bereich der Entwicklung der Steuerlast: „Im Zeitraum 2002-2007 haben

die Einkommen aus Gewinn und Besitz um 43% zugenommen, aber die steuerliche Mehrbelastung betrug nur 18%. Hingegen ist im gleichen Zeitraum die Bruttolohnsumme lediglich um 18% gewachsen, deren steuerliche Belastung beträgt aber 21%“ (S. 171). Die Gründung von Privatstiftungen ermöglicht ab einem Vermögen von 3 bis 5 Mio. Euro einen KEST-Satz von 12,5% statt der sonst geltenden 25% (S. 173). Im Jahr 2000 wurde die Börsenumsatzsteuer abgeschafft, aber Versicherungssteuer und Elektrizitätsabgabe sind gestiegen (S. 174). „Der große Teil der Steuerentlastung 2005 bezieht sich auf die Senkung des Körperschaftsteuersatzes von 34% auf 25%“, der unter dem EU-Durchschnitt zu liegen kam (S. 176). Obwohl die Steuerreform 2004/2005 eine Entlastung der Niedrigeinkommen mit sich bringen sollte, musste ein/e AlleinerzieherIn mit zwei Kindern 2% mehr Steuern zahlen als im Jahr 2000, obwohl eine Entlastung von 6% angepeilt war (S. 178). Die Nettorealeinkommen lagen im Jahr 2005 um 1,7% unter jenen von 1995 (S. 178), nur die obersten 1% erreichten real einen Zuwachs.

Bei privaten Mietwohnungen haben sich drastische Veränderungen vollzogen: 1981 betrug der Anteil der Wohnkosten am Haushaltseinkommen 10% (inklusive Ablöse 13%), 2004 liegt der Schnitt bei 26% (bei Untermiete sogar bei 29%). Die Belastung variiert aber stark mit der Wohndauer (S. 183). Ab dem Jahr 2000 eingezogene Hauptmieter berappen knapp 30%, ab 1990 eingezogene nur 23% (für Untermieter: 32% bzw. 22%). Interessant ist, dass unter den heutigen Bedingungen des Wohnungsmarktes sogar die für einen sozialen Ausgleich gedachten Wohnbeihilfen zu Preissteigerungen führen. Als unverdächtige Zeugen wird ein ge-

schäftsführender Gesellschafter eines großen in Wien tätigen gewerblichen Wohnbauträgers zitiert: „Seit es in Wien eine deutlich verstärkte Subjektförderung gibt, sind die Wohnungspreise deutlich gestiegen.“ Denn jetzt gilt: „Der Konsumentenpreis ist abhängig vom Einkommen des Mieters und kann im Bedarfsfall durch Subjektförderung weiter reduziert werden“ (S. 193). Es verwundert kaum, dass unter solchen Rahmenbedingungen in Österreich das Menschenrecht auf Wohnen nicht verwirklicht ist: Etwa 80.000 Menschen sind jährlich von Delogierung bedroht, 20.000 haben 2006 tatsächlich ihre Wohnung verloren (S. 209). Erfolgversprechende Gegenmaßnahmen wie etwa die Wohnungslosenhilfe (WLH) sind in Österreich in manchen Bundesländern gar nicht vorhanden, und wenn, dann zersplittert und mit zu geringen Ressourcen ausgestattet (S. 212f).

Im Gesundheitswesen sehen wir, dass unter dem Stichwort „Rationierung“ zur Kostenersparnis erkrankten Menschen Leistungen mit potenziell positivem Gesundheitseffekt vorenthalten werden. Die Möglichkeiten dazu sind vielfältig: Verweigerung der Aufnahme in die Intensivstation mangels Kapazität, Umlenkung aus dem Gesundheitssystem in das Pflegewesen, Verzögerungen und lange Wartefristen bei Operationen, Ausdünnung oder Vermindern der Qualität und des Ausmaßes an Betreuung oder Abschreckung durch hohe Gebühren oder Selbstbeteiligung (S. 223f).

Die angeführten Beispiele aus der Praxis des Sozialstaats der letzten Jahrzehnte folgen einer Tendenz der tiefgreifenden Erosion und Transformation mittels marktkonformer Strukturreformen, die vom Wohlfahrtsstaat zum Minimalstaat führen, abgeschlankt,

aber im Bereich von Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bereits „magersüchtig“ (S. 243). Der Trend geht zum präventiven Sicherheitsstaat, der zunehmend überwacht und kriminalisiert und über Repressionen aktivierend wirken soll. Aus dem Sozialstaat wird ein Fürsorge-, Almosen- und Suppenküchenstaat, der die gesamtgesellschaftliche Solidarität untergräbt und zunehmend auf Familiensubsidarität baut.

Der dritte Teil des Sammelbandes widmet sich dem staatlichen Gewalt handeln (Beiträge von Nikolaus Dimmel, Elisabeth Hammer, Hans Grohs, Alexander Maly, Volker Eick, Herwig Haidinger, Wolf Szymanski, Michael Genner, Birgitt Haller und Gebhard Heinzle). Interessant für die LeserInnen ist die Sicht auf die Unterschiede zwischen fordistischer und postfordistischer Kontrolle. Nikolaus Dimmel sieht hier „keinen Paradigmenwandel, sondern ... eine Erweiterung des Maßnahmen-Portfolios bei gleichzeitiger gesteigerter Selektivität dieser Maßnahmen“ (S. 290), wie z. B. die Wiederkehr der Folter im Gewande eines Terrorismus-adäquaten Polizei- und Strafrechts und zielgruppenbezogen differenzierten harten Zugriffen und des Wegsperrrens (S. 293), die den mit dem Etikett „selbstverschuldet“ versehenen sozialen Abstieg der Individuen begleitet.

Elisabeth Hammer zeigt anhand der Wiener Sozialhilfe ein starkes Auseinanderklaffen zwischen einem hohen ethischen Anspruch nach Prävention und umfassender Hilfe und einer durch mangelnde Ressourcen gekennzeichneten institutionellen Praxis (S. 339). Kein Wunder, dass die Sozialarbeit in diesem Bereich als immer weniger professionell bezeichnet wird.

Der letzte Teil des Buches mit dem Titel „Gewaltige Veränderungen“ hat

nur einen einzigen Autor (Klaus Firlei), der sich umso ausführlicher auf beinahe 80 Seiten einer Revolutionstheorie des 21. Jahrhunderts widmet. Zunächst wird der linke Rezensent enttäuscht, denn er erwartet unter dem Stichwort „Weltrevolution“ eine Revolution, die die arbeitenden Menschen in ihre Rechte setzt und deren Emanzipationsprozesse fördert. Aber hier heißt es: „Das Kapital betreibt mit respektablem Erfolg sein Projekt der Weltrevolution. Es handelt sich um die privatistische Utopie einer totalen Durchkapitalisierung der Welt, die mit irdischen Paradiesverheißungen verbunden wird“ (S. 487). Es gibt zum Kapital keine Alternative. Oder ins Religiöse verlängert: „Du sollst keinen anderen Gott haben neben mir.“ Was tun in einer solchen aussichtslos erscheinenden Lage? Der Autor vertritt die These, „dass durch evolutionäre Reformen, wie sie vom heutigen veränderungswillig-kritischen *Mainstream* ... gefordert werden ...“ (z. B. von Attac oder von der Globalen Marshall Plan-Initiative) „grundlegende Ziele wie die der Erhaltung der Zivilisation, der Bewältigung der Weltprobleme und des erfolgreichen Umgangs mit Systemtrends wie Beschleunigung und Komplexität ... nicht erreicht werden können. Es geht vielmehr um einen völligen Neuanfang, um eine Revolution im Sinne von Hanna Arendt ... Dieser Bruch kann wohl nicht gewaltsam vor sich gehen.“

Firleis „völliger Neuanfang“ erinnert an Maos Konzept, China traditionslos zu erneuern, es wäre „ein unbeschriebenes Blatt, auf dem sich die schönsten Zeichen malen lassen“. Dem entspricht eine einseitig negative Sicht auf den Kapitalismus: Er würde sich Mensch und Natur zerstörerisch unterwerfen, der Widerspruch zwischen

Produktionskräften und Produktionsverhältnissen verschärfe sich, neu sei die ungeheure Vergeudung im Hinblick auf das Verhältnis von Wertmasse und Produktivität einerseits und der dadurch erreichten „Lebensqualität“ andererseits. Neu wäre auch die „massive Verschärfung der hegemonialen Unterwerfung der Frau“ (S. 496ff). Wir leben in einer Beschleunigungskrise und in gesteigerter Vernetzung. Der *pictorial turn*, der Übergang von einer textbasierten in eine bilderbasierten Kultur, führe über die Massenmedien immer mehr zu einem „Leben aus zweiter Hand“, das attraktiver wird als die Realwelt, das als „mentaler Kapitalismus“ (Franck) aber macht- und interessenpolitisch eindeutig zugeordnet sei (S. 502).

Da sich das Kapital die Effekte der beschleunigten technologischen Entwicklungen praktisch ausschließlich aneigne, gewinne es eine enorme psychopolitische und biopolitische Macht. „Das Kapital will sich dabei an die Stelle Gottes setzen. Wenn es dem Kapital gelingen wird, Gott zu spielen, dann dürfen wir hautnah eine perfekte Inszenierung des Satans erleben, und zwar täglich fußfrei und selbst mitten drin. ... Mit Widerstand ist eher nicht zu rechnen“ (S. 501). Die traditionelle organisierte Arbeitermacht werde aufgegeben, die soziale Absicherung durch den Staat schwinde mit der Abnahme seiner Macht. Das Finanzkapital bestimme anstelle des Realkapitals (die derzeitige Finanzkrise scheint zur Zeit der Abfassung dieses Buchbeitrags noch nicht akut gewesen zu sein). Um den Mangel an Verwertungs- und Anlagefeldern auszugleichen, würden im Kapitalismus des 21. Jahrhunderts „Erlebniswaren“ geschaffen, die aus Lebensprozessen konsumierbare Waren oder Dienstleistungen machen, die

wieder zusätzliche Waren und damit neue Märkte zu ihrer (Re)produktion benötigen. Als Spiegelbild der vielfältigen Erlebniswaren „geraten die Subjekte zunehmend zu puzzleartigen, in ihren wechselnden Rollen und Maskierungen unberechenbar gewordenen, gegenüber den Content-Industries offenen Systemen“ (S. 516). „Der Graben zwischen Humanismus und Barbarei ... geht durch die Menschen selbst hindurch ... Der politische Grundwiderspruch ist zu einem zwischen Lebensmodellen und nicht mehr zwischen Interessen geworden“ (S. 518). Alle traditionellen Umgestaltungskonzepte greifen daher zu kurz. Heute wäre es von zentraler Bedeutung, Gestaltungsmacht über die Zukunft wiederzugewinnen. Die Weltlage könne zwar als „objektiv revolutionäre Situation“ charakterisiert werden, aber um sie nützen zu können, müssten die Menschen erst als kollektiv handlungsfähige Gattung rehabilitiert werden (S. 534). Fragen nach einer alternativen Macht- und Geldverteilung greifen zu kurz, es ginge um biopolitische Leitbilder, um Spiritualität, um alternative Lebenskonzeptionen, um Gefühle und Psyche.

Vieles an diesen Einschätzungen kann der Rezensent durchaus nachvollziehen. Aus seiner Sicht sind die zukünftigen Entwicklungen aber schon in der Gegenwart in Keimform und verkleidet enthalten. Eine *tabula rasa*-Situation anzunehmen, ist kontraproduktiv. Es wäre daher lohnend, die Keimformen zu identifizieren und zeitgenössische Widerstandsfelder aufzuzeigen, wie sie sich ansatzweise in der *Open-Source*-Bewegung, bei Wikipedia oder bei Musiktäuschbörsen manifestieren (S. 546), aber auch in neuen Aktionsformen gegenüber Top-Managern in Frankreich, in Betriebsübernahmen durch die Belegschaften, wie etwa in Serbien und Venezuela, durch neue Formen der Solidarität und Unterstützung nach unten durch lateinamerikanische Regierungen usw. Vertieft man/frau diese Schiene der Analyse und der politischen Aktion, brauchen wir vielleicht weniger eine „Theorie der Wunder“, wie sie der Autor am Schluss seines Beitrags fordert (S. 561), sondern einen realistischeren Blick auf die Gegenwart, gepaart mit Geduld, Ausdauer, Standfestigkeit, Kooperationsfähigkeit und einem Schuss Glück.

Peter Fleissner

Beiderseits der Oder

Rezension von: Uwe Christians, Harald Zschiedrich (Hrsg.), Grenzüberschreitende Kooperationen. Erfahrungen deutscher und polnischer mittelständischer Unternehmen und Banken, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 2009, 253 Seiten, € 27,80.

Harald Zschiedrich und Uwe Christians legen mit den „Grenzüberschreitenden Kooperationen“ einen weiteren Sammelband vor, der Publikationen ergänzt, die beide Autoren teils gemeinsam, teils nur durch H. Zschiedrich als Herausgeber in den letzten Jahren vorgelegt hatten. Es ging dabei um Schriften zum Internationalen Management mit dem besonderen Fokus Mittel- und Osteuropa. Der vorliegende Band lässt neben den eigenständigen Beiträgen der Herausgeber eine größere Zahl deutscher und polnischer Forscher zu Worte kommen, die schwerpunktmäßig zum einen über Stand und Probleme grenzüberschreitender Aktivitäten deutsch-polnischer Unternehmen, zum anderen über Finanzdienstleister als Unterstützer grenzüberschreitender Firmenkundengeschäfte berichten. Wie in den bisher in der Reihe erschienenen Monografien und Sammelbänden sind die Analysen in empirisches Erfahrungswissen eingebettet, was die Lektüre für die Leser besonders interessant macht, die selbst vor dem Start in das Neuland grenzüberschreitender Zusammenarbeit stehen oder die in akademischer Analyse Konzeptionen für derartige Formen des Zusammenwirkens von KMU vorlegen sollen.

Seit der vollen EU-Mitgliedschaft Polens ist mittlerweile ein halbes Jahrzehnt ins Land gegangen – selbst die

„Schengen“-Mitgliedschaft ist schon praktisch zwei Jahre alt –, sodass es sich tatsächlich lohnt, einen Blick auf die tatsächlichen Entwicklungen, Chancen und Probleme zu werfen. Dabei wird an vielen Stellen sichtbar, dass der Formalakt wirtschaftlicher Integration allein nur sehr wenig bewirkt. Wenn beispielsweise in der nun offenen Region beiderseits der Oder nur geringe wirtschaftliche Aktivität besteht, können die kooperationsbereiten Unternehmen neue Partner jenseits der jeweiligen Grenze nicht finden. Damit orientieren sie sich weiterhin an den eher im Zentrum ihrer Volkswirtschaften gelegenen Clustern. Auf die Bedeutung derartiger regionaler Netzwerke von Produzenten, Zulieferern und Forschungseinrichtungen mit dem Ziel effizienterer Wertschöpfungsketten hatte H. Zschiedrich im Bd. 14 der Reihe, Ausländische Direktinvestitionen, nachhaltig hingewiesen. Und wenn wie im vorliegenden Band die konkreten Fallstudien erläutert werden, dann finden sich auch an diesen Stellen die zu erwartenden Widersprüche zwischen Formen der Zusammenarbeit einerseits und der Konkurrenz zwischen den Akteuren andererseits, die die Herausgeber mit dem seit einigen Jahren gebräuchlichen Kunstwort der „*Cooptition*“ bezeichnen.

Herausgeber und Autoren von Einzelbeiträgen lassen keinen Zweifel aufkommen, dass Kooperation und Wettbewerb in den eher strukturschwachen Regionen beiderseits der Oder anders zu bewerten sind als gleichartige Herausforderungen beiderseits eines Binnenflusses, sagen wir, der Weser. Trotz EU-Zugehörigkeit und Schengen-Freizügigkeit besteht weiterhin eine Grenze, die – wenn auch strukturell an Gewicht verlierend – Gebiete unterschiedlicher Wirtschafts-

und Wohstandsentwicklung wie auch Unternehmenskulturen trennt. Daraus ergeben sich Herausforderungen an das Management grenzüberschreitend tätiger Unternehmen, die sichtbaren Entwicklungsangleichungen in den Geschäftsplan aufzunehmen. Es wäre somit ein Managementfehler, wenn deutsche Unternehmen dauerhaft mit deutlich niedrigeren polnischen Löhnen und dem Ausbleiben positiver Produktivitäts- und Innovationsanstrengungen seitens der polnischen Unternehmen rechneten: Die Partner nur als dauerhaft zurückgebliebene „verlängerte Werkbank“ zu sehen und nicht als Partner/Konkurrent, der seine eigenen Produktentwicklungen und Effizienzgewinne erreichen kann. Gerade das Letztere böte – wie die Herausgeber einleitend nachdrücklich herausstellten – Chancen für das eigentliche Ziel der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, nämlich die Steigerung der internationalen Konkurrenzfähigkeit aller Beteiligten.

Jenseits aller betriebswirtschaftlichen und technischen Überlegungen und Begründungen für einen zu erwartenden Kooperationsgewinn ist im Hinblick auf die unterschiedlichen

Kulturen der Nachbarländer ein leicht in den Hintergrund rückender Erfolgsfaktor unabdingbar: Die Handlungsträger müssen gleichzeitig auch Vertrauensbeziehungen zueinander entwickeln. Jede Kooperation bewirkt die Aufweichung des Schutzschildes, den die Unternehmen um sich herum aufgebaut haben, um die andauernde Marktkonkurrenz zu überstehen: Man gibt dem Partner vertrauliche Informationen über die eigenen Leistungspotenziale (weil diese mit den Potenzialen des Partners zu verknüpfen sind, um höhere Produktivitätsebenen zu erreichen). Man macht sich vom Partner zumindest teilweise in bezug auf die Quantität und Qualität der Lieferungen und des Marktangebots abhängig. Dazu wären die Partner bei einem fortbestehenden Klima des Misstrauens und der Vorbehalte nicht bereit. Der besondere Beitrag von Hanna Panak-Jedrzejczak im vorliegenden Band über „Vertrauen-Verstehen-Verständnis-Verständigung“ gibt dafür wertvolle Hinweise, die als Aufgabenstellung im „Internationalen Management“ auch jenseits möglicher polnisch-deutscher Missverständnisse zu beachten wären.

Michael Tolksdorf

Ein Hauch von Melancholie

Rezension von: Georg Turnheim (Hrsg.),
Österreichs Verstaatlichte, MANZ, Wien
2009, 211 Seiten, € 38.

Über die Verstaatlichte Industrie Österreichs erschienen schon einige Studien. Allerdings wenige, die bis zur Gegenwart reichen, und noch keine von Autoren, welche nahezu alle in führenden Positionen in diesem Industriekomplex tätig waren. Letzteres verspricht natürlich eine besonders interessante Lektüre – eine Erwartung, die tatsächlich durch die Vielfalt der Artikel befriedigt wird.

Der Herausgeber, Georg Turnheim, ehemals Leiter der Direktion Konzerninnovation und Konzernstrategie der Austrian Industries AG bzw. ÖIAG, leitet das Buch mit einem historischen Rückblick auf die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft in der Zwischenkriegszeit ein und weist darin auf die rasch versandeten Sozialisierungsambitionen nach Ende des Ersten Weltkriegs hin. Allerdings sei 1931 die CA durch die Sanierung verstaatlicht worden und damit indirekt ihr ganzer Industriekonzern. Hier wäre freilich anzufügen, dass es sich um eine Teilverstaatlichung handelte und niemand daran dachte, über die Sanierung der Bank hinaus, etwa ein industriepolitisch Konzept zu entwickeln und schon gar nicht durchzusetzen.

In der Folge vermittelt der Autor einen umfassenden Überblick über die Investitionen des nationalsozialistischen Deutschland im heutigen Bundesgebiet zwischen 1938 und 1945 sowie deren Auswirkungen auf die österreichische Industriestruktur. Hierbei bemerkt er kritisch, dass die Dimen-

sionen dieser Betriebe über die österreichische Nachfrage hinausgegangen seien. Eine erstaunliche Bemerkung angesichts der Tatsache, dass viele Produktionen aus technischen Gründen eine Mindestgröße erreichen müssen, um konkurrenzfähig zu sein, und bis in die allerjüngste Zeit Exportbetriebe auch stets als wichtige Erfolgsvoraussetzung einer kleinen, offenen Volkswirtschaft galten.

Dem Kapitel desselben Autors über das Zustandekommen der Verstaatlichung in Österreich, das Deutsche Eigentum sowie die Entstehung der USIA und der SMV gehen interessante Tabellen über die Vermögenswerte der österreichischen Industrie nach der Nationalität der Eigentümer sowie über die Verluste durch Kriegsschäden und Requirierungen voran. Letztere beruht auf einer deutschen Dissertation aus 2007 und eigenen Berechnungen. Bedauerlicherweise werden diese nicht näher erläutert; so bleibt unklar, wie von einem Vermögensstand zu Kriegsende 1945 noch Kriegsschäden abgezogen werden können. Die Zahlen stimmen jedenfalls nicht mit jenen Seidels überein, auch in der Relation von Schäden zu Demontagen. Hier täte sich ein weites Feld für zusätzliche Forschung auf.

Turnheim weist darauf hin, dass auch die öffentlichen Verwalter der Nachkriegszeit durch den Modus ihrer Bestellung theoretisch dem Weisungsrecht des zuständigen Bundesministers unterworfen gewesen seien, der öffentliche Sektor in Österreich daher einen beträchtlichen Umfang erreicht und sich grundsätzlich von der Situation in der Bundesrepublik unterscheiden habe. (Die Höhe der Abgabenquote sagt freilich darüber gar nichts aus.) Hier verspürt der Leser einen gewissen melancholischen Grundton

über versäumte Möglichkeiten der „Gemeinwirtschaft“. Allerdings geht der Autor über diese Faktenfeststellung nicht hinaus zu der Frage vor, ob nach Abbau der Kriegs- und Nachkriegsregulierung im Zusammenhang mit der Verstaatlichten Industrie ein alternatives Wirtschaftskonzept bestanden habe oder aus welchen Gründen ein solches nicht zustande gekommen sei – diesem Problem nähert sich erst Clement in seinem Beitrag.

Einen ausgezeichneten Überblick nicht nur über die notorisch wechselnden Formen der Verwaltung dieses Industriekomplexes, sondern auch über dessen Aufgaben und Probleme, bieten Grünwald und Grünwald/Streicher in ihren Beiträgen. Rationale Koordination dieses Konzerns begegnete nicht nur der Schwierigkeit, dass die Betriebe ein hohes Maß an Selbstständigkeit erreicht hatten, sondern dass gerade in Fällen notwendiger Betriebsschließungen sich die Konzernspitze massiven Widerständen auch der lokalen Politik gegenüber sah. Und die Notwendigkeit recht tiefgreifender Reformen, vor allem in der Stahlindustrie, ergab sich schon aus zwei von der ÖIG vergebenen Gutachten eines Leobener Professorenteams sowie der Beratungsfirma Booz-Allen – welche sofort wütende Reaktionen hervorriefen.

Die einschlägigen Bemühungen führten erst unter der Regierung Kreisky, mit dem intensiven Engagement des Bundeskanzlers, zu einer Lösung. 1973 bewirkte ein Gesetzesbeschluss die Fusion von VOEST und Alpine, sowie von Böhler und Schöller, 1975 wurden die Edelstahlwerke zur VEW zusammengeschlossen.

Das waren freilich die rechtlichen Maßnahmen, welchen dann reale folgen mussten. Die dadurch entstehenden Probleme seien auch und gerade

durch die Initiative Kreiskys weitgehend aufgefangen worden; nicht nur durch Sozialpläne, sondern auch durch Infrastrukturausbauten und Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen. Ob diese Maßnahmen rasch und effektiv erfolgten, die Auffangaktivitäten im angemessenen Rahmen blieben und die Muttergesellschaften nicht belasteten, diese Schwierigkeiten merkt Grünwald in dieser Arbeit nur an. In einer Älteren ist er da sehr viel deutlicher, wenn er schreibt: „Leider muss man aber sagen, dass manche Probleme bestehen blieben, was auch damit zusammenhängt, dass die Fusion nur mit einer gewaltigen Anstrengung möglich war und nachher nicht der notwendige Druck auf Rationalisierung ausgeübt wurde. Zugleich waren diese Fusionen gegen große Widerstände erfolgt, und man musste angesichts der lokalen und regionalen Einwände und Vorbehalte immer sagen: ‚Es wird euch schon nichts passieren‘, ‚Wir garantieren euch eure Standorte‘, sodass man nachher ein Gefangener dieser Zusagen war. Die betriebswirtschaftliche Konsequenz jeder Fusion, dass nämlich auch betrieblich etwas geschieht, die hat man sich selber blockiert.“¹

Interessant sind auch Grünwalds Ausführungen über den Hintergrund der sich wandelnden ÖIAG-Politik im Zeitablauf. Die Position der SPÖ sei in den Fünfziger- und Sechzigerjahren durch die politischen Erfahrungen der Vorkriegszeit geprägt worden. Diese traten mit den Jahren immer stärker in den Hintergrund. Weder waren die verstaatlichten Betriebe „Kommandohöhen der Wirtschaft“ noch die Träger des Wachstums. Diese Rolle war auf andere Industriezweige übergegangen. Auch im Rahmen der EU hätten die öffentlichen Betriebe an Attraktivität verloren, nicht zu reden vom Wan-

del in der theoretischen Nationalökonomie. In den Achtzigerjahren setzte in ganz Europa eine Privatisierungswelle ein, welcher sich auch die ÖIAG nicht habe verschließen können.

Man liest die Ausführungen Grünwalds mit größtem Interesse und Zustimmung – und einer gewissen Verwunderung, weil er auf den fundamentalen Bruch in der Verstaatlichten-Politik, den letztlich Lacina 1986 nach dem VOEST-Debakel in Gang setzte und mit dem ÖIAG-Finanzierungsgesetz 1987 fixierte, welches den letzten Zuschuss des Bundes fixierte, vollzog, nicht eingeht. Diese Problematik greift erst wieder Turnheim im folgenden Beitrag über die Sanierungsbemühungen der ÖIAG auf und betont explizit, dass damit ein politischer Wendepunkt für die Verstaatlichten-Politik entstanden sei.

Er leitet seinen Beitrag mit der Aufzählung jener Gründe auf, welche letztlich zum Ende dieses Konzerns geführt hätten. Er meint, dass man dafür Managementversagen, Marktversagen und Politikversagen verantwortlich machen kann. Nun trifft Ersteres sicherlich zu, das Zweite, so gesagt, gewiss nicht, denn wenn der Markt dafür sorgte, dass die Überkapazitäten der Stahlindustrie reduziert wurden, liegt das Gegenteil von Marktversagen vor. Was Turnheim ausdrücken wollte, ist, dass der Stahlmarkt eben zusammengebrochen war. Dem Bereich des Politikversagens ordnet der Autor u. a. das Verbot für die Verstaatlichte zu, in die Verarbeitung zu expandieren. Nun scheinen sich daran wirklich nur die von ÖVP-Direktoren geleiteten Betriebe gehalten zu haben, und laut Clement spielte dieses Verbot ab den Siebzigerjahren, also unter der Regierung Kreisky, generell keine Rolle mehr.

Vielleicht sollte man, besonders im Hinblick auf die Probleme der Betriebs-schließungen, noch einen historischen Aspekt hinzufügen. Die große Zahl von Betrieben, welche verstreut an relativ ungünstigen Standorten produzierten, geht wohl auch auf die Struktur der mittelalterlichen Eisengewinnung und -verarbeitung zurück, wie das auch schon im Gutachten der Leobener Professoren ausgeführt wurde.

Einen außerordentlich präzisen und wohlfundierten Beitrag steuert Hoskovec über die Finanzierung der Verstaatlichten Industrie bei. Diesem ist zu entnehmen, dass die Verstaatlichte Industrie eigentlich nie Nettoerträge abgeworfen hat.

Stellt man nach den – nicht konsistenten – Angaben des Autors den Eigenmittelzuführungen seit 1969 die Privatisierungserlöse per Ende 1993 gegenüber, ergibt sich, dass erstere 6,1 Mrd. Euro und letztere 3,1 Mrd. Euro ausmachen. Dazu käme noch die Kapitalbeteiligung der ÖIAG an der ÖMV zum Börsenkurs vom 17. 12. 2008 von 1,9 Mrd. Euro.

Daraus schließt Turnheim, dass dem österreichischen Steuerzahler durch die Gestion der Verstaatlichten Industrie keine Belastungen entstanden seien. Abgesehen davon, dass sich das aus der angeführten Rechnung nicht ergäbe, umso weniger, als diese ja nicht inflationsbereinigt angestellt wurde, ist diese Überlegung überhaupt nicht nachvollziehbar. Denn wenn jemand einen Betrieb erwirbt, diesen viele Jahrzehnte betreibt, ohne je einen Nettoertrag zu erwirtschaften und ihn nach dieser Zeit um den gleichen – nicht inflationsbereinigten – Betrag verkauft, könnte man im besten Fall von Liebhaberei sprechen. In diesem Fall wäre es für den Steuerzahler klüger gewesen, diese Beträge auf ein

Sparbuch zu legen und die Zinsen zu lukrieren.

Damit soll nichts gegen die vielen anderen ökonomischen Effekte dieses Industriekonzerne gesagt sein, schließlich gehören die meisten der indessen privatisierten Betriebe heute wieder zu den Speerspitzen der österreichischen Industrie, aber zu sagen, die Verstaatlichte hätte den Steuerzahler nicht belastet, ist kühn.

Moser berichtet in seinem Beitrag über die Tätigkeit der GBI (Gesellschaft für Bundesbeteiligungen an Industrieunternehmungen mbH), deren Aufgabe es war, gefährdete Betriebe, insbesondere in strukturschwachen Regionen, aufzufangen und zu sanieren oder zu verwerten. Diese Gesellschaft wurde 1983 gegründet und übte ihre Tätigkeit offenbar mit einigem Erfolg aus. Sie war bis 2001 tätig und konnte in dieser Zeit 8.900 Arbeitsplätze sichern oder neu schaffen.

Clement unternimmt schließlich den Versuch, das Phänomen der Verstaatlichten Industrie in das österreichische Wirtschaftssystem einzuordnen. Dies falle nicht allzu schwer, weil dieses – etwa im Gegensatz zur BRD – keinen strikten ordnungspolitischen Rahmen kenne, sondern eine flexible „sozial-korporatistische Marktwirtschaft mit Globalsteuerung“ darstelle. Deren hervorstechendes Merkmal sei ihr Pragmatismus. Damit füge sich auch die Verstaatlichte Industrie ohne größere Schwierigkeiten in das System ein. Das lag gewiss auch daran, dass damit die sowjetischen Intentionen, das Deutsche Eigentum betreffend, unterlaufen

werden sollten. Dadurch konnte sich die ÖVP damit leichter abfinden, umso mehr als nach 1945 auch der ÖAAB die Verstaatlichung forderte. Auf der anderen Seite entsprach die Verstaatlichung den ideologischen Vorstellungen der Sozialisten, doch wurde von ihrer Seite, keine bestimmte Funktion für diese Industrien formuliert, schon gar nicht betrachteten sie diesen Industriekonzerne als Ansatz eines alternativen Wirtschaftssystems.

Für die Folgezeit zeichnet Clement die Entwicklungsphasen der österreichischen Wirtschaft und ihren Auswirkungen auf die Verstaatlichte Industrie mit deren zunehmenden Problemen. Auch aus diesem Artikel geht hervor, was schon Grünwald angedeutet hatte, nämlich dass die stets zunehmende internationale Verflechtung den Rahmen der Verstaatlichten Industrie sprengte.

Dies ist ein außerordentlich anregendes Buch. Auch wenn man den Argumenten mancher Autoren nicht zu folgen vermag, vermittelt es eine derartige Fülle von Informationen und Daten, dass jeder, der sich über das Phänomen der österreichischen Verstaatlichten Industrie informieren will, zu diesem Band greifen sollte.

Felix Butschek

Anmerkung

- ¹ Grünwald, Oskar, Die Verstaatlichte Industrie in der Ära Kreisky, in: Weber, F.; Venus, Th. (Hrsg.) *Austro-Keynesianismus in Theorie und Praxis* (Wien 1993) 121.

Johann Heinrich von Thünen: National- und Sozialökonom

Rezension von: Werner W. Engelhardt:
Johann Heinrich von Thünen als Vor-
denker einer Sozialen Marktwirtschaft,
Metropolis, Marburg 2008, 358 Seiten,
€ 44,80.

Johann Heinrich von Thünen (1783-1850) zählt zu den hoch gepriesenen, aber wenig gelesenen Klassikern der Nationalökonomie. Dabei hat Alfred Marshall 1925 geäußert: „I loved von Thünen above all my masters“ (zitiert nach Engelhardt S. 135), und auch Paul A. Samuelson hat den deutschen Junker auf einen der ersten Plätze der ewigen Rangliste der Ökonomen gesetzt.¹ In seinem Hauptwerk „Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie“, zwischen 1826 und 1863 (zuletzt posthum) in mehreren Teilen erschienen, legte Thünen die Grundlagen zu dem, was wir heute Ceteris paribus-Analyse nennen. Er wies unter anderem nach, dass die reine Bodenrente eine Residualgröße ist, die aus Transportkostenersparnissen besteht: Stadtnaher Boden wird also intensiv bewirtschaftet mit Produkten, die im Verhältnis zu ihrem Wert großes Gewicht haben oder großen Raum einnehmen und deren Transportkosten damit hoch sind. In weiterer Entfernung können dann zunehmend solche Produkte angebaut werden, die im Verhältnis zu ihrem Wert geringere Transportkosten verursachen.

Diese so genannten Thünen'schen Ringe oder Kreise stellen aber nur ein Ergebnis der Arbeit des mathematisch arbeitenden, aber auch sozial engagierten Nationalökonom dar. Werner W. Engelhardt, einer der profundensten

Thünen-Kenner im deutschen Sprachraum, beschäftigt sich seit Jahrzehnten vorrangig mit dem letzteren, gerne vernachlässigten Aspekt. Er stellt Johann Heinrich von Thünen als humane und liebenswürdige Persönlichkeit, als sozial denkenden Praktiker und als von Immanuel Kant beeinflussten philosophischen Kopf ins Zentrum seiner Überlegungen. Engelhardts jüngst erschienene Aufsatzsammlung zu Thünen, ein Werk von stupender Gelehrsamkeit, widmet sich also Thünen, dem Sozialökonom.

Thünen war ein Mann, der Theorie und Praxis exemplarisch miteinander verknüpfte. So weist Engelhardt darauf hin, dass Thünens Verteilungstheorie im zweiten Teil des „Isolierten Staates“ mit der berühmten Formel betreffend den „natürlichen Arbeitslohn“ auch als normatives Modell des „Naturgemäßen“ aufzufassen ist. Der menschenfreundliche Agrarökonom machte ihn übrigens auch zur Basis einer testamentarisch festgelegten Erfolgsbeteiligung seiner Gutsmitarbeiter.

Johann Heinrich von Thünen, der zwar ein Ehrendoktorat erhielt, aber sonst der akademischen Welt seiner Zeit eher reserviert gegenüberstand, verfocht diese Einheit von Theorie und Praxis auch im Bildungswesen. In seinem Brief vom 25. 2. 1841 an den Rostocker Universitätsprofessor Röper heißt es etwa: „Während in England Wissenschaft und Praxis Hand in Hand gehen, das aber, was keine Anwendung zulässt, auch wenig geachtet wird, und dort nicht bloß der Nationalreichtum, sondern auch die Nationalbildung eine fast beispiellose Höhe erreicht hat, betrachten unsere deutschen Gelehrten das Studium der Wissenschaften nur zu oft als Zweck an sich, ohne sich um die Anwendung derselben zu kümmern. Zwar erken-

ne ich sehr lebhaft, dass das Studium der Wissenschaften, insofern dadurch Geisteskräfte entwickelt und gestärkt werden, die sonst geschlummert hätten, Zweck an sich ist, aber ich meine, dass dadurch nicht alles erfüllt sei, was die Wissenschaft zu leisten hat“ (zitiert bei Engelhardt, S. 79).

Im Mittelpunkt von Engelhardts Ansatz steht die von Amitai Etzioni geäußerte These von der Bedeutung individuellen, aber dem Gemeinwohl verpflichteten Handelns. Johann Heinrich von Thünen war nach der von Engelhardt vertretenen Sicht bereits ein solcher Träger von Vorstellungen. Sein Wirken sei allerdings von der neoklassischen Nationalökonomie, der landwirtschaftlichen Betriebslehre und der an diese Lehren anknüpfenden allgemeinen Betriebswirtschaftslehre lange Zeit einseitig im Sinne der mathematischen Präzisierung gewinnmaximierenden unternehmerischen Verhaltens gewürdigt worden.

Trotz seines sozialetischen Engagements war Thünen übrigens keineswegs ein weltfremder Idealist. Engelhardt zitiert etwa (S. 121f) aus einem Brief des Ökonomen vom 17. 7. 1843, an seinen jüngsten Sohn Hermann von Thünen:

„1. Die große Mehrzahl der Menschen – und diese macht die Geschichte – strebt nur nach Gewinn, nach Genuss oder Ruhm, setzt sich selbst keine moralischen Schranken, sondern findet die Schranken nur in der Furcht vor der Polizei, der Justiz und dem Zwang, den die Gesetze der Ehre aufliegen.

2: Steins Ausspruch: ‚Der Irrtum muss tatsächlich geworden sein, um vollständig überwunden zu werden.‘ Von dieser Ansicht ausgehend, wird die Geschichte so wie das gegenwärtige bürgerliche Leben begreiflich, aber

das Göttliche verschwindet daraus, und der Mensch sinkt zum höher begabten Tier herab.“

Auch über seine Standesgenossen (Thünen selbst galt allerdings nicht als adelig) machte sich der Ökonom keine Illusionen. Nach Engelhardt (S. 177) erhoffte er eine Besserung der Lage der Landarbeiter vor allem durch ihre Verknappung infolge der damals sehr bedeutenden Auswanderung bei andererseits steigender Nachfrage nach ihren Produkten. Er orientierte sich dabei am Beispiel der USA: „Blicken wir nun auf die Zustände in den nordamerikanischen Freistaaten. Dort ist wie im i. St. (isolierten Staat) fruchtbarer Boden in ungemessener Menge umsonst oder für eine Kleinigkeit zu haben. Dort kann wie im i. St. nur die Entfernung vom Marktplatz der Ausbreitung der Kultur Schranken setzen. Aber diese Schranken werden durch die Dampfschiffahrt auf den Flüssen, durch die Anlegung von Kanälen und Eisenbahnen immer weiter hinausgeschoben. Dort kann also der Arbeitslohn (Wurzel ab) zur Verwirklichung gelangen und ist in der Tat dazu gelangt; denn wir finden in Amerika zwischen Arbeitslohn und Zinsfuß ein ähnliches Verhältnis, wie wir es aus unseren Formeln für fruchtbaren Boden entwickelt haben. Infolge dieses Verhältnisses zwischen Arbeitern und Kapitalisten finden wir in Nordamerika allgemeinen Wohlstand, der mit Riesenschritten wächst; dort findet keine schroffe Absonderung zwischen den verschiedenen Ständen statt, und zwischen ihnen herrscht Eintracht und Friede; und selbst unter der geringern Volksklasse sind die ersten Schulkenntnisse – Lesen, Schreiben und Rechnen – allgemeiner verbreitet als in Europa“ (zitiert nach Engelhardt S. 179).

Der nicht mehr als „natürlich“ im

Sinne der Thünen vorausgehenden britischen Klassiker, sondern eben als „naturgemäß“ oder direkt in Sinne Kants als normativ „vernunftgemäß“ bezeichnete Lohn entsprang nach Engelhardt (S. 251) also nicht mehr zwingend dem tatsächlichen jeweiligen Knappheitsverhältnis der Größe des Angebots und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt. Vielmehr war dieser Arbeitslohn bei Thünen im Sinne einer ordnungstheoretisch und ordnungspolitisch dritten Lösung konzipiert. Dieser Lohn ist als „mittlere Proportionalzahl“ zwischen dem Bedürfnis des Arbeiters und seinem Arbeitsprodukt stehend definiert.

Thünen zeigte sich kritisch gegenüber den radikalen Utopien seines Zeitgenossen Charles Fourier: „Diese Einrichtung setzt ein Menschengeschlecht voraus, was nicht vorhanden ist, ein Menschengeschlecht, was ohne den Stachel des eigenen Interesses aus bloßem Pflichtgefühl sich der Mühe und Anstrengung der Arbeit für andere unterzieht. Da es aber ein solches Menschengeschlecht nicht gibt, so wird der Vorschlag zu einer Chimäre, und statt der gehofften Freiheit und

Unabhängigkeit würde hier die Knute herrschen müssen, oder der Staat müsste ganze Haufen von Müßiggängern ernähren, was dann gar bald zum Staatsbankrott führen würde“ (zitiert nach Engelhardt S. 253).

Letztlich sieht Engelhardt Thünen als Vorläufer der Denker der Sozialen Marktwirtschaft und zieht den Konnex von ihm über Franz Oppenheimer bis Ludwig Erhard. Auch John Stuart Mill, Gustav von Schmoller und Lujo Brentano stellt er in diesen Traditionszusammenhang. Ob man nun Engelhardts Sicht in jedem Punkte teilen mag oder nicht – er bringt uns einen Klassiker nahe, über den sein Mecklenburger Gutsnachbar Karl Rodbertus-Jagetzow schrieb: „...von Thünen verband die exakteste Methode mit dem menschenfreundlichsten Herzen – Gaben, die selten vereinigt sind“ (Zitat bei Engelhardt S. 135). Robert Schediwy

Anmerkung

- ¹ Samuelson, Paul A., Thünen at Two Hundred, in: *Journal of Economic Literature* 21 (1983) 1468-1488.

Die „General Theory“ nach siebzig Jahren

Rezension von: L. Randell Wray,
Mathew Forstater (Hrsg.), *Keynes and
Macroeconomics after 70 Years. Critical
Assessments of The General Theory*,
Edward Elgar, Cheltenham 2008,
352 Seiten, gebunden, £ 89,95.

Dies ist der Tagungsband zu einer großen Konferenz, die 2006 anlässlich des 70-Jahr-Jubiläums der Veröffentlichung von Keynes' „General Theory of Money, Interest and Employment“ an der University of Missouri-Kansas City (UMKC) stattfand. Der Ort ist kein Zufall. UMKC ist eine der wenigen Universitäten mit einem *Ökonomie-Department* mit ausgeprägt postkeynesianischer Ausrichtung, wenn auch mitunter einer etwas eigenwilligen Spielart des Postkeynesianismus. So ist UMKC bekannt für die provokanten Forderungen, dass der Staat die Rolle eines *Employer of Last Resort* spielen, also alle (!) Arbeitslosen beschäftigen soll, und die nominellen Zinssätze auf null reduziert werden sollten. Gleichzeitig ist der überaus erfolgreiche (und auch identitätsstiftende) elektronische „Heterodox Economics Newsletter“ an der UMKC entstanden (er soll alsbald an das Buffalo State College „übersiedeln“). Allerdings sind nur wenige Beiträge (und die Einleitung mit kurzen qualifizierenden Kommentaren zu den Beiträgen) dem UMKC-Ansatz zuzuordnen. Wohl aufgrund der Lage des Tagungsorts sind die US-amerikanischen, lateinamerikanischen und australischen Beiträge besonders stark repräsentiert.

Der Band enthält, neben der Einleitung, 19 Beiträge, die in fünf Abschnitte gegliedert sind: „Keynes and Heter-

dox Economics“, „Founding Fathers of Post Keynesian Economics“, „Keynesian Models“, „Keynesian Policy“ und „Modern Developments and Extensions of Keynesian Economics“. Ein Teil der Beiträge behandelt die Interpretation oder Reformulierung von Keynes' ursprünglichen Schriften. So diskutiert André Lourence die Volatilität der Investitionsausgaben bei Keynes und Minsky (Kapitel 3), Lino Sau behandelt die fehlenden selbststabilisierenden Eigenschaften von Lohn- und Preisanpassungen bei Keynes und Kalecki (Kap. 4), Carlo Panico analysiert Keynes' Argumente hinsichtlich der Beeinflussbarkeit von Zinssatz und Geldmenge im „Treatise on Money“ und der „General Theory“ (Kap. 10), Wenge Huang reinterpretiert Keynes' Theorie der Liquiditätspräferenz (Kap. 16).

Ein anderer Teil der Beiträge versucht keynesianisch inspirierte Analysen aktueller Fragen zu entwickeln. So widmet sich der Beitrag von John King (Kap. 1) der Frage, wie sehr sich die *Mainstream*-Makroökonomie in den letzten Jahren verändert hat und wie sehr sie keynesianische Elemente enthält. J. W. Nevile und Peter Kreisler (Kap. 19) beleuchten die unterschiedlichen Bedeutungen und Rollen von Erwartungen in der *Mainstream*-Ökonomie und bei Keynes hinsichtlich der Erklärung von Arbeitslosigkeit. Colin Richardson und Jerry Courvisanos (Kap. 7) sowie Luciano Dias Carvalho und José Luis Oreiro (Kap. 9) stellen keynesianische Makromodelle vor. Edwin Le Heron (Kap. 18) analysiert Geld- und Fiskalpolitik im Rahmen eines so genannten *stock-flow*-konsistenten Modells. Bokhyun Cho (Kap. 13) geht der Frage nach, wie sich die finanziellen Deregulierungen der letzten Jahrzehnte auf das Investitionsver-

halten ausgewirkt haben.

Dieser kurze (und nicht ganz vollständige) Abriss gibt einen Überblick über die Themen, die behandelt werden. Im Folgenden sollen, zugegeben willkürlich nach der Interessenlage des Rezensenten, kurze Anmerkungen zu einigen Beiträgen gemacht werden.

John Kings „Heterodox macroeconomics: what, exactly, are we against?“ ist eine wichtige Replik auf den Vorwurf von David Colander u. a. (2004), dass heterodoxe Ökonomen die Änderungen im *Mainstream* verschlafen hätten. Nach Colander hat sich der *Mainstream* von der Neoklassik zu einer dynamischen, die Einsichten der Verhaltensökonomie berücksichtigenden Theorie weiterentwickelt (wie z. B. bei den Arbeiten von Akerlof). Colander vermischt dabei oft tatsächliche Entwicklungen an den Rändern des *Mainstream* und Entwicklungen im Kern des *Mainstream*, aber auch Entwicklungen in der Mikroökonomie und in der Makroökonomie.¹

King analysiert erstens (für die kurzfristige Analyse) das *New Consensus Model*, das, von Woodford (2003) theoretisch unterfüttert, in seiner Drei-Gleichungs-Version nun meist das Standardmodell zur Analyse von Geldpolitik und anderen Fragen der Makroökonomie darstellt. King betrachtet das *New Consensus Model* als Neuauflage der neoklassischen Synthese ohne nennenswerten Bezug zur Verhaltensökonomie. Für die langfristige Analyse untersucht er die endogene Wachstumstheorie. Hier stellt er fest, dass weder auf die alte Kritik der Schwächen der neoklassischen Produktions- und Verteilungstheorie eingegangen wird noch die Nachfrage eine eigenständige Rolle spielt. Jedenfalls gibt es keine Bezugnahme auf die Verhaltensökonomie. Insgesamt stellt

King fest, der aktuelle *Mainstream* sei „*not greatly different from the old-fashioned neoclassical synthesis; it is better in some respects and worse in others, and certainly not at all 'behavioral'*“ (S. 9). Darüber hinaus bemerkt er, dass es eine wesentliche Veränderung im *Mainstream* hinsichtlich des Anspruchs auf Mikrofundierung gegeben hat: Während sie in den 1970er-Jahren ein Forschungsprojekt war, ist sie nun zum Dogma geworden.

Colin Richardson und Jerry Courvisanos (Kap. 7) sowie Luciano Dias Carvalho und José Luis Oreiro (Kap. 9) stellen aktuelle keynesianische Makromodelle vor. Beide stellen interessante Fragen und haben Schwierigkeiten, ihre komplexen Modelle auf jeweils knapp 20 Seiten nachvollziehbar zu präsentieren.

Richardson und Courvisanos entwickeln ein Keynes-Kalecki-Modell mit 32 Variablen und 22 Verhaltensgleichungen. Das Modell enthält flexible (nachfragebedingte) *mark ups*, lohngetriebene Konsumausgaben und kapazitäts- und profitbestimmte Investitionen. Die Lohngleichung impliziert, etwas überraschend und ohne weitere Erklärung, dass die Löhne mit der Inflation und dem Produktivitätswachstum steigen. Das Modell wird dazu verwendet, fünf verschiedene wirtschaftspolitische Strategien zu simulieren.

Dias Carvalho und Luis Oreiro nehmen ein Bhaduri-Marglin-Modell² als Ausgangspunkt und erweitern es erstens um endogenen technologischen Fortschritt, der positiv von der Lohnquote abhängig ist, und zweitens um ein Bankensystem, dessen Zins-*mark-up* (positiv) vom technologischen Fortschritt abhängt. Das Modell hat rund 20 Gleichungen und, potenziell, eine Vielzahl möglicher Regime, die auf dem knappen Raum kaum ausrei-

chend erklärt werden. Es ergibt sich eine stabiles Gleichgewicht in der lohngetriebenen Region und ein instabiles Gleichgewicht in der profitgetriebenen Region. So interessant der Ansatz ist, so unklar bleiben leider die Details.

Es gibt eine Vielzahl pointierter und lesenswerter Beiträge. Nevile und Kriesler (Kap. 19) arbeiten die schlichte, aber wichtige Beobachtung aus, dass bei aller Bedeutung, die Erwartungen in der *Mainstream*-Ökonomie haben, diese eigenartigerweise fast ausschließlich auf Preiserwartungen beschränkt sind. Bei Keynes standen jedoch die Erwartungen hinsichtlich der Absatzmöglichkeiten bei Investitionsprojekten im Vordergrund. Bho (Kap. 13) gibt einen Überblick über die keynesianische Analyse der mittelfristigen Effekte der finanziellen Deregulierung auf das Investitionsverhalten. Dabei wird die Bedeutung von Instabilitäten auf den Finanzmärkten (und damit der Investitionsfinanzierung) und von *shareholder value*-Orientierung herausgearbeitet. Insgesamt liegt ein interessanter, wenn auch für die postkeynesianische Diskussion nicht unbedingt repräsentativer Band vor.

Engelbert Stockhammer

Literatur

- Bhaduri, Amit; Marglin, Stephen, Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies in: *Cambridge Journal of Economics* 14/4 (1990) 375-93.
- Colander, David; Holt, Ric; Rosser, Barkley, The changing face of mainstream economics, in: *Review of Political Economy* 16/4 (2004) 485-499.
- Colander, David, Post Walrasian Macroeconomics. Beyond the Dynamic Stochastic General Equilibrium Model (Cambridge 2006).
- Woodford, Michael, Interest and prices. Foundations of a theory of monetary policy (Princeton 2003).

Anmerkungen

- ¹ In einer späteren Publikation ist Colander (2006) wieder relativ kritisch, allerdings ohne besondere keynesiansche Sensibilitäten gegenüber den in der Makroökonomie prominenten DSGE-Modellen.
- ² Dieses Modell zeichnet sich dadurch aus, dass je nach Parameterkonstellation sowohl lohngetriebene als auch profitgetriebene Nachfrageregime möglich sind.

Konsumgeschichte als methodische Klammer

Rezension von: Heinz-Gerhard Haupt,
Claudius Torp (Hrsg.), Die Konsumge-
sellschaft in Deutschland 1890-1990. Ein
Handbuch, Campus Verlag, Frankfurt/
Main – New York 2009, 504 Seiten,
€ 39,90.

In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich die Konsumgeschichte im deutschsprachigen Raum zu einem boomenden Forschungsfeld entwickelt – ein Boom, der sich in der Veröffentlichung zahlreicher Monographien und Sammelbände in der wissenschaftlichen Publikationslandschaft abbildete. Dieses Interesse an Konsum und an der Konsumgeschichte als eigenständigem Forschungsfeld – nicht etwa als „Abfallprodukt“ von Industrie-, Unternehmens- und Alltagsgeschichte, von makroökonomischen Studien oder aber auch traditioneller Konsumentenbefragung zum Zweck der Marktforschung – ist relativ neu. Es verdankt sich zweifelsohne jenen gesellschaftlichen Entwicklungen in den Industrieländern, die Konsum zu weit mehr gemacht haben als den bloßen „Verbrauch“ produzierter (Massen-) Güter. Seine symbolische Bedeutung für den Erwerb „kulturellen“ und „sozialen“ Kapitals (Pierre Bourdieu) in der „Postmoderne“ kann mittlerweile kaum mehr überschätzt werden.

Trotz dieser universellen Bedeutung für die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften zählte und zählt der Konsum – das wird in den sehr gelungenen Abschnitten des vorliegenden Handbuches über Konsum in der Soziologie und Konsum in den Wirtschaftswissenschaften klar – nicht unbedingt zu deren bevorzugten Forschungsgebiete-

ten im engeren Sinn. Das verdeutlicht, wie sehr zum Teil selbst auferlegte methodische Beschränkungen dieser Disziplinen die fächerübergreifende Analyse komplexerer gesellschaftlicher Prozesse behindert haben.

Einen möglichen methodischen Ausweg bietet die Gesellschaftsgeschichte des Konsums. Und es ist der gesellschaftsgeschichtliche Zugang, der die meisten Beiträge dieses sehr gelungenen Handbuches leitet. Das wird bereits in dem sehr instruktiven einleitenden Kapitel der Herausgeber deutlich, das den auf bestimmte Sachgebiete des Konsums fokussierten Einzelbeiträgen vorangestellt ist. Heinz-Gerhard Haupt und Claudius Torp betonen in ihrer Einleitung mit dem Titel „Die vielen Wege der deutschen Konsumgesellschaft“, wie sehr Konsumgeschichte verschiedene interdependente Teilbereiche sozialer Wirklichkeit durchdringt: als Teil der Ökonomie, als Mittel der Identitätsstiftung, als Gegenstand der Politik und als Gegenstand zeitgenössischer Konsumforschung.

Der zeitliche Schwerpunkt des Bandes liegt auf dem „langen 20. Jahrhundert“, jenem Zeitraum zwischen etwa 1890 und 1990, der konstitutiv für Werden und volle Entfaltung der deutschen Konsumgesellschaft geworden ist. Begründet wird das mit dem seit dem späten 19. Jahrhundert erkennbaren Wandel, der vom „Selbstversorger“ zum „Konsumenten“ führte und mit der Entwicklung von Konsumforschung und Konsumkritik verbunden war. Die vor 1914 entwickelte performative Qualität des Konsums im Hinblick auf die demonstrative Repräsentation gesellschaftlicher Ungleichheit ging auch in den Mangeljahrzehnten 1920-1950 keineswegs verloren – eine wichtige Grundaussage des Handbuchs. Insofern war die zwiespältige

Rolle des Konsumenten bzw. der Konsumentin – weder ganz Marionette noch tatsächlich Souverän – bereits in den Krisenjahren der Weimarer Republik angelegt.

Und so präsentieren sich die Beiträge vielfach als Nachweis von Kontinuitäten, auch wenn, vielleicht etwas übertrieben, modernisierungskritisch ein linearer Modernisierungspfad der Konsumgeschichte strikt verneint wird. Zu diesen Kontinuitäten zählt die auch für Österreich keineswegs untypische Verschränkung von Konsum- und Sicherheitsansprüchen, die beispielsweise im klaren Gegensatz zur US-amerikanischen Konsumgeschichte steht. Sie stellt jedoch im europäischen Vergleich keineswegs ein deutsches Spezifikum dar, wie der Band manchmal suggeriert. Ebenso nebeneinander standen das ganze lange 20. Jahrhundert konfligierende Konsumleitbilder – Hedonismus versus „*political correctness*“ („deutscher“ Konsum, „sozialistischer“ Konsum etc.). Schließlich ist auch auf die Gleichzeitigkeit nationaler und internationaler Entwicklungen hinzuweisen. US-amerikanische Einflüsse konnten durchaus parallel mit „deutschen“ ihre Wirkung zeigen.

Insgesamt geht es, wie die Herausgeber betonen, weniger um eine Geschichte der deutschen Konsumgesellschaft als vielmehr um eine Geschichte der Konsumgesellschaft in Deutschland. Das ist ein Anspruch, der nicht in jedem Beitrag, aber doch im Wesentlichen eingehalten wird.

Es erübrigt sich, auf die Fülle der Einzelbeiträge im Detail einzugehen. Sie gruppieren sich um die Abschnitte: 1. Wirtschaft, 2. Soziale Lagen und Identitäten, 3. Politik und 4. Kultur und Wissenschaft. Im letzten Abschnitt kommen auch sozialwissenschaftliche

Nachbardisziplinen zu Wort. Vollständigkeit wurde selbstverständlich nicht angestrebt, doch bietet das Handbuch ein sehr breites inhaltliches Spektrum.

Konsequenterweise findet der Einstieg über den Ernährungskonsum statt, der in besonderer Weise den Wandel vom Mangel zum Überfluss symbolisiert. Von den weiteren Beiträgen sei jener von Ulrike Thoms zur Hygienegeschichte hervorgehoben, weil er nicht nur, wie in der einschlägigen Literatur häufig, das Thema von der Nachfrageseite, sondern auch von Seiten der Produzenten beleuchtet.

Manchmal wird freilich die Bedeutung des Konsums ein wenig überakzentuiert, so etwa von Hasso Spode, der in seinem Beitrag zum Massentourismus zur *Conclusio* kommt, der Urlaub wäre jener Lebensbereich, der die moderne Kernfamilie erst konstituiert habe. Ein wenig überbetont scheint in Rainer Gries Beitrag „Generation und Konsumgesellschaft“ auch die DDR-Aufbaugeneration, während der westlichen 68er-Generation vergleichsweise wenig Raum gewidmet wird. Auch kann in Frage gestellt werden, ob die 68er wirklich primär Kriegskinder oder nicht großteils vielmehr Nachkriegskinder waren und aus dieser Sozialisation viel eher verstanden werden können.

Besonders hervorzuheben sind die Beiträge von Dominik Schrage zum Konsum in der deutschen Soziologie und von Jakob Tanner über „Konsumtheorien in den Wirtschaftswissenschaften“, die jeweils einen ausgezeichneten wissenschaftshistorischen Überblick zum Thema vermitteln, wobei auch neuere Entwicklungen nicht zu kurz kommen.

Insgesamt bietet der Band ein sehr breites, interessantes Panoptikum der Konsumgeschichtsforschung in Deutschland. Die durchgängige Essay-

form der Beiträge lässt quantitative Befunde allerdings dort und da etwas zu kurz kommen. Aber das kann den kompakten Gesamteindruck des Handbuches nicht wirklich beeinträchtigen. Im Sinne der eingangs skizzierten Defizite der wirtschaftswissenschaftlichen und

soziologischen Konsumforschung wird vielleicht gerade die Gesellschaftsgeschichte des Konsums in Zukunft eine Plattform für interdisziplinäre Projekte darstellen, die auch die Soziologie und die Wirtschaftswissenschaften miteinbeziehen.

Andreas Weigl

Weltgeschichte des 19. Jahrhunderts

Rezension von: Jürgen Osterhammel,
Die Verwandlung der Welt.
Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts,
C. H. Beck, München 2009,
1.568 Seiten, € 49,90.

Jürgen Osterhammel, Professor für Neuere und Neueste Geschichte an der Universität Konstanz, hat sich seit den 1980er-Jahren einen Namen als Spezialist für chinesische Geschichte und Geschichte der Globalisierung gemacht. Herausragende Werke bildeten „Britische Übersee-Expansion und britisches Empire vor 1840“ (1987), „China und die Weltgesellschaft“ (1989), „Die Entzauberung Asiens“ (1998), „Kolonialismus“ (in 5. Auflage 2006) und „Geschichte der Globalisierung“ (in 4. Auflage 2007, gemeinsam mit Niels P. Petersson). Nun legt Osterhammel sein bislang ambitioniertestes Buch vor, eine Weltgeschichte des 19. Jahrhunderts.

Weltgeschichte, so der Autor, sei eine Möglichkeit der Geschichtsschreibung, stelle den Versuch dar, epochal Wichtiges und Charakteristisches herauszuarbeiten. Sein Epochenporträt biete den LeserInnen ein Interpretationsangebot.

Wie aber kann Globalgeschichte tatsächlich geschrieben werden? Welchen Zugang wählt Osterhammel? Sein *opus magnum* ist weder eine chronologische Aufarbeitung noch ein Handbuch. Der Autor hält „Meistererzählungen“ für legitim, die postmoderne Kritik habe „sie nicht obsolet, sondern bewusster erzählbar gemacht“. (S. 19) Osterhammel wendet dieses Verfahren auch auf der Ebene der Teil-

systeme an, d. h. auf die „erkennbaren Ordnungen menschlichen Gemeinschaftslebens“.

Der Band gliedert sich in drei Teile. Die drei Kapitel des ersten Teils umreißen die Parameter für alles Folgende: Selbstreflexion, Zeit und Raum. Osterhammels „langes“ 19. Jahrhundert reicht von den 1760er- bis in die 1920er-Jahre, also vom Siebenjährigen Krieg, einem der ersten weltumspannenden Konflikte, bis zu den Nachwirkungen des Ersten Weltkriegs. Den inneren Schwerpunkt dieses randoffenen 19. Jahrhunderts bilden die 1860er- bis 1880er-Jahre.

Die acht Kapitel des zweiten Teils (Sesshafte und Mobile; Lebensstandards; Städte; Erschließungsgrenzen (*frontiers*); Imperien und Nationalstaaten; Mächtesysteme, Kriege, Internationalismen; Revolutionen; Staat) bieten jeweils ein Panorama eines Wirklichkeitsbereichs (Teilsystems).

Welche allgemeinen Tendenzen im 19. Jahrhundert arbeitet Osterhammel beispielsweise im Bereich der Urbanisierung heraus – neben der quantitativen Ausdehnung von Städten nach Fläche, Einwohnerzahl und Anteil an der Gesamtbevölkerung?

1.) Die nahezu überall feststellbare Urbanisierung verlief in den verschiedenen Weltteilen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit.

2.) Aufgrund von zusätzlichen Spezialfunktionen nahm die Vielfalt von Stadttypen zu (Hauptstädte, imperiale Städte, Industriestädte, Hafenstädte, Eisenbahnknoten, Freizeitzentren etc.).

3.) Ein Weltstädtesystem entstand, innerhalb dessen die größten Städte im Dauerkontakt vielfältig vernetzt waren.

4.) Die urbanen Infrastrukturen wurden in beispielloser Weise ausgebaut.

Zum Hochbau trat der Tiefbau. Private und öffentliche Infrastrukturinvestitionen bildeten neben industriellen Anlageinvestitionen die wichtigste Kapitalverwendung während der Industrialisierung.

5.) Städtischer Grundbesitz wurde zur Vermögensanlage und zum Spekulationsobjekt. Land gewann wegen seiner bloßen Lage an Wert. Das Hypothekarwesen stellte eine der Grundlagen der modernen städtischen Finanzwirtschaft dar.

6.) Die Stadtplanung entwickelte sich zu einer staatlich-kommunalen Daueraufgabe.

7.) Der Charakter städtischer Öffentlichkeit und kommunaler Politik änderte sich dank breiterer politischer Repräsentation, der Organisation von Interessengruppen, der politischen Parteien, die sich Ende des 19. Jahrhunderts zu Massenbewegungen wandelten, und neuer Massenmedien. Eine differenzierte urbane Zivilgesellschaft bildete sich nicht nur im Westen, sondern etwa auch im spätkaiserlichen China.

8.) Städte rückten in den Mittelpunkt von kulturellen und politisch-ideologischen Weltdeutungskämpfen.

In den sieben Kapiteln des dritten Teils (Energie und Industrie; Arbeit; Netze; Hierarchien; Wissen; „Zivilisierung“ und Ausgrenzung; Religion) tritt die zuspitzende Diskussion einzelner Aspekte an die Stelle panoramatischer Umschau. Im Übergang vom zweiten zum dritten Teil verlagert sich somit das Gewicht etwas von der Synthese zur Analyse.

Erneut sei zur Veranschaulichung ein Kapitel herausgegriffen, nämlich jenes zum Thema Wissen. Dank Alphabetisierung, Durchsetzung der Schulpflicht, wachsender Verfügbarkeit von Druckmedien und der Ausbreitung von

Weltsprachen wurde der Zugang zu Wissen im 19. Jahrhundert leichter, verbesserten sich die Chancen vieler Menschen, ein gewisses Maß an Bildung zu erwerben. Die zahlreichen Formen, in denen praktisches Lernen und moralische Unterweisung stattfand, wurden erstmals als Erziehungssystem gedacht und in der Praxis als solches geordnet. Die Verschulung der Gesellschaft – ein europäisch-nordamerikanisches Programm des frühen 19. Jahrhunderts, das mit der Zeit weltweit zum Ziel staatlicher Politik erhoben wurde –, diente auch als wichtiges Instrument der Durchstaatlichung von Gesellschaften. Der Staat wurde „Schulstaat“, die Gesellschaft „Schulgesellschaft“.

Die „moderne Wissensgesellschaft“ institutionalisierte, veralltäglichte und globalisierte sich im 19. Jahrhundert. Die heutige Fächersystematik geht auf diese Epoche zurück. Die Forschungsuniversität trat von Europa aus ihren Siegeszug an. Die Großindustrie entwickelte eigene Formen der Gewinnung und Verbreitung von Wissen, betrieb systematisch Forschung. Die Beziehungen zwischen dem Wissen und seinen Anwendungen in Technik und Medizin intensivierten sich. Wissenschaftspolitik wurde gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu einem neuen Zweig kontinuierlicher Staatstätigkeit. Um 1910 war das Repertoire wissenschaftlicher Institutionen, wie wir sie heute noch kennen, etabliert. Die Wissensmobilität nahm wesentlich zu, doch mehr denn je zuvor war der Strom von Wissen eine Einbahnstraße: Innerhalb weniger Jahrzehnte wurde in Ländern wie China, Japan und dem Osmanischen Reich westliches Wissen rezipiert. Nicht einmal die chinesische oder indische Medizin und Pharmakologie wurden damals im

Westen beachtet.

Aus den acht Kapiteln des zweiten Teils und den sieben Kapiteln des dritten Teils, die allesamt sehr umfassend sind und jeweils unabhängig von allen anderen gelesen werden können, ergibt sich ein mosaikartiges, facetten- und nuancenreiches Epochenbild des 19. Jahrhunderts. Jedes Kapitel enthält Begriffsbestimmungen, theoretische Überlegungen und Typologien, welche die Einordnung der empirischen Befunde aus verschiedenen Weltregionen ermöglichen. Die Strukturierung des Materials erfolgt ferner einerseits mittels zahlloser Vergleiche von Fällen in unterschiedlichen Ländern, Weltregionen oder Kontinenten, andererseits durch die Untersuchung der stets dichter werdenden wechselseitigen Beziehungen zwischen Staaten, Wirtschaftsräumen und Kulturen. Osterhammel hütet sich vor allzu kühnen Generalisierungen, arbeitet Ähnlichkeiten ebenso wie Unterschiede empirisch penibel wie theoretisch fundiert heraus, beschränkt sich nicht auf die Saldobetrachtung einer kulturellen oder wirtschaftlichen Relation, sondern sondiert jeweils die Ströme beider Richtungen.

Wengleich der Autor immer wieder nachweist, in welchem Ausmaß das 19. Jahrhundert ein europäisches war und wie stark Demonstrationseffekte wirkten (Nachahmung anleitend oder Ablehnung provozierend), so belegen seine Untersuchungen doch nachdrücklich, dass der Westen (Europa und Nordamerika) und die Übrigen nicht als Dichotomie zu beurteilen sind. China etwa war Europa in vielem voraus, fiel dann aber ab dem 18. Jahrhundert zurück. Überhaupt waren globale wirtschaftliche Entwicklungsunterschiede um 1700 viel weniger ausgeprägt als zweihundert Jahre später. Das rand-

offene, lange 19. Jahrhundert, eine Epoche zunehmender Verflechtung, war also auch eine Epoche, in der sich Entwicklungsunterschiede auftaten, Klüfte vertieften – nur auf den ersten Blick ein Paradoxon.

Abschließend führt Osterhammel einige weniger geläufige Aspekte an, mit denen sich das 19. Jahrhundert – neben den bekannteren Haupttendenzen wie Industrialisierung, Urbanisierung, Nationalstaatsbildung, Kolonialismus, Imperialismus, Globalisierung – charakterisieren lässt:

1.) Hohe Effizienzsteigerungen zeigten sich v. a. auf den Gebieten der menschlichen Arbeit, der Kriegsführung und des Staatsapparates. Die historisch bis dahin beispiellose Produktivitätssteigerung menschlicher Arbeit ging zum einen auf die Einführung und Verbreitung der industriellen Produktionsweise (gekennzeichnet durch verfeinerte Arbeitsteilung und Spezialisierung, fabriksmäßige Organisation, Einsatz kohlegetriebener, später elektrischer Maschinen, ab Ende des 19. Jahrhunderts durch systematische Forschung und Entwicklung), zum anderen auf die Erschließung neuer Landreserven zurück. Die agrarischen Produkte dieser neu erschlossenen Gebiete flossen in den interkontinentalen Handel ein. Die industriebasierten Transportinnovationen Dampfschiff und Eisenbahn ließen die Transportkosten stark sinken und verliehen dem Handel weitere expansive Impulse. All diese Effizienzsteigerungen erfolgten räumlich uneinheitlich.

2.) Das 19. Jahrhundert war eine Epoche gesteigerter Mobilität. Die Massenmigration war zwischen 1870 und 1930 von einer vorher und nachher unerreichten Intensität. Die Zirkulation von Waren nahm sprunghaft zu. Ab etwa 1860 kann man von einem

Weltkapitalmarkt sprechen. Telegraf und später Telefon ließen die Informationsströme anschwellen. Und erstmals wurde Mobilität durch Infrastrukturen gestützt – vom Eisenbahnsystem über Reedereien bis zum Telefonnetz.

3.) Auch Ideen und kulturelle Inhalte wurden im 19. Jahrhundert mobiler. Die Zunahme interkultureller Wahrnehmungen und Transfers beruhte nicht zuletzt auf erhöhter menschlicher Mobilität, sinkenden Transportkosten von Gütern und Informationen sowie der Ausweitung medialer Transfermöglichkeiten. „Während ein sehr großer Teil der Weltbevölkerung nach wie vor von der Existenz fremder Länder gar nichts wusste oder nur die undeutlichsten Vorstellungen mit ihnen verband, beobachteten die Bildungseliten die Außenwelt stärker denn je.“ (S. 1292) An die Stelle einer Vielzahl modellhafter kultureller Zentren trat, darauf wurde schon hingewiesen, der Westen (Europa und Nordamerika) als weltweit maßstäbliche Referenzgröße.

4.) Der Ausbreitung der europäischen Verfassungsidee, der sukzessiven Verwirklichung von Rechtsgleichheit durch Beseitigung von Diskriminierungen (Abschaffung der Sklaverei, Befreiung der Bauern von feudalen Lasten) und den oftmals von

unten erkämpften Freiheitsgewinnen (soziale Emanzipation der Arbeiterschaft) standen die Entstehung neuer internationaler Ungleichheiten (Kolonialismus, Imperialismus) und die Ausbreitung des Rassismus gegenüber. Die Tendenz zur Rechtsgleichheit ging Hand in Hand mit dem Übergang zu einer sozialen Schichtung, in der die Stellung von Einzelnen und Familien in der sozialen Hierarchie weniger von der Herkunft und stärker von der Marktposition bestimmt war.

Jürgen Osterhammel hat ein sowohl in qualitativer wie auch in quantitativer Hinsicht überaus eindrucksvolles Epochenporträt geschaffen, das neue Maßstäbe für die globale Geschichtsschreibung setzt. Das Werk vereint begriffliche und analytische Genauigkeit mit dem Wissen um die Bedeutung der stupenden Vielfalt. Welch immenser Arbeitsaufwand mit diesem Buch verbunden war, das lässt das hundertseitige Literaturverzeichnis ahnen.

Sehr bedauerlich ist, dass der Verlag auf die Ausstattung des Bandes mit Landkarten, Tabellen, Grafiken, Abbildungen und Fotografien völlig verzichtet hat. Wandel und weltregionale Vielfalt im 19. Jahrhundert ließen sich auch optisch gut belegen.

Martin Mailberg

Jahresregister 2009

Artikel		Nummer	Seite
Silvia Angelo, Georg Feigl	Ausmaß und Wirkung der Konjunkturmaßnahmen – was steckt wirklich dahinter?	4	527
Rainer Bartel	Weltwirtschaftskrise und Politikwechsel	2	145
René Böheim, Florian Wakolbinger	Mehr Lohn bei betrieblicher Weiterbildung? Eine empirische Analyse österreichischer Unternehmen	2	187
Felix Butschek	Die CA-Krise 1931	1	65
Sonja Ertl	Arbeitsvermittlung als Übergangsarbeitsmarkt	3	373
Otto Farny, Vanessa Mühlböck	Braucht Österreich eine Steuerstrukturreform?	4	515
Ursula Filipič, Norman Wagner	Bedarfsorientierte Grundsicherung: Armutsvermeidung für Menschen mit Behinderung?	3	391
Christoph Hermann	Die Liberalisierung des österreichischen Postmarktes, neue Unternehmensstrategien und die Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen	2	237
Peter Herrmann, Almas Heshmati, Arno Tausch, Chemen S. J. Bajalan	Efficiency and Effectiveness of Social Spending	1	13
Nikolaus Kowall	Wachstum und Verteilung unter „New Labour“ 1997-2007	4	551
Irene Mandl, Karin Gavac, Kerstin Hölzl	Ein-Personen-Unternehmen in Österreich	2	215
Peter Mayerhofer	„Twin-City“ Wien – Bratislava? Strukturelle Voraussetzungen für interregionale Arbeitsteilung in der grenzüberschreitenden Stadtregion	3	421
Vanessa Mühlböck	Geschlechtergerechtigkeit des Einkommensteuersystems: Mythos oder Wahrheit?	1	45
Engelbert Stockhammer, Paul Ramskogler	Wie weiter? Zur Zukunft des Postkeynesianismus	3	329
Gunther Tichy	Einige unkonventionelle Gedanken zum Leben nach der Krise	4	501
Klara Zwickl	Geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede in Österreich	3	355

Editorials			
Regulierung der Finanzmärkte – nicht ohne Hedgefonds		1	79
Vom Krisenbudget zur Budgetkrise		2	135
Welche Lohnpolitik in der EU?		3	319
Jetzt wächst sie wieder...		4	495
Berichte und Dokumente			
Michael Mesch	Eine neue Rolle für Polens Gewerkschaften	1	93
Michael Mesch	Gewerkschaften und Lohnverhandlungen in der Tschechischen Republik	2	257
Michael Mesch	Arbeitsbeziehungen in der Slowakei	3	463
Michael Mesch	Arbeitsbeziehungen in Slowenien	4	579
Kommentare			
Peter Kalmbach	Simbabwe oder Japan?	3	463
Franz Nauschnigg	Preiseffekte der Agartreibstoffproduktion	2	265
Norman Wagner	Beschäftigungsentwicklung älterer Personen seit 2004 – weniger günstig, als die Statistik das vermuten lässt	1	79
Bücher			
Joachim Becker, Rudy Weissenbacher (Hrsg.)	Dollarization, Euroization and Financial Instability. Central and Eastern European Countries Between Stagnation and Financial Crisis (Johannes Jäger)	1	110
Uwe Blien, Gunther Maier	The Economics of Regional Clusters. Networks, Technology and Policy (Christian Reiner)	1	101
Archie Brown	Aufstieg und Fall des Kommunismus (Josef Schmee)	3	478
Günther Chaloupek, Ulrike Felber, Michael Mesch, Hansjörg Klausinger	Lohnpolitik in der Strukturkrise (Jürgen Nautz)	3	488
Uwe Christians, Harald Zschiedrich (Hrsg.)	Grenzüberschreitende Kooperationen. Erfahrungen deutscher und polnischer mittelständischer Unternehmen und Banken (Michael Tolsdorf)	4	605
Nikolaus Dimmel, Josef Schmee (Hrsg.)	Die Gewalt des neoliberalen Staates – Vom fordistischen Wohlfahrtsstaat zum repressiven Überwachungsstaat (Peter Fleissner)	4	598

Stefan Ederer	Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftliche Nachfrage in Österreich und den Niederlanden (Markus Marterbauer)	2	283
Werner W. Engelhardt	Johann Heinrich von Thünen als Vor-denker einer Sozialen Marktwirtschaft (Robert Schediwy)	4	611
Harald Hagemann, Gustav Horn, Hans-Jürgen Krupp (Hrsg.)	Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht. Festschrift für Jürgen Kromphardt (Ewald Walterskirchen)	3	472
Max Haller	Die österreichische Gesellschaft. Sozialstruktur und sozialer Wandel (Michael Mesch)	2	292
Heinz-Gerhard Haupt, Claudius Torp (Hrsg.)	Die Konsumgesellschaft in Deutschland 1890-1990. Ein Handbuch (Andreas Weigl)	4	617
Hans Werner Holub, Josef Richter, Nicole Heiling, Leonhard Pertl, Roland Vögel	Strukturen und Interdependenzen der österreichischen Wirtschaft. Input-Output-Analysen für 2003 (Kurt Kratena)	3	475
Stefan Karner u. a. (Hrsg.)	Prager Frühling. Das internationale Krisenjahr 1968 (Klaus-Dieter Mulley)	2	309
Berndt Keller	Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, 7. Auflage (Michael Mesch)	1	114
Paul Krugman	Nach Bush: Das Ende der Neokonserverativen und die Stunde der Demokraten (Peter Filzmaier)	1	120
Heinz D. Kurz (Hrsg.)	Klassiker des ökonomischen Denkens, Band 1: Von Adam Smith bis Alfred Marshall (Günther Chaloupek)	3	467
Max Laimböck	Die Zukunft des österreichischen Gesundheitssystems (Oskar Meggeneder)	2	286
Oto Luthar (Hrsg.)	The Land Between. A History of Slovenia (Martin Mailberg)	3	481
Sonja Lyubomirsky	Glücklich sein: Warum Sie es in der Hand haben, zufrieden zu leben (Herbert Schaaff)	1	126
Elisabeth Nemeth, Stefan W. Schmitz, Thomas Uebel (Hrsg.)	Otto Neurath's Economics in Context, Vienna Circle Institute Yearbook Bd. 13 (Elisabeth Springler)	1	123
Wolfgang Neugebauer	Der österreichische Widerstand 1938-45 (Klaus-Dieter Mulley)	2	312

Jürgen Osterhammel	Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts (Martin Mailberg)	4	620
Robert Schediwy	Ein Jahrhundert der Illusionen (Georg Kovarik)	2	314
Oliver Jens Schmitt	Kosovo. Kurze Geschichte einer zentralbalkanischen Landschaft (Martin Mailberg)	3	481
Richard Sennett	HandWerk (Alexander Schneider)	2	305
Emmerich Tálos	Sozialpartnerschaft – Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik (Thomas Delapina)	4	591
Georg Turnheim (Hrsg.)	Österreichs Verstaatlichte (Felix Butschek)	4	607
Andrea Wagner	Die Entwicklung des Lebensstandards in Deutschland zwischen 1920 und 1960 (Andreas Weigl)	2	302
Hans-Ulrich Wehler	Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Fünfter Band. Bundesrepublik und DDR 1949-1990 (Martin Mailberg)	2	296
L. Randell Wray, Mathew Fostater (Hrsg.)	Keynes and Macroeconomics after 70 Years (Engelbert Stockhammer)	4	614

Korrigenda in Heft 35/3 (2009) von „Wirtschaft und Gesellschaft“

S. 356: Abb. 1: Der obere Graph betrifft die ArbeiterInnen, der untere die Angestellten.

S. 358: Abb. 4: Der mittlere Graph betrifft die Gesamtheit der unselbstständig Beschäftigten, der untere die männlichen Beschäftigten.

S. 359: Tabelle 1 sieht korrekt wie folgt aus:

Tabelle 1: Einkommensunterschiede bei mittleren Bruttojahreseinkommen öffentlich vs. privat, 2007

	Alle			Ganzjährig Vollzeit		
	Frauen	Männer	Frauen % Männer	Frauen	Männer	Frauen % Männer
ArbeiterInnen	10149	23201	44%	19544	29023	67%
Angestellte	19193	38873	49%	29218	45355	64%
Vertragsbedienstete	23528	30311	78%	29753	32661	91%
BeamtenInnen	41396	45357	91%	44621	45583	98%
Gesamt	16748	28226	59%	27358	34866	78%

Quelle: Rechnungshof (2008) 41.

S. 419: Erwin Riess wurde in der Literaturliste irrtümlich mit nur einem „s“ geschrieben (siehe auch Anmerkung 16 auf S. 414).