

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Inflation steigt, Konjunktur fällt

Artikel

Michael Heiling, Patrick Mokre, Simon Theurl
Lessons learned: Mögliche Eckpunkte eines
transformationsorientierten und beitragsgerechten
Kurzarbeitsmodells

Dominik Bernhofer, Michael Ertl et al.
Tax me if you can. Potenziale moderner Vermögens-
besteuerung in Österreich

Felix Durstmüller
Environmental Inequality in Austria: Sociodemographic
Disparities in Perceived Environmental Quality

Fritz Helmedag
Zum Theorem komparativer Kostenvorteile:
Praktische Probleme der reinen Lehre

Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Arbeiterkammer wieder.

- Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut:
Kai Biehl, Judith Derndorfer, Michael Ertl, Georg Feigl, Julia Hofmann, Markus Marterbauer, Mattias Muckenhuber, Patrick Mokre, Tamara Premrov, Reinhold Russinger, Matthias Schnetzer, Jana Schultheiss, Tobias Schweitzer, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter
- Redaktionelle Leitung: Markus Marterbauer
- Geschäftsführende Redaktion: Josef Zuckerstätter, Judith Derndorfer, Michael Ertl, Patrick Mokre, Tamara Premrov
- Redaktionssekretariat: Susanne Fürst (Tel. 01/501 65/12283),
e-mail: susanne.fuerst@akwien.at
- Wissenschaftlicher Beirat: Joachim Becker (WU Wien), René Böheim (Univ. Linz), Jörg Flecker (Univ. Wien), Eckhard Hein (HWR Berlin), Arne Heise (Univ. Hamburg), Jakob Kapeller (Univ. Duisburg-Essen), Max Kasy (Oxford University), John King (LaTrobe Univ., Melbourne), Bernhard Kittel (Univ. Wien), Heinz Kurz (Univ. Graz), Fabian Lindner (HTW Berlin), Özlem Onaran (Univ. Greenwich, London), Susanne Pernicka (Univ. Linz), Miriam Rehm (Univ. Duisburg-Essen), Waltraud Schelkle (London School of Economics), Engelbert Stockhammer (King's College, London), Richard Sturn (Univ. Graz), Achim Truger (Univ. Duisburg-Essen, Sachverständigenrat), Till van Treeck (Univ. Duisburg-Essen), Rudolf Winter-Ebmer (Univ. Linz)
- Redaktionsbeirat: Helfried Bauer, Felix Butschek, Günther Chaloupek, Peter Fleissner, Wilhelmine Goldmann, Oskar Grünwald, Thomas Lachs, Ferdinand Lacina, Werner Muhm, Ewald Nowotny, Herbert Ostleitner, Claus J. Raidl, Hans Reithofer, Gerhard Schwödianer, Hannes Swoboda, Hans Wehsely, Heinz Zourek
- Medieninhaber: LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140
e-mail: verlag@lexisnexus.at
- Herausgeber und Redaktion: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel. 01/501 65/12283 oder 12284
- Hersteller: Druckerei Janetschek GmbH, A-3560 Heidenreichstein, Brunfeldstraße 2, Tel: (02862) 522 78 411, e-mail: office@janetschek.at
- Preise: Einzelnummer € 11,- Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsversand € 69,05); ermäßigtes Studierenden-Jahresabonnement (bei Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Kundennummer) € 19,50 (alle Preise inkl. MwSt).

Einreichungen erfolgen über die WebSeite. Unverlangt eingesandte Besprechungsexemplare werden nicht zurückgegeben.

Alle Artikel in „Wirtschaft und Gesellschaft“ sind begutachtet.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ im Internet: <https://journals.akwien.at/wug>
Auf EconPapers unter: <https://econpapers.repec.org/article/clrwugar/>
Und das Archiv unter: <https://wug.akwien.at/>

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

48. Jahrgang (2022), Heft 2

Inhalt

Editorial	
Inflation steigt, Konjunktur fällt	163
Artikel	
Michael Heiling, Patrick Mokre, Simon Theurl Lessons learned: Mögliche Eckpunkte eines transformationsorientierten und beitragsgerechten Kurzarbeitsmodells	179
Dominik Bernhofer, Michael Ertl, Katharina Bohnenberger, Franziska Disslbacher, Julia Hofmann, Petra Innreiter, Markus Marterbauer, Patrick Mokre, Matthias Schnetzer Tax me if you can. Potenziale moderner Vermögensbesteuerung in Österreich	207
Felix Durstmüller Environmental Inequality in Austria: Sociodemographic Disparities in Perceived Environmental Quality	231
Fritz Helmedag Zum Theorem komparativer Kostenvorteile: Praktische Probleme der reinen Lehre	267
Buchbesprechungen	
Thomas Piketty. Der Sozialismus der Zukunft (Georg Hubmann)	281
Barry J. Eichengreen, Asmaa El-Ganainy, Rui Esteves, Kris James Mitchener. In defense of public debt (Ewald Walterskirchen)	285
Paul R. Krugman. Kampf den Zombies. Warum manche Ideen aus Politik und Wirtschaft nicht totzukriegen sind (Ludwig List)	288
Nicole Mayer-Ahuja, Oliver Nachtwey (Hg.). Verkannte Leistungsträger:innen. Berichte aus der Klassengesellschaft (Vera Glassner)	292
Patrick Kaczmarczyk. Kampf der Nationen. Wie der wirtschaftliche Wettbewerb unsere Zukunft zerstört (Mattias Muckenhuber)	298
Paul M. Dover. The Information Revolution in Early Modern Europe (Michael Mesch)	302
Richard Detje, Dieter Sauer. Corona-Krise im Betrieb. Empirische Erfahrungen aus Industrie und Dienstleistungen (Elisabeth Lugger)	312

Autor:innen

Dominik Bernhofer ist Abteilungsleiter der Abteilung Steuerrecht in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Katharina Bohnenberger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Sozioökonomie der Universität Duisburg-Essen und forscht zu ökologischer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Franziska Disslbacher ist Ökonomin und Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Felix Durstmüller ist Absolvent des Studiengangs Socio-Ecological Economics und Policy und arbeitet gegenwärtig als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum Klima und Gesundheit der Gesundheit Österreich GmbH.

Michael Ertl ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Michael Heiling ist Mitarbeiter der Abteilung Betriebswirtschaft in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Fritz Helmedag ist Angehöriger der Technischen Universität Chemnitz und leitete dort bis 2019 eine Professur für Volkswirtschaftslehre.

Julia Hofmann ist Mitarbeiterin der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Petra Innreiter ist Mitarbeiterin der Abteilung Steuerrecht in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Markus Marterbauer ist Abteilungsleiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Patrick Mokre ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Matthias Schnetzer ist Mitarbeiter der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Simon Theurl ist Mitarbeiter der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration in der Kammer für Arbeiter und Angestellten für Wien.

Editorial

Inflation steigt, Konjunktur fällt

Zwei Jahre nach Beginn der Covid-19-Krise sind die sozialen und wirtschaftlichen Verwerfungen noch nicht überwunden, doch die nächste Krise bahnt sich bereits an. Der Energiepreisschock bringt nicht nur Inflationsraten mit sich, wie sie seit dem Ölpreisschock Mitte der 1970er-Jahre nicht mehr gesehen wurden, sondern löst auch massive Einkommensverluste aus und birgt die Gefahr einer Rezession und damit einer Kombination von hoher Inflation und steigender Arbeitslosigkeit. Vor allem aber verschärft er die Ungleichheit, und ein drastischer Anstieg von Armut und sozialer Ausgrenzung droht.

Industrie und Bauwirtschaft hatten sich vom Covid-Einbruch recht rasch erholt und im Frühjahr 2022 rekordhohe Produktionswerte erreicht. Wiewohl die Auftragsbücher noch voll sind, hat der Abschwung bereits eingesetzt. Material- und Lieferengpässe, der markante Anstieg der Energiekosten sowie die abnehmende (Investitions-)Nachfrage bei den Handelspartner:innen treffen (besonders energieintensive) Industrie und Bauwirtschaft hart. Während Exporte und Investitionen und die mit ihnen eng verbundene Sachgütererzeugung nach unten weisen, dürften Binnennachfrage und Dienstleistungssektor die Konjunktur stabilisieren. Der anhaltende Aufholprozess in Beherbergung und Gastronomie trägt dazu ebenso bei wie die recht robuste Konsumnachfrage. Unsicherheit besteht in Bezug auf die Banken. Diese haben ihre Rekordgewinne nicht zur (weiteren) Stärkung der Kapitalpuffer als Krisenvorsorge, sondern für großzügigere Gewinnausschüttungen verwendet.

Das Ausmaß des Konjunkturabschwungs ist derzeit genauso wenig absehbar wie die mittelfristige wirtschaftliche Entwicklung. Jedenfalls ist klar, dass der Energiepreisschock für Österreich und die anderen EU-Länder eine spürbare Dämpfung des verfügbaren Einkommens bedeutet. Dieser Abfluss an Kaufkraft bremst die wirtschaftliche Entwicklung und damit auch die Entspannung am Arbeitsmarkt, der sich nach dem Nachlassen der Covid-19-Effekte außergewöhnlich rasch erholt hatte. Nun geht es darum, einen erneuten Anstieg von Arbeitslosigkeit, Armut und materieller Deprivation zu verhindern. Der demografische Wandel kann sich hierbei als hilfreich erweisen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wächst nicht mehr, und das trägt zu einer günstigeren Lage auf dem Arbeitsmarkt wesentlich bei.

Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik stehen vor erheblichen Herausforderungen. Sie müssen bei hoher Unsicherheit pragmatisch handeln, um

die Verwerfungen der akuten Krise abzufedern und zugleich die Bekämpfung der Klimakrise nicht aus dem Auge zu verlieren. Entscheidend wird aber das Gelingen einer Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sein, die sich der höchst unterschiedlichen Betroffenheit der sozialen Gruppen widmet. Sowohl die Covid-19-Krise als auch die Energiekrise kennen nicht nur international, sondern auch in Österreich viele Verlierer:innen, allerdings auch zahlreiche Gewinner:innen.

Inflation: Folge und Verursacherin von Verteilungskonflikten

Der Energiepreisschock nach dem russischen Angriff auf die Ukraine treibt die Inflationsrate in Österreich und der EU kräftig nach oben. Sie wird 2022 den höchsten Wert seit dem ersten Ölpreisschock der 1970er-Jahre erreichen. Diese durch einen Angebotsschock verursachte Inflation ist einmal mehr das Ergebnis ungelöster (Verteilungs-) Konflikte. Meist entsteht Inflation, wenn es der Wirtschaftspolitik nicht gelingt, konkurrierende Ansprüche an die Wertschöpfung zu lösen. Oft geht es um ein gegenseitiges Aufschaukeln von Gewinnen und Löhnen. In Österreich konnte das bislang recht gut durch die Kollektivvertragspolitik vermieden werden. Heute bezieht sich der Verteilungskonflikt auf jene, die Energie erzeugen und verarbeiten, auf der einen und jene, die Energie verbrauchen, auf der anderen Seite. Die politisch und ökonomisch entscheidende Frage ist, wie der für Österreich und andere Industrieländer unvermeidbare Einkommensverlust auf die verschiedenen sozialen Gruppen verteilt wird. Es hängt maßgeblich von der Fähigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Institutionen ab, diese offenen Verteilungsfragen zu lösen.

Seit dem Frühjahr haben sich vor allem die Preise für Treibstoffe und Haushaltsenergie kräftig erhöht. Zuletzt waren die Ausgabenbereiche Verkehr und Wohnen für 60% der Inflationsrate verantwortlich. Dieser Preisdruck durch teure Energie wird länger anhalten, da die hohen Gas- und Strompreise auf den Energiemärkten erst nach und nach (etwa über das Wirksamwerden von Jahresabrechnungen der Energieversorgungsunternehmen) auf Verbraucher:innen-Ebene durchschlagen. Da Energie eine wichtige Vorleistung in vielen Produktionsbereichen darstellt, ziehen im weiteren Jahresverlauf auch die Preise anderer Güter und Dienstleistungen an. Die Inflationsrate wird 2022 laut aktueller WIFO-Prognose bei 7,8% liegen, das ist der höchste Wert seit 1977. Die Kerninflation (ohne Energie und Nahrungsmittel) steigt auf 5%.

Zinserhöhungen wirken kaum gegen Kostensteigerungen und hemmen Investitionen

In den USA hat die FED bereits im März mit Zinserhöhungsschritten begonnen. Das passt dort zum Konjunkturbild, weil die Inflation auch in erheblichem Ausmaß nachfrageseitig bestimmt ist. Allerdings besteht die enorme Gefahr, dass ein rascher Anstieg der Zinssätze in Verbindung mit der markanten Aufwertung des Dollar und einem starken Anstieg der Nahrungsmittelpreise eine Schulden- und Hungerkrise in den Entwicklungs- und Schwellenländern auslöst. Konservative Ökonom:innen verlangen auch für den Euroraum bereits seit geraumer Zeit deutlich höhere Zinssätze als Antwort auf den Anstieg der Geldmenge und den aktuellen Preisauftrieb. Die Europäische Zentralbank hat im Juli mit einer ersten Zinserhöhung im Ausmaß eines Viertelprozentpunkts reagiert und weitere Schritte für Herbst angekündigt. Doch eine Straffung der Geldpolitik ist wenig geeignet, eine kostenseitig bedingte Inflation, wie wir sie in der Eurozone derzeit beobachten, zu bekämpfen.

Der durch den starken Anstieg der Energiepreise ausgelöste Angebotsschock führt zu höheren Preisen und einem geringeren realen Bruttoinlandsprodukt. Wird er mit einer (merklichen) Straffung der Geldpolitik beantwortet, so führt dies zusätzlich zu einem negativen Nachfrageschock. Eine restriktive Geldpolitik über höhere Zinssätze ist in der Lage, kreditfinanzierte Investitionen der Unternehmen und Ausgaben der Haushalte für langlebige Konsumgüter zu bremsen. Dazu kommt die Erhöhung der Zinslast für jene Unternehmen und Haushalte, die sich in der Vergangenheit verschuldet haben. Dies schwächt die Nachfrage und kann so den Preisauftrieb dämpfen. Allerdings führt dieser Nachfrageschock zu zusätzlichen realwirtschaftlichen Kosten in Form geringerer Produktion und höherer Arbeitslosigkeit. In der Eurozone ist zudem zu bedenken, dass eine restriktive Geldpolitik der EZB unter den bestehenden Bedingungen erheblicher Unsicherheit spekulative Verwerfungen im gesamten Währungsraum auslösen kann. Ende Juni sind die Renditen zehnjähriger italienischer Staatsanleihen auf 4% und der Abstand zu den deutschen Anleihen auf zwei Prozentpunkte gestiegen. In der Eurokrise 2012 lagen die entsprechenden Werte bei 7% und fünf Prozentpunkten.

Eine Dämpfung der gesamtwirtschaftlichen Investitionen durch höhere Zinssätze wäre auch deshalb gefährlich, weil für den Erfolg des Kampfes gegen die Klimakrise enorm umfangreiche Investitionen von Unternehmen, Haushalten und Staaten erforderlich sind. Die Europäische Kommission schätzt den Investitionsbedarf bis 2030 (wahrscheinlich zu) vorsichtig auf 1.000 Mrd. Euro pro Jahr bzw. 390 Mrd. Euro

mehr, als derzeit für Klimainvestitionen ausgegeben wird. Höhere Zinssätze verteuern die erforderlichen raschen Anpassungen der Klimapolitik und beeinträchtigen damit den gesellschaftlichen Wohlstand.

Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Inflation

Der energiepreisbedingte Anstieg der Inflation führt zu einem Rückgang der real verfügbaren Einkommen. Die Haushalte sind vom Anstieg der Energiepreise allerdings sehr unterschiedlich betroffen. Die 1,3 Millionen Haushalte des unteren Einkommensdrittels wenden einen großen Teil ihrer Ausgaben für Wohnen, Energie und Nahrungsmittel auf. Diese Ausgaben können kaum vermieden werden, und da die Haushalte ihr Einkommen vollständig konsumieren, können sie als Reaktion auf die steigenden Wohn- und Energiekosten auch nicht auf Ersparnisse zurückgreifen. Sie müssen Ausgaben für andere Güter und Dienstleistungen einschränken. 2,7 Millionen Menschen im unteren Einkommensdritteln erleiden einen starken Rückgang der real verfügbaren Einkommen. Die Gefahr manifester Armut nimmt rasch zu. Im oberen Einkommensdritteln machen die teureren Ausgaben für Wohnen und Energie hingegen einen deutlich kleineren Teil aus, hier sind Ausgaben für Individualverkehr relevanter. Die oberen Einkommensgruppen reagieren auf höhere Preise nicht mit Konsumeinschränkungen, sondern es bleibt weniger für Sparen übrig. Der Sparanteil am Einkommen sinkt, der Wohlstand wird nicht beeinträchtigt.

Aus der negativen Realverzinsung von Ersparnissen infolge hoher Inflation entstehen kaum soziale Probleme. Im unteren Einkommensbereich gibt es diese Ersparnisse ohnehin nicht, und auch für das Wohlergehen der breiten Masse der Bevölkerung sind Arbeitseinkommen und Sozialtransfers wesentlich relevanter als Zinseinkommen, die zusammen mit Dividenden und Mieteinkünften nur in den obersten 1–2% der Haushalte einen nennenswerten Anteil am Haushaltseinkommen haben.

Teuerungsausgleich durch armutsfesten Sozialstaat und kollektivvertragliche Lohnerhöhungen

Das Zusammenspiel von Covid-Krise und Energiepreisschock trifft Einkommensschwache in besonderem Ausmaß und droht Armut und Armutsgefährdung drastisch zu erhöhen. Noch vor dem starken Energiepreisanstieg hätten laut Statistik Austria bereits sechs von zehn Arbeitslosen eine unvorhergesehene Ausgabe in Höhe von 1.300 Euro fi-

nanziell nicht bewältigen können. Für vier von zehn Arbeitslosen sind die Wohnkosten eine schwere finanzielle Belastung. Zwei bis drei von zehn Arbeitslosen können abgetragene Kleidung oder abgenutzte Möbel nicht ersetzen, die Wohnung nicht warm halten und sich keine Kleinigkeit gönnen.

In wirtschaftlichen Krisenzeiten bewährt sich der Sozialstaat in besonderem Ausmaß, indem er einen schweren wirtschaftlichen Einbruch verhindert und die soziale Lage stabilisiert. Doch das Zusammenspiel von Covid-Krise und Energiepreisschock macht auch deutlich, dass der Sozialstaat nicht armutsfest ist. Arbeitslose, besonders wenn sie mehr als ein Jahr ohne Job sind, sowie Personen, die nur prekär beschäftigt werden, für die also die Chancen auf einen guten Job geschwunden sind, oder Alleinerziehende und Mehrkindfamilien, aber auch viele Hilfsarbeiter:innen und Einzelpersonenunternehmer:innen gehören zu den sozialen Gruppen, bei denen die Gefahr manifester Armut rasch steigt.

Zur Bewältigung der sozialen Folgen der Covid- und Energiekrise ist es essenziell, Einkommen und Kaufkraft vor allem jener Menschen zu sichern, die zum unteren Einkommensdrittel zählen. Gelingt das nicht, so droht ein massiver Anstieg der Armut. Dies ist aber auch aus wirtschaftlichen Gründen wichtig: Der Rückgang des verfügbaren Einkommens geht im unteren Einkommensdrittel vollständig zu Lasten der Konsumnachfrage, da das Einkommen ohnehin nicht für nennenswerte Ersparnisse reicht. Die Bundesregierung hat mehrere Einmalbeträge beschlossen, die im Lauf des Jahres ausgezahlt werden und gegebenenfalls mehr als 1.000 Euro ausmachen können. Dies hilft den Betroffenen merklich, kann aber nicht über die strukturell fehlende Armutsfestigkeit des Sozialstaates hinwegtäuschen. Mindestsicherung und Sozialhilfe, durchschnittliches Arbeitslosengeld und Notstandshilfe sowie die Ausgleichszulage liegen zwischen 200 und 400 Euro pro Monat unter der Armutsgefährdungsgrenze. Um Armut zu bekämpfen, ist eine dauerhafte Aufstockung dieser Sozialleistungen notwendig.

Für Hilfsarbeitskräfte und prekär Beschäftigte wäre eine rasche Anhebung der Lohnuntergrenzen in Kollektivverträgen entscheidend. Mit einer Verspätung von mehreren Jahren konnte der 2017 zwischen den Sozialpartnern vereinbarte Mindestlohn von 1.500 Euro 2022 endlich erreicht werden. Der Kaufkraftverlust macht nun eigentlich eine sofortige Anhebung auf 1.700 Euro (14 Mal im Jahr) notwendig. Doch darüber gibt es erst in etwa der Hälfte der Kollektivverträge eine Einigung mit der Arbeitgeber:innenseite, und eine Einigung der Spitzen der Sozialpartnerschaft auf eine angemessene Lohnuntergrenze fehlt.

Der kollektivvertraglichen Lohn- und Gehaltspolitik kommt im Ausgleich des Kaufkraftverlusts für die Beschäftigten eine entscheidende

Rolle zu. Wer könnte auf sich allein gestellt Lohnerhöhungen von etwa 5%, im unteren Einkommensbereich sogar 7% und für Lehrlinge 10% erreichen, wie sie im Rahmen der Frühjahrslohnrunde in der Elektro-, Papier- und Chemieindustrie erzielt wurden? Der Ausgleich der Inflationsrate bildet zusammen mit einem Reallohnge Gewinn im Ausmaß des mittelfristigen Wachstums der Arbeitsproduktivität das Ziel der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Basis für die Kollektivvertragsverhandlungen ist die durchschnittliche Inflationsrate der letzten zwölf Monate. Bis zum Auftakt der Frühjahrslohnrunde betrug diese Marke 3,5%. Im Mai ist sie auf 4,3% gestiegen. Für die Herbstlohnrunde wird die relevante Inflationsrate der letzten zwölf Monate wohl bei etwa 6% liegen.

Die außergewöhnlich hohe Inflation bildet zusammen mit dem einsetzenden Konjunkturabschwung besonders schwierige Ausgangsbedingungen für einen erfolgreichen Abschluss. In den letzten Jahrzehnten hat die gewerkschaftliche Lohnpolitik ihr Ziel regelmäßig erreicht: Von 2000 bis 2021 stiegen die Kollektivvertragslöhne im Durchschnitt der Branchen um 64%, die Verbraucherpreise um 49%. Der Anstieg der Reallöhne entsprach etwa dem Anstieg der Arbeitsproduktivität. 2022 wird die Inflationsrate deutlich über dem Nominallohnanstieg liegen. Da auf die Abgeltung der Inflation der vergangenen zwölf Monate abgezielt wird, resultiert auf das Jahr gerechnet ein Reallohnverlust. Die Löhne dämpfen daher den Preisaufrtrieb, wie dies auch nach der Energiekrise der 1970er-Jahre der Fall war. Wenn die Inflationsrate 2023 wieder zurückgehen wird, dürften im Ausgleich Reallohnge Winne zu erwarten sein.

In Österreich reagieren Löhne also stets auf die Preise und nicht umgekehrt. Diese nachholende Ausrichtung der Lohnpolitik bildet den Grund dafür, dass es hier keine Lohn-Preis-Spirale geben kann. In der Phase steigender Inflation bleiben die Lohnerhöhungen relativ niedrig und bremsen so den Preisaufrtrieb, in der Phase fallender Inflation sind sie relativ hoch.

Gewinn-Preis-Spirale verhindern

Derzeit ist es besonders wichtig, den vielfach zu beobachtenden Gewinnerhöhungen zu begegnen, um den endogenen Preisaufrtrieb zu begrenzen und auch den Druck aus den Kollektivvertragsverhandlungen zu nehmen. Übergewinne und eine drohende Gewinn-Preis-Spirale sind derzeit in verschiedenen Bereichen zu bemerken.

Hohe Strom- und Gaspreise auf den Spotmärkten führen zu enormen Übergewinnen in Höhe vieler Milliarden Euro bei jenen Energieunternehmen, die Strom billig mit Wasser-, Wind- oder Sonnenkraft produ-

zieren. Diese Übergewinne sollten in geeigneter Form abgeschöpft oder durch Regulierung verhindert werden. Auch die Mineralölfirmen scheinen die Treibstoffpreise stärker zu erhöhen, als es der Anstieg der Rohölpreise rechtfertigt.

Der Anstieg der Inflation löst eine automatische Anpassung der Richtwert- und Kategoriemieten aus, die bereits im April um fast 6% stiegen und im Winter neuerlich angehoben werden könnten. Es ist sachlich nicht begründbar, warum höhere Energiepreise für Mieter:innen in einer zweiten Runde auch noch steigende Mietzahlungen an Vermieter:innen auslösen, da die Energiekosten ja über die Betriebskosten ebenfalls bereits von den Mieter:innen abgegolten werden. Dies ist eine Umverteilung zu Gunsten der Gewinne und treibt die Inflation weiter an. Die Anpassung hätte deshalb dauerhaft wirksam ausgesetzt werden müssen. In vielen Branchen ist zu vermuten, dass Unternehmen das Umfeld hohen allgemeinen Preisauftriebs nutzen, um durch Preisanhebungen Zusatzgewinne zu erzielen. Es ist Aufgabe der Wirtschaftspolitik, das zu verhindern.

Auf dem Weg zur Vollbeschäftigung?

Die Arbeitslosenquote wird heuer erstmals seit langer Zeit unter der Inflationsrate liegen. Aber ebenso wie die Inflationsrate derzeit weit über dem EZB-Ziel von 2% liegt, ist auch die Arbeitslosenquote vom Zielwert von 2–3% entfernt, mit dem Vollbeschäftigung beschrieben wird. Für den Jahresdurchschnitt 2022 erwartet das WIFO, dass 6,3% der unselbständigen Erwerbspersonen als arbeitslos registriert sind. Im Juni 2022 lag die Arbeitslosenquote rund einen Prozentpunkt unter dem Vergleichswert von 2019. Die rasche Erholung nach der Covid-19-Krise kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Ende Juni 2022 noch immer beinahe 300.000 Arbeitslose und Schulungsteilnehmer:innen registriert waren – davon waren knapp über 40% länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung. Auf der anderen Seite beklagen derzeit viele Unternehmen angesichts der Rekordzahl von über 140.000 beim AMS gemeldeten offenen Stellen einen Mangel an Arbeitskräften für qualifizierte genauso wie für unqualifizierte Jobs. Allerdings werden nun deutlich mehr offene Stellen auch beim AMS erfasst. Die Stellenandrangsquote ist in den ersten sechs Monaten 2022 auf zwei Arbeitslose je offener Stelle gesunken. Das liegt nicht mehr weit von den Werten der Vollbeschäftigungsphasen der 1960er- und der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre entfernt. In der Phase der Arbeitskräfteknappheit der ersten Hälfte der 1970er-Jahre kamen hingegen auf eine:n Arbeitslose:n zwei offene Stellen. Zudem dürfte die Qualität der gemeldeten of-

fenen Stellen oft schlecht sein. Es hat wenig Sinn, Arbeitslose in Jobs zu vermitteln, von deren Einkommen sie nicht leben können.

Die Covid-Krise schlug hart und selektiv am Arbeitsmarkt ein

In der Covid-19-Krise kam es zu einem unmittelbaren und massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit. 571.000 Menschen waren Ende April 2020 beim AMS als arbeitslos gemeldet oder befanden sich in Schulungen – ein Nachkriegsrekord. Ohne ein Gegensteuern der Wirtschaftspolitik und vor allem das Instrument der Kurzarbeit, das zu diesem Zeitpunkt zusätzlich über eine Million Arbeitsplätze sicherte, wäre wohl das Niveau der Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre übertroffen worden. Zudem stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen mit knapp 190.000 Personen auf den zwei- bis dreifachen Wert der Finanzkrise an. Die Auswirkungen der Covid-Krise auf den Arbeitsmarkt trafen Niedrigverdiener:innen und Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft am härtesten. Mitte 2021 kam es zu einer Trendwende am Arbeitsmarkt. Die Öffnungsschritte im Handel und etwas später in Gastronomie und Beherbergung sowie ein genereller Konjunkturaufschwung führten zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit, die ab Herbst 2021 das Vorkrisenniveau unterschritt, und zu einer steigenden Zahl der beim AMS gemeldeten offenen Stellen.

Sorgenkind Langzeitarbeitslosigkeit

Langzeitarbeitslose unterliegen einem besonders hohen Armutsrisiko. Das ist eine direkte Folge der bereits zu Beginn niedrigen und in weiterer Folge absinkenden Arbeitslosenleistungen (Notstandshilfe). Zudem hinterlassen (längere) Arbeitslosigkeitsepisoden Narben („scarring effects“), die auch in späteren Lebensabschnitten zu geringeren Einkommen führen. Besonders ausgeprägt sind diese Narben für Personen am Anfang ihres Erwerbslebens, die überdies noch in Zeiten einer Wirtschaftskrise arbeitslos werden (Davis und Wachter 2011). Des Weiteren gibt es einen engen Zusammenhang zwischen Langzeitarbeitslosigkeit und Gesundheitszustand. Vor allem von psychischen Problemen wie Depressionen, Nervosität, Ängstlichkeit oder Schlafproblemen sind Langzeitarbeitslose stärker betroffen (Hollederer 2009; Kroll und Lampert 2012).

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen sank zwar ebenfalls rasch und erreichte bereits Ende Mai 2022 das Vorkrisenniveau vom Februar 2020.

Doch die Langzeitarbeitslosenquote stieg in den letzten beiden Jahrzehnten von 1,9% (2004) auf 3,2% (2019). Auch am zunehmenden Anteil der Langzeitarbeitslosen an den gesamten Arbeitslosen zeigt sich die Verschärfung des Problems. War in den Jahren ab 2004 durchschnittlich noch knapp eine:r von fünf Arbeitslosen langzeitarbeitslos, sind es derzeit fast zwei von fünf. Unter den Langzeitarbeitslosen selbst zeigt sich eine differenzierte Entwicklung: Die Zahl der Personen, die über fünf Jahre arbeitslos sind, nahm unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung beinahe konstant zu und hat sich in den letzten 15 Jahren fast verfünffacht. Förderprogramme wie die Aktion Sprungbrett, bei der in den ersten Monaten bis zu 100% der Lohnkosten übernommen werden, sind begrüßenswert. Unternehmen wählen dabei aber vor allem jüngere Langzeitarbeitslose ohne gesundheitliche Einschränkungen aus, die noch nicht allzu lang ohne Job sind. Für Langzeitarbeitslose, die trotz solcher Unternehmensförderungen am ersten Arbeitsmarkt nicht mehr Fuß fassen können, sollte daher ein öffentliches Jobprogramm initiiert werden. Das vom AMS Niederösterreich durchgeführte „Modellprojekt Arbeitsplatzgarantie Marienthal“, das in der Region Gramatneusiedl allen Langzeitarbeitslosen einen öffentlich finanzierten Arbeitsplatz mit gesellschaftlichem Mehrwert anbietet, muss in dieser Hinsicht zukunftsweisend sein. Angesichts des drängenden Problems der Langzeitarbeitslosigkeit sollte das Projekt umgehend auf ganz Österreich ausgeweitet werden. Dafür existieren auch schon konkrete Kostenschätzungen (Premrov et al. 2022).

Arbeitskräftemangel hausgemacht? Wo sind die guten Jobs?

Die rückläufige Arbeitslosigkeit und die hohe Zahl an offenen Stellen lassen viele von einem allgemeinen Arbeitskräftemangel sprechen. Doch Ende Juni standen 298.000 Arbeitslosen 140.000 offene Stellen gegenüber. Bau, Landwirtschaft oder Tourismus haben seit der Arbeitsmarktöffnung 2011 stark auf osteuropäische Arbeitskräfte mit niedrigem Lohnniveau zurückgegriffen. Gerade im Tourismus ist die Zahl der nur als Saisonstellen ausgeschriebenen Jobs hoch, die angebotenen Gehälter sind niedrig. Das im Verlauf der Covid-19-Krise teilweise ausbleibende Arbeitskräfteangebot aus dem Ausland und die Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland um 22% auf 12 Euro pro Stunde setzen die Branche massiv unter Druck. Der Tourismus wird nur wettbewerbsfähig bleiben, wenn die Betriebe den notwendigen Strukturwandel aktiv angehen, indem sie attraktivere Arbeitsplätze mit höheren Löhnen, ganzjähriger Beschäftigung, familienfreundlichen Arbeitszeiten oder einer Viertagewoche anbieten. Die

Wirtschaftspolitik kann den Strukturwandel über die Branchen hinweg unterstützen, indem sie Arbeitssuchende in Zukunftsbereiche wie Pflege, Klimaschutz, Bildung oder Technik vermittelt und qualifiziert. Dafür ist auch eine merkliche Aufstockung der Zahl der AMS-Berater:innen notwendig.

In den letzten Jahrzehnten ließen sich zwei Phänomene auf dem Arbeitsmarkt beobachten: eine stetige Zunahme von Leiharbeitskräften und eine konstante Auslagerung der Personalkosten vieler Unternehmen auf die Arbeitslosenversicherung. Leiharbeitskräfte leiden oft unter prekären Arbeitsverhältnissen, nicht (korrekt) geleisteten Entgelten durch den Überlasserbetrieb, Drängen zur einvernehmlichen Kündigung bei Krankenstand und einer kurzen Beschäftigungsdauer. In den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl der Leiharbeitskräfte fast sechsfacht und der Anteil derer mit Migrationshintergrund mehr als verdoppelt (Riesenfelder et al. 2018). Ein Maßstab zur Beurteilung der Qualität der offenen Stellen ist somit der Anteil von Leiharbeitsstellen an den gesamten offenen Stellen. Dieser beträgt derzeit 23% (Ende Juni 2022), in manchen Bundesländern ist sogar jede dritte offene Stelle eine Leiharbeitsstelle.

Ein nicht vernachlässigbarer Teil der österreichischen Unternehmen setzt außerdem seit langer Zeit auf ein „Parken“ ihrer Arbeitskräfte in der Arbeitslosenversicherung („temporäre Layoffs“). Dabei handelt es sich um wochenweise bis saisonale Kündigungen und spätere Wiedereinstellungen derselben Arbeitskraft beim selben Unternehmen – eine Subvention der Personalkosten vorwiegend privater Unternehmen aus den Branchen Beherbergung und Gastronomie, Bau und sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (inklusive Leiharbeit) aus Mitteln der öffentlichen Arbeitslosenversicherung. Dieses Phänomen führt zu Gehaltseinbußen und schlechterer sozialer Absicherung der Betroffenen. Es ist für rund ein Sechstel der Gesamtarbeitslosigkeit verantwortlich und kostet jährlich in etwa eine halbe Milliarde Euro an Arbeitslosengeld bzw. Notstandshilfe. Es wird von Arbeitslosenversicherungsbeiträgen jener Unternehmen mitfinanziert, die sich dieser Praxis nicht bedienen (Eppel et al. 2018; Eppel und Mahringer 2018).

Konservative Lösungsvorschläge gehen am Problem vorbei

Konservative planen eine Reform der Arbeitslosenversicherung, deren Hauptbestandteile ein degressives Arbeitslosengeld, das Streichen der geringfügigen Zuverdienstmöglichkeit für Arbeitslose sowie Wartefristen auf das Arbeitslosengeld sind. Das neoliberale Argument für ein mit der Zeit absinkendes Arbeitslosengeld ist, dass Arbeitslose

dadurch „motiviert“ werden sollen, schneller einen Job anzunehmen. Im internationalen Vergleich ist das österreichische Arbeitslosengeld aber mit 55% bzw. die Notstandshilfe mit 51% des vorherigen Nettobezugs bereits niedrig und leicht degressiv. Sinken die Arbeitslosenleistungen unter das derzeitige Niveau, so müssen Arbeitslose Jobs unter ihrer Qualifikation und mit niedrigerer Entlohnung annehmen (Nekoei und Weber 2017). Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose oder jene mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die ohnehin geringere Chancen am Arbeitsmarkt haben, würden noch stärker von Armut betroffen sein. Geringfügige Beschäftigungsmöglichkeiten sind gerade für Langzeitarbeitslose relevant und können die Dauer der Arbeitslosigkeit für sie sogar verkürzen (Eppel und Mahringer 2019). Nicht nur aus individueller Sicht der von Arbeitslosigkeit Betroffenen (bessere Absicherung gegen Armut), sondern auch aus makroökonomischer Sicht gibt es gute Argumente, die für ein höheres Arbeitslosengeld sprechen: Weniger Druck, sofort einen Job annehmen zu müssen, führt zu besser bezahlten Stellen und somit höheren Rückflüssen in Form von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern.

Arbeitsmarkt auf Krisen der näheren und fernerer Zukunft vorbereiten

Der Handlungs- und Reformbedarf in der Arbeitsmarktpolitik ist groß. Ein Schwerpunkt in der Qualifizierung für Berufe im Bereich Pflege und Energiewende ist dringend notwendig, um sowohl Arbeitslosigkeit zu reduzieren als auch einem Fachkräftemangel von morgen entgegenzuwirken. Die Arbeitslosenleistungen müssen erhöht werden, um Arbeitslose vor Armut zu schützen, ihre Verhandlungsposition zu stärken und so die Schaffung von guten Jobs zu unterstützen. Der Staat sollte sich auch als „employer of last resort“ verstehen und mit einer umfassenden Arbeitsplatzgarantie Langzeitarbeitslosigkeit abschaffen (WUG-Redaktion 2020). Nicht zuletzt sollen für alle Unternehmen am Arbeitsmarkt dieselben Spielregeln gelten. Das betrifft einerseits die Abschaffung von Maßnahmen wie der regionalen Mangelberufsliste, die es beispielsweise einem Unternehmen in Oberösterreich erlaubt, Personen aus Drittstaaten zu beschäftigen, obwohl es in Niederösterreich genügend Arbeitslose für den Beruf gäbe. Andererseits sollten Unternehmen, die Personalkosten mittels temporärer Kündigungen auf die Allgemeinheit abwälzen, stärker an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung beteiligt werden.

Mehr Ungleichheit durch gespaltenen Arbeitsmarkt

Nach vierzig Jahren des Rückgangs zeigt sich seit der Finanzkrise 2008 ein Trend zu einer stabilen Lohnquote. In den nächsten Jahren könnte sogar ein Aufwärtstrend einsetzen, wenn Unternehmen im Wettbewerb um das knapper werdende Angebot an Arbeitskräften gezwungen sind, Arbeitsbedingungen und Entlohnung zu verbessern.

Umfassende Daten zur Einkommensverteilung kommen meist mit einer erheblichen Verzögerung von zwei Jahren, und daher gibt es bis dato noch keine empirisch fundierte Basis zur Entwicklung der personellen Einkommensverteilung. Erste verfügbare Daten und die beobachtbare Fortsetzung der Spaltung am Arbeitsmarkt liefern aber Indizien für ein weiteres Auseinandergehen der Schere in der Einkommensverteilung. Dazu trägt die nach Branchen unterschiedliche Inanspruchnahme der Kurzarbeit bei (Heiling et al. 2022). Die Tourismusbranche setzte die Beschäftigten deutlich häufiger vor die Tür als etwa die Industrie, die einem Großteil der Beschäftigten mit grundsätzlich höheren Kollektivverträgen auch eine deutlich höhere Ersatzrate im Vergleich zum Arbeitslosengeld sicherte. Trotz umfassender Sozialleistungen rutschten in der Covid-19-Krise 2020 etwa 70.000 Menschen zusätzlich in die Armutgefährdung ab (Wagner und Hofmann 2022). Die massiven energiepreisbedingten Realeinkommensverluste für prekär Beschäftigte und Transferempfänger:innen werden zu einer weiteren Spreizung der Einkommen und zum Anstieg der Armutgefährdung führen.

Vermögensungleichheit könnte sich weiter verschärfen

Die Entwicklung der Einkommen der letzten Jahre dürfte sich in steigender Vermögensungleichheit niederschlagen. Das Vorsichts- und Zwangssparen der Haushalte mit hohem Einkommen führte in der Covid-19-Krise zu einem Anstieg des Sparvolumens um 70% gegenüber 2019 und erreichte damit 2020 beim Finanzvermögen ein Rekordniveau von 778 Mrd. Euro (2019: 742 Mrd. Euro, siehe OeNB 2021). Zwar sinkt die Sparquote im Zuge der wirtschaftlichen Erholung nach Überwindung der Covid-19-Krise und in der Teuerungskrise, doch das Finanzvermögen wird deshalb nicht zurückgehen.

Während produktive wirtschaftliche Tätigkeiten während der Lock-downs teils erheblich eingeschränkt waren, blieben die Mieteinnahmen zu jedem Zeitpunkt unberührt, wurden 2022 bereits valorisiert und könnten gegen Jahresende nochmals angepasst werden. Für Vermieter:innen entsteht dadurch ein doppelter Gewinn, weil auch die öster-

reichweiten Immobilienpreise seit 2019 um knapp 20% gestiegen sind (OeNB 2022a). Noch deutlicher als vermietbares Immobilienvermögen (ohne den Hauptwohnsitz) sind aber nennenswerte Aktienanteile auf wenige Haushalte konzentriert (OeNB 2022b). Nach einem massiven Einbruch des ATX ab Mitte Februar 2020 erreichte der Index ein gutes Jahr später das Vorkrisenniveau und stieg bis zum Einmarsch Russlands in die Ukraine phasenweise sogar über die 4.000-Marke, bevor er dann deutlich nachgab. Die rekordhohen Dividenden im Umfang von etwa 3,5 Mrd. Euro kommen damit einer kleinen Gruppe an Aktienbesitzer:innen zugute, und ihr leistungsloses Vermögenseinkommen wird lediglich proportional besteuert (Oberrauter 2022). Aktuelle Studien von Unternehmensberatungen und Berichte von Oxfam signalisieren, dass das Vermögen an der Spitze der Verteilung sowohl in Österreich als auch weltweit gestiegen ist. Die extreme Vermögenskonzentration scheint sich weiter zu erhöhen. Mangels anderer Quellen wird aber erst die übernächste Welle der Vermögenserhebung der Österreichischen Nationalbank in einigen Jahren endgültige Resultate liefern.

Ohne korrigierende politische Maßnahmen kommen mehrere Entwicklungen zusammen, die mittel- und langfristig die Einkommens- und Vermögensverteilung beeinflussen. Einerseits bietet die sich anbahnende Arbeitskräfteknappheit das Potenzial, in naher Zukunft zu besseren Arbeitsbedingungen und einer geringeren Spaltung am Arbeitsmarkt zu führen. Andererseits wirken die Tendenzen der beharrlichen Vermögensvererbung in die entgegengesetzte Richtung und könnten soziale Spannungen noch verschärfen. Progressive Maßnahmen könnten hier ansetzen und zu einem ermöglichenden und armutsfesten Sozialstaat beitragen.

Dafür ist es notwendig, dass das österreichische Steuersystem insgesamt deutlich progressiver und Vermögen gemäß der Leistungsfähigkeit der Vermögenden auch entsprechend besteuert wird. Neben der Wiedereinführung der Erbschaftsteuer ist daher eine Vermögenssteuer zu thematisieren – diesbezüglich sei auf einen Beitrag in dieser Ausgabe verwiesen (Bernhofer et al. 2022), der die Potentiale einer modernen Vermögensteuer aufzeigt. Die Zustimmung einer Mehrheit der Bevölkerung zu einer Wiedereinführung von Vermögen- und Erbschaftsteuern auf hohe Vermögen wurde im Austrian Corona Panel Project eindrucksvoll bestätigt (Kalleitner und Schmitt 2020). Übergewinnsteuern können nicht nur den notwendigen Teuerungsausgleich finanzieren, sondern ebenso der Einkommenskonzentration entgegenwirken. Desgleichen wäre bei bestehenden proportionalen Steuern wie der Kapitalertragsteuer oder der Körperschaftsteuer ein progressives Element sinnvoll. Auch in der Einkommensteuer besteht Potential zu stärkerer Progression, etwa indem der Eingangssteuersatz weiter ver-

ringert und der Spitzensteuersatz früher relevant wird. Allerdings droht die „Abschaffung“ der kalten Progression die Spielräume für die notwendigen Strukturreformen im Abgabensystem zu verringern.

Drei Anlässe zur Hoffnung

Die von Covid-19 und der Teuerungswelle ausgelöste Doppelkrise droht massive soziale Verwerfungen und einen deutlichen wirtschaftlichen Abschwung auszulösen. Dies kann erhebliche Probleme für das demokratische politische System nach sich ziehen. Doch besonders drei Faktoren geben auch Anlass zur Hoffnung. Erstens bietet die von Unternehmen vielfach beklagte Knappheit an Arbeitskräften die Chance auf eine Machtverschiebung auf dem Arbeitsmarkt. Für Menschen, die es bislang nicht so leicht hatten, einen guten Job zu finden, verbessern sich dadurch die Möglichkeiten. Zudem zeigt die Teuerung den Wert kollektivvertraglicher Lohnverhandlungen und verbessert damit auch die politische Unterstützung für diese. Höhere Löhne, bessere Arbeitsbedingungen und günstigere Arbeitszeiten können die Einkommensverteilung positiv beeinflussen und das Wohlbefinden der Arbeitenden merklich erhöhen.

Zweitens zeigt sich in den Krisen, wie wichtig die Stabilisierungs- und Verteilungsaufgaben des Sozialstaates für eine günstige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft sind. Damit sollte die Wertschätzung des Sozialstaates gesichert werden, was die Basis für die dringend notwendigen Verbesserungen bildet: Die wichtigsten Aufgaben sind hier, den Sozialstaat armutsfest zu machen, ein soziales Pflegesystem so weiterzuentwickeln, dass eine gute Versorgung für alle Bevölkerungsgruppen ebenso wie gute Arbeitsbedingungen für die Pflegekräfte erreicht werden, sowie das Bildungssystem zu öffnen und Kinder aus benachteiligten sozialen Gruppen die Förderung zukommen zu lassen, die sie brauchen und verdienen. Damit werden neuerlich die Finanzierung und die Finanzierungsstruktur des Sozialstaates relevant. Neben Stabilisierungs- und Verteilungsaufgaben rücken damit auch Allokationsaufgaben des Staates erneut in den Mittelpunkt. Die Krisen zeigen wie wichtig die Regulierung von Märkten und dass auf eine sowohl auf Effizienz als auch auf gesellschaftliche Zielsetzungen ausgerichtete Regulierung der Märkte mehr Augenmerk gelegt werden muss.

Drittens hat der russische Angriffskrieg auf die Ukraine das im Westen geparkte Vermögen russischer Oligarch:innen zum politischen Thema gemacht. Oligarch:innen gibt es allerdings nicht nur in Russland und der Ukraine, auch in den USA, in Europa, in Österreich und der ganzen Welt. Mehr Transparenz über die Vermögen und deren wirt-

schaftliche Eigentümer:innen ist notwendig. Dies ist der geeignete Zeitpunkt, ein Vermögensregister einzurichten, das diese Informationen erfasst.

Die WUG-Redaktion

Literatur

- Aruqaj, Erza/Fuchs, Matthias/Wiesinger, Stefan (2021). Konsumeinbruch lässt Finanzvermögen 2020 auf Rekordhoch steigen: Aktuelle Ergebnisse des Finanzvermögens österreichischer Haushalte. Statistiken – Daten und Analysen Q4–21, 17–19.
- Bernhofer, Dominik/Ertl, Michael/Bohnenberger, Katharina/Disslbacher, Franziska/Hofmann, Julia/Innreiter, Petra/Marterbauer, Markus/Mokre, Patrick/Schnetzler, Matthias (2022). Tax me if you can. Potentiale moderner Vermögensbesteuerung in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (2), im Erscheinen.
- Davis, Steven J./von Wachter, Till (2011). Recessions and the Costs of Job Loss. *Brookings Papers on Economic Activity* 2011 (2), 1–70.
- Eppel, Rainer/Horvath, Thomas/Mahringer, Helmut (2018). Das Aussetzen von Beschäftigungsverhältnissen als betriebliche Strategie von Schwankungen des Personalbedarfs: Ein Update. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2018). Das Aussetzen von Beschäftigungsverhältnissen – ein blinder Fleck in der Diskussion über Arbeitslosigkeit. *Arbeit&Wirtschaft Blog*. Online verfügbar unter <https://awblog.at/aussetzen-von-beschaeftigungs-verhaeltnissen/> (abgerufen am 1.7.2022).
- Eppel, Rainer/Mahringer, Helmut (2019). Getting a lot out of a little bit of work? The effects of marginal employment during unemployment. *Empirica* 46, 381–408.
- Hollederer, Alfons (2009). Gesundheit von Arbeitslosen fördern! Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Frankfurt am Main, Fachhochschulverlag.
- Kalleitner, Fabian/Schmitt, Laila (2020). Neue Steuern zur Finanzierung der Kosten der Krise? Steuerpräferenzen in Zeiten von Corona. *Corona-Blog* 28. Online verfügbar unter <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog28/> (abgerufen am 1.7.2022).
- Kroll, Lars E./Lampert, Thomas (2012). Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigung und Gesundheit. *GBE Kompakt* 3 (1), 1–9.
- Heiling, Michael/Mokre, Patrick/Theurl, Simon (2022). Lessons learned: Mögliche Eckpunkte eines transformationsorientierten und beitragsgerechten Kurzarbeitsmodells. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (2), im Erscheinen.
- Nekoei, Arash/Weber, Andrea (2017). Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality? *American Economic Review* 107 (2), 527–561.
- OeNB (2021). Konsumeinbruch lässt Finanzvermögen auf Rekordhoch steigen, Entwicklung des Finanzvermögens privater Haushalte. Präsentation vom 21.10.2021. Online verfügbar unter https://www.oenb.at/dam/jcr:8ac48c01-2961-4771-97f9-e22e06fbf3f7/GFR-PK-2021_praesentation-final.pdf (abgerufen am 1.7.2022).
- OeNB (2022a). Wohnimmobilienpreisindex. Online verfügbar unter <https://www.oenb.at/isaweb/chart.do?&lang=DE&&report=6.6> (abgerufen am 1.7.2022).
- OeNB (2022b). HFCS International Key Figures Dashboard 01/2022. Online verfügbar unter http://shinyapps.oenb.at/HFCS_Keyfigures/ (abgerufen am 1.7.2022).
- Oberrauter, Markus (2022). Dividenden.Report.2022. Ausschüttungspolitik der ATX Konzerne. Online verfügbar unter https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/WirtschaftundPolitik/studien/AK-Dividendenreport_2022.pdf (abgerufen am 1.7.2022).

- Oxfam (Hg.) (2022). Profiting from Pain: The Urgency of taxing the rich amid a surge in billionaire wealth and a global cost-of-living crisis. Online verfügbar unter https://www.oxfam.de/system/files/documents/oxfam_media_brief_-_en_-_profiting_from_pain_davos_2022_part_2_1.pdf (abgerufen am 1.7.2022).
- Premrov, Tamara/Geyer, Leonard/Prinz, Nicolas (2022). Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (1), 59–82.
- Riesenfelder, Andreas/Danzer, Lisa/Wetzel, Petra (2018). Arbeitskräfteüberlassung in Österreich: Eine empirische Untersuchung zur Entwicklung der Arbeitskräfteüberlassung im Zeitverlauf und zum Status quo der Arbeitssituation der beschäftigten Personen. Sozialpolitische Studienreihe Band 24. Wien, Verlag des ÖGB.
- Statistik Austria (Hg.) (2022). Demographisches Jahrbuch. Wien, Verlag Österreich.
- Wagner, Norman/Hofmann, Julia (2022). Armut in Österreich – Sozialstaat federt ab, aber soziale Lage verschärft sich. *Arbeit&Wirtschaft Blog*. Online verfügbar unter <https://awblog.at/armut-in-oesterreich/> (abgerufen am 1.7.2022).
- WUG-Redaktion (2020). Der Staat als Employer of Last Resort. *Wirtschaft und Gesellschaft* 46 (1), 3-12.

Lessons learned: Mögliche Eckpunkte eines transformationsorientierten und beitragsgerechten Kurzarbeitsmodells

Michael Heiling, Patrick Mokre, Simon Theurl

1. Einleitung und Methode(n)

Kurzarbeit ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument mit dem Ziel, in Krisensituationen Beschäftigung, Einkommen und den Zugriff der Betriebe auf Arbeitskräfte zu sichern. Seit 2009/10 und insbesondere in der Covid-19-Krise wurden Kurzarbeitsregimes in Österreich adaptiert.

In der Covid-19-Krise war der schnelle und einfache Zugang zu Kurzarbeit auffällig, die relativ unbürokratische Beantragung erfolgte zeitweise (fast) ohne Ex-ante-Kontrolle. Für Arbeitnehmer:innen wurden vergleichsweise hohe und progressiv gestaltete Ersatzraten sichergestellt. Der schnelle und einfache Zugang brachte aber die Debatte über mögliche Mitnahmeeffekte mit sich. Gleichzeitig eröffnet die subventionierte Arbeitszeitverkürzung durch Kurzarbeit in der Krise auch eine Debattenmöglichkeit um eine Fortführung im Aufschwung – und damit eine andere Verteilung der gesamtgesellschaftlichen Arbeitszeit.

Im Kern ist die Ausgestaltung von Kurzarbeitsregelungen also ein Spannungsverhältnis zwischen Mitnahmeeffekten (die durch kriterienarme Vergabe ermöglicht werden) und negativen Beschäftigungseffekten (durch zu hochschwelligem Zugang). Am Beginn der Covid-19-Krise wurde in diesem Spannungsverhältnis ein sehr niederschwelliger Zugang gewählt, erst in folgenden Kurzarbeitsmodellen („Kurzarbeit V“) wurden erste Ansätze einer Einbeziehung von wirtschaftlichen Kennzahlen bei der Beantragung von Kurzarbeit integriert.

Dieser Beitrag befasst sich vor dem Hintergrund quantitativer und qualitativer Auswertungen dieser Erfahrungen damit, wie Kurzarbeit ausgestaltet sein kann und für unterschiedliche Phasen während und nach einer Krise adaptiert werden kann. Im Zentrum steht der Anspruch, Mitnahmeeffekte zu reduzieren und Beitragsgerechtigkeit herzustellen ohne Abstriche bei der Sicherung von Beschäftigung und Einkommen machen zu müssen. Kombinationseffekte der Finanzierung von Unternehmen in der Krise werden in diesem Beitrag nicht berücksichtigt, wenngleich aufgrund der äußerst breiten Ausgestaltung von unterschiedlichen Unternehmenshilfen

im Zuge der Covid-19-Krise auch diese Effekte denkbar waren. In den Monaten nach dem Beginn der Covid-19-Krise im März 2020 wurde nicht nur die Möglichkeit einer besonderen Kurzarbeitsbeihilfe geschaffen, die Unterstützung von Betrieben spielte sich auf mehreren Ebenen ab. Zunächst etwa im Bereich der direkten Staatshilfen (wie etwa Fixkostenzuschuss oder Umsatzkostenersatz), dann im Bereich des Steuerrechts (durch die beschleunigte Abschreibung oder den „Verlustrücktrag“) und zuletzt im Bereich der staatlich geförderten Garantien (wie etwa bei den besonderen Exportförderungsfazilitäten). Die Frage der Finanzierungsgerechtigkeit und der Wirkung bezieht sich in diesem Papier also isoliert auf das Modell der Kurzarbeit – auch wenn Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen staatlichen Unternehmensfördermodellen in der Krise durchaus denkbar sind.

Wir stellen dazu zunächst die bisherigen Phasen der Kurzarbeit in Österreich durch eine Literaturanalyse deskriptiv dar und betrachten die Eckpunkte der Modelle mit Blick auf mögliche Mitnahmeeffekte. Dies wird ergänzt durch eine empirische Analyse des Zusammenhangs von Kurzarbeit und betriebsbedingten Kündigungen als Maßzahl für die arbeitsmarktpolitische Effektivität der Maßnahme. Anschließend analysieren wir in sechs Fallbeispielen Unternehmen, die Kurzarbeitsbeihilfen bezogen haben, mit Fokus auf die wirtschaftliche Entwicklung nach Inanspruchnahme.

Aufgrund der Ableitungen aus diesen Analysen stellen wir abschließend ein transformationsorientiertes und beitragsgerechteres Kurzarbeitsmodell vor. Die bisherigen Erfahrungen sprechen für einen weiterhin möglichst einfachen Zugang (um Beschäftigung, Einkommen und Stabilität zu sichern) in Kombination mit einer möglichst Ex-post-Prüfung, die Unternehmen die Möglichkeit gibt, sich bei wirtschaftlichem Erfolg direkt an den Kosten der Kurzarbeit zu beteiligen oder diesen Vorteil in eine über die Kurzarbeit hinausgehende Reduktion von Arbeitszeit zu überführen. Das entworfene Modell adressiert somit Fragen der Verteilungs- und Finanzierungsgerechtigkeit sowie der Transformation der Arbeitswelt und der Arbeitsverhältnisse, während es die – in diesem Beitrag auch ausgewiesenen – positiven Wirkungen der bisherigen Kurzarbeitsmodelle beibehält. Es soll als Diskussionsanstoß und Grundgerüst für die potenzielle Schaffung zukünftiger Kurzarbeitsmodelle dienen, die nicht nur akut, sondern auch über die jeweilige Krisenphase hinaus wünschenswerte Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft haben könnten.

2. Entstehung, Unterschiede und Verwendung von Kurzarbeit

2.1 Entstehung

In Österreich wird das arbeitsmarktpolitische Instrument Kurzarbeit von den Sozialpartner:innen verhandelt – selbstverständlich innerhalb des vorgegebenen gesetzlichen Rahmens. Im Grunde handelt es sich bei Kurzarbeit um eine Form der Lohnsubvention für eine temporäre Arbeitszeitverkürzung bei (teilweisem) Lohnausgleich und Erhalt des Beschäftigungsstandes. Kommt es zu einem krisenbedingten Einbruch der Arbeitsnachfrage können Kündigungen durch Arbeitszeitverkürzung, also durch die Umverteilung der nachgefragten Arbeitszeit, verhindert werden. Durch Lohnzuschüsse für die Ausfallstunden werden die betroffenen Arbeitnehmer:innen finanziell abgesichert und somit auch die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert. In der Phase wirtschaftlicher Erholung können Unternehmen weiterhin auf die bereits eingespielten und in den spezifischen Arbeitsanforderungen geschulten Arbeitskräfte zugreifen. Unternehmen ersparen sich somit Freisetzung-, Rekrutierungs- und Einschulungskosten.

Kurzarbeit ist daher auch ein Beispiel für einen wirksamen sozialpartnerschaftlichen Aushandlungsprozess, von dessen positiver Wirkung alle in der Sozialpartner:innenschaft zusammenwirkenden Institutionen (Arbeitnehmer:innen, Unternehmen und die Republik als Gesamtes) profitieren können. Finanziert wird Kurzarbeit dabei allerdings zum überwiegenden Teil aus der öffentlichen Hand. Zum überwiegenden Teil deshalb, weil die gesamtwirtschaftlich wünschenswerten Effekte teilweise auch von Arbeitnehmer:innen mitfinanziert werden, die zumindest für eine bestimmte Zeit ihr Einkommensniveau (wenn auch geringfügig) reduzieren. Eine Kostenbeteiligung des dritten Teils der Sozialpartner:innenschaft (Unternehmen) ist in den derzeitigen Modellen nicht vorgesehen.

Die Tradition der Kurzarbeit reicht in Österreich bis in die 1920er Jahre zurück (Schichl, 2010; Mendel, 2020). In ihrer heutigen Form wird Kurzarbeit im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG), im Arbeitsmarktpolitikfinanzierungsgesetz (AMPFG) und in einer Sozialpartnervereinbarung festgeschrieben. Bis zur Finanzkrise 2008, die in Österreich ihre Arbeitsmarktauswirkungen im Wesentlichen ab 2009 zeigte, spielte Kurzarbeit jedoch eine untergeordnete Rolle in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik (BMASK, 2009, 2013, 2019). 1997 wurde Kurzarbeit eingesetzt, nachdem heftige Regenfälle zu Überschwemmungen in manchen Teilen Österreichs geführt hatten. Nach den Terrorangriffen in den Vereinigten Staaten am 9. 11. 2001 wurde auf Kurzarbeit zurückgegriffen, da es akut zu einem Einbruch in der Tourismusbranche kam. Zuständig für die gesetzliche Ausgestaltung von Kurzarbeit war seit Mitte der 1990er-Jahre das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK),

die Verwaltung wurde dem österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) übertragen (Mandl 2011). 2009 verankerte die Regierung Faymann die Regelungen zu Kurzarbeit im AMSG § 37b und § 37c. Seither ist das AMS – in dem die Sozialpartner:innen eine große Rolle spielen – für den Entwurf der Bundesrichtlinien für Kurzarbeit zuständig. Somit wurde die Rolle der Sozialpartner:innen bei der Ausgestaltung gestärkt.

Dem Kurzarbeitsmodell 2009 gingen längere Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartner:innen, dem AMS und dem Arbeitsministerium voran (Mitter 2009). Im Vergleich zum deutschen Instrument wurde die österreichische Kurzarbeitsbeihilfe dabei für Unternehmen bewusst weniger attraktiv gestaltet, um Mitnahmeeffekte zu verhindern und eine Verschleppung des strukturellen Wandels zu vermeiden (Mandl 2011). Das machte das Instrument unter anderem für kleinere Betriebe und Dienstleistungsunternehmen weniger geeignet (Bock-Schappelwein et al. 2011). Letztendlich ging es auch darum – gegenüber Deutschland – wettbewerbsfähig zu bleiben. Denn konträr zu der in der Eurozone geforderten und maßgeblich von Deutschland durchgesetzten Austerität, wurde in Deutschland auch mittels Kurzarbeit die Nachfrage und somit die Wirtschaftsleistung staatlich stabilisiert.

Als die COVID-19-Krise im März 2020 den österreichischen Arbeitsmarkt traf, konnten die Sozialpartner:innen auf die Erfahrungen mit Kurzarbeit aus den Jahren 2009/10 zurückgreifen und in kurzer Zeit ein umfassendes Kurzarbeitsmodell entwickeln. Die Voraussetzungen und Anforderungen an das Modell waren jedoch komplett andere. Hohe Unsicherheit aufgrund der neuen und unbekanntenen Situation und Zeitdruck prägten die Ausgestaltung des neuen Kurzarbeitsregimes. Mit Blick auf die Entwicklungen in einigen ostasiatischen Ländern, insbesondere China, wo die Pandemie zum damaligen Zeitpunkt mit entschiedenen und umfassenden Maßnahmen relativ schnell eingedämmt werden konnte, wurde in Österreich davon ausgegangen, dass es der Kurzarbeit nur für einen kurzen Zeitraum bedürfen würde. Entsprechend wurde für die erste Corona-Kurzarbeit-Regelung eine Laufzeit von nur drei Monaten vorgesehen. Als klar wurde, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie auch in Österreich notwendig würden, setzte die Bundesregierung zunächst strikte Maßnahmen, die darauf abzielten, eine Ausbreitung des Virus einzudämmen. Dabei schränkte sie insbesondere soziale Kontakte im privaten Bereich drastisch ein, während zunächst kaum Vorschriften für den Arbeitsplatz erlassen wurden. Am 15. März verabschiedete die Bundesregierung das erste Covid-19-Maßnahmengesetz auf dessen Basis Ausgangssperren verordnet und Geschäfte geschlossen wurde. Die vorangegangene politische Kommunikation – ab dem 10. März – hatte auch zu Panikkäufen und Massenkündigungen geführt (Pollak et al., 2020a, 2020b, 2020c, 2021a, 2021b dokumentieren den Pandemieverlauf und die korrespondierende

renden politischen Maßnahmen). Um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern, verhandelten die Sozialpartner:innen in kürzester Zeit ein neues Kurzarbeitsmodell. Ein schneller Zugang zu den Leistungen, keine Kosten für die Unternehmen sowie relativ hohe Nettoersatzraten für die Arbeitskräfte charakterisieren das Kurzarbeitsmodell mit dem es gelang, die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu reduzieren (Tamesberger/Theurl 2021). Parallel zum Pandemieverlauf und dessen Krisenmanagement, das aus einer Serie an Lockerungen und Lock-downs bestand, wurden auch die Regelungen der Covid-19-Kurzarbeit angepasst.

Die Auswirkungen der COVID-Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt sowie die Inanspruchnahme der Kurzarbeit waren umfangreich. In kurzer Zeit stiegen die Anträge und mit ihnen die veranschlagten Ausgaben, was mehrere Anpassungen des Finanzrahmens notwendig machte (siehe dazu Tabelle 1).

Tabelle 1: Entwicklung der Anträge für Kurzarbeit

	Anzahl der genehmigten Anträge	Anzahl der geförderten Personen	Veranschlagte Ausgaben	Genehmigte Mittel (Milliarden Euro)
19.3.2020	374	8.031	59.366.396	0,4
7.4.2020	21.850	365.953	2.884.101.166	3
15.4.2020	55.364	741.771	5.631.168.924	5
22.4.2020	90.013	1.103.598	8.428.503.519	7
1.5.2020	109.545	1.344.404	10.231.045.135	10
20.5.2020	120.647	1.442.200	10.922.878.210	12

Quelle: eigene Berechnungen; BGBl. II Nr. 219/2020; BGBl. II Nr. 188/2020; BGBl. II Nr. 168/2020; BGBl. II Nr. 155/2020; BGBl. II Nr. 132/2020; BGBl. II Nr. 12/2020

Vor dem Hintergrund der rasant gestiegenen Kosten und der zunächst niedrigen Covid-19-Inzidenz im Frühling und Sommer 2020 wurde erstmals für das folgende Kurzarbeitsmodell die Frage nach Mitnahmeeffekten aufgeworfen. Ebenso wurde in Europa eine Debatte angestoßen, wonach zu lange andauernde Unternehmensförderungen möglicherweise einen notwendigen Strukturwandel verlangsamen könnten. Neben kleineren Änderungen, die darauf abzielten, Konflikte zu anderen gesetzlichen Bestimmungen zu beheben und Unschärfen auszubügeln, zielte das Covid-Kurzarbeitsmodell III erstmals – wenn auch nur in Ansätzen – auf eine Eindämmung von Mitnahmeeffekten ab.

2.2 Unterschiede der österreichischen Kurzarbeitsmodelle

Die zur Erreichung der Ziele von Kurzarbeit geschaffenen Regelungen unterscheiden sich im Kern in Voraussetzungen für den Erhalt der Leis-

tung, mögliche Bezugsdauern, Mindestarbeitszeit (die von Unternehmen entgolten werden muss) sowie die Höhe der Kurzarbeitsunterstützung und die Höhe der Ersatzleistungen für die Unternehmen. In der Praxis stellen Unternehmen den Antrag auf Kurzarbeit, dieser wird geprüft und dann genehmigt. Die österreichischen Kurzarbeitsmodelle ermöglichen es bisher, ein Maximum an Ausfallstunden und Bezugsdauer zu beantragen. Erst nach Ende der Förderperiode, wenn ersichtlich wird, in welchem Ausmaß es zu Arbeitszeitverkürzung kam, wird die tatsächliche Leistung berechnet und an die Unternehmen ausgezahlt.

In den Kurzarbeitsmodellen vor der Covid-19-Krise galt als Voraussetzung für den Erhalt der Förderung, dass sich das Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet. Diese dürfen weder selbstverschuldet noch saisonal sein oder durch das Unternehmen beeinflussbar. Aufgrund des Covid-19-Maßnahmegesetz und der geänderten AMS-KUA-Bundesrichtlinie (§ 37b Abs. 7 AMSG) galt diese Voraussetzung für alle Unternehmen pauschal als erfüllt. Demgemäß galten alle Auswirkungen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten. Außerdem wurde auf eine Prüfung, Beratung und Auslotung von Alternativen zur Kurzarbeit durch das AMS – sowie auf eine sechswöchige Frist bei der Antragstellung im Voraus – verzichtet. Stattdessen genügte die Vorlage einer/der Corona-Sozialpartnervereinbarung (Tabelle 2 angelehnt an AK 2020 bietet einen Überblick über die Modelle bis zur Covid-Kurzarbeit III). Diese regelte – wie bereits im Kurzarbeitsregime von 2009/10 – Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung und Behaltefrist. Ebenso war es möglich Kurzarbeit rückwirkend ab dem 1. März 2020 zu beantragen.

Kontrolle und Prüfung wurden Sozialpartner:innen und AMS übertragen. Aufgrund der hohen Antragszahlen und der zu geringen personellen Kapazitäten beim AMS ist jedoch nicht davon auszugehen, dass ein hoher Teil der Anträge eingehend geprüft wurde.

Erst mit den Regelungen zur Kurzarbeit III ab Oktober 2020 wurde der Versuch unternommen, Mitnahmeeffekte einzudämmen. Aufgrund der hohen Inanspruchnahme und damit verbundenen Kosten, sowie der Dauer der Krise und damit einhergehenden Notwendigkeit zur Kurzarbeit, gewannen die Themen Mitnahmeeffekt und mögliches Einfrieren des Strukturwandels an Bedeutung. Erstmals stand zur Debatte, den Erhalt von Kurzarbeitsförderungen am Unternehmensumsatz festzumachen. Anstelle einer Ex-post-Prüfung, ob die Förderung tatsächlich notwendig war, griff man auf eine Ex-ante-Einschätzung des zu erwartenden Unternehmensumsatzes zurück. Dieser musste von einem/einer Steuerberater:in oder Wirtschaftsprüfer:in bestätigt werden, sofern das Unternehmen nicht von einem Lockdown betroffen war.

Mit dem Covid-Kurzarbeitsmodell V ab dem 1. Juli 2021 wurde für Unter-

Tabelle 2: Österreichische Kurzarbeitsregime im Vergleich

KUA 09/10	KUA COVID I	KUA COVID II	KUA COVID III
	Grundvoraussetzung		
Das Unternehmen befindet sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten die weder selbstverschuldet noch saisonal sind, oder durch das Unternehmen beeinflusst werden können.	AMS-KUA-Bundesrichtlinie: Gemäß § 37b Abs. 7 AMSG gelten Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten.	AMS-KUA-Bundesrichtlinie: Gemäß § 37b Abs. 7 AMSG gelten Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten.	AMS-KUA-Bundesrichtlinie: Gemäß § 37b Abs. 7 AMSG gelten Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) als vorübergehende, nicht saisonbedingte, wirtschaftliche Schwierigkeiten.
Alle internen Möglichkeiten der AZV wurden ausgeschöpft.			Schriftliche wirtschaftliche Begründung mit Skizzierung des Umsatzenganges erforderlich; bei mehr als fünf von KUA betroffenen AN zusätzlich Bestätigung von Steuerberater/Wirtschaftsprüfer erforderlich.
Das AMS wurde sechs Wochen im Voraus über die Schwierigkeiten informiert.	Die gesetzliche Anforderung der Verständigung des AMS sowie die Beratung durch das AMS gemäß § 37b Abs. 1 Z 2 AMSG im Vorfeld der Begehrensstellung wird durch die Vorlage einer „Corona“-Sozialpartnervereinbarung erfüllt.	Die gesetzliche Anforderung der Verständigung des AMS sowie die Beratung durch das AMS gemäß § 37b Abs. 1 Z 2 AMSG im Vorfeld der Begehrensstellung wird durch die Vorlage einer „Corona“-Sozialpartnervereinbarung erfüllt.	Bestätigung Steuerberater:in/Wirtschaftsprüfer:in entfällt bei vom Lockdown betroffenen Unternehmen (ÖNACE 2008 Klassifikation).
Das Unternehmen unterzieht sich einer Prüfung/Beratung durch das AMS.	Kontrolle durch Sozialpartner:innen und AMS (Arbeitgeber:innen haben keine Prüfungen unternommen, aufgrund der hohen Fallzahlen war für das AMS de facto keine Prüfung möglich, für Arbeitnehmer:innen nur Stichprobenartig bzw. auf Basis von Beschwerden).	Kontrolle durch Sozialpartner:innen und AMS (Arbeitgeber:innen haben keine Prüfungen unternommen, aufgrund der hohen Fallzahlen war für das AMS de facto keine Prüfung möglich, für Arbeitnehmer:innen nur Stichprobenartig bzw. auf Basis von Beschwerden).	Kontrolle durch Sozialpartner:innen und AMS (Arbeitgeber:innen haben keine Prüfungen unternommen, aufgrund der hohen Fallzahlen war für das AMS de facto keine Prüfung möglich, für Arbeitnehmer:innen nur Stichprobenartig bzw. auf Basis von Beschwerden).
Der Betriebsrat, sofern vorhanden, wird in die Beratung einbezogen. De facto ersetzte das Vorhandensein eines Betriebsrates die Prüfung durch das AMS.			
Voraussetzung ist eine Sozialpartnervereinbarung über Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung, Behalterfrist.	Voraussetzung ist eine Sozialpartnervereinbarung über Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung, Behalterfrist.	Voraussetzung ist eine Sozialpartnervereinbarung über Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung, Behalterfrist.	Voraussetzung ist eine Sozialpartnervereinbarung über Dauer, Mindeststundenausmaß, Höhe der Ersatzleistung, Behalterfrist.
Kurzarbeit zwischen 10% und 90% der Normalarbeitszeit, auch innerhalb der gesamten Bezugsdauer geblockt möglich – „Null-Stunden-Wochen“ sind möglich.	Wie 09/10.	Wie 09/10.	Wie 09/10, allerdings mit einer Mindestarbeitszeit von durchschnittlich 30%; Förderung durch das AMS beginnt daher erst darüber hinaus. Bei einer Unterschreitung erfolgt keine Rückforderung, allerdings wird zwischen 0%-30% nicht gefördert, sodass AG ungedeckert zur Entgeltleistung verpflichtet ist; für 2. Lockdown (Herbst 2020) Flexibilisierung der Mindestarbeitszeit für vom Lockdown betroffene Betriebe (Unter-schreitung sogar von 10%-Mindestarbeitszeit möglich).

KUA 09/10	KUA COVID I	KUA COVID II	KUA COVID III
Alle Arbeitgeber:innen außer Staat, politische Parteien und Leasingunternehmen.	Empfänger Alle Arbeitgeber:innen außer Staat und politische Parteien. Praktikant:innen sind nicht ausgenommen. Leasingunternehmen werden gefördert. Im Nachhinein (rückwirkend) klar gestellt: förderbar auch jene, die wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsleistungen finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen (Museen, Bibliotheken).	Alle Arbeitgeber:innen außer Staat und politische Parteien (ausgenommen jene, die wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsleistungen finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen); Praktikant:innen sind nicht ausgenommen. Leasingunternehmen werden gefördert.	Alle Arbeitgeber:innen außer Staat und politische Parteien (ausgenommen jene, die wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsleistungen finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen); Praktikant:innen sind nicht ausgenommen. Leasingunternehmen werden gefördert.
Alle Arbeitnehmer:innen mit Ausnahme von Praktikant:innen, Teilzeitangestellten und Geschäftsführung.	Alle Arbeitnehmer:innen, die sich für ALG qualifizieren (uU auch freie Dienstnehmer:innen). Geschäftsführung kann uU in KUA (siehe Einkommensgrenzen).	Alle Arbeitnehmer:innen, die sich für ALG qualifizieren (uU auch freie Dienstnehmer:innen). Geschäftsführung kann uU in KUA (siehe Einkommensgrenzen).	Alle Arbeitnehmer:innen, die sich für ALG qualifizieren (uU auch freie Dienstnehmer:innen). Geschäftsführung kann uU in KUA (siehe Einkommensgrenzen).
Dauer			
Zweimal sechs Monate, Verlängerung bis zu 18 Monaten.	Drei Monate, eine Verlängerung.	Vier Monate.	Sechs Monate.
Ersatzleistungen			
Ersatz (Zahlung an Unternehmen) für Ausfallstunden in der Höhe der fiktiven ALG-Zahlung (inklusive Sozialversicherungsbeiträge).	Gestaffelte Ersatzleistungen für das gesamte Monateinkommen.	Gestaffelte Ersatzleistungen für das gesamte Monateinkommen.	Gestaffelte Ersatzleistungen für das gesamte Monateinkommen.
Keine Kompensation für Einkommen über 3.214 € brutto.	90% Ersatzrate bei einem Einkommen bis zu 1.700 €.	90% Ersatzrate bei einem Einkommen bis zu 1.700 €	90% Ersatzrate bei einem Einkommen bis zu 1.700 €.
Lohnersatzrate auf Basis der Sozialpartnervereinbarung. De facto beliefen sich diese zwischen 80–90%	85% Ersatzrate bei einem Einkommen zwischen 1.700 € und 2.685 €.	85% Ersatzrate bei einem Einkommen zwischen 1.700 € und 2.685 €.	85% Ersatzrate bei einem Einkommen zwischen 1.700 € und 2.685 €.

nehmen die Kurzarbeit verlängern wollen der Umsatzrückgang im dritten Quartal 2020 – gegenüber dem dritten Quartal 2019 – als Kriterium für die Höhe der Förderung herangezogen. Liegt dieser unter 50%, so hat das Unternehmen 15% der Kosten zu tragen. Ausgenommen sind Unternehmen, die direkt von Schließungen betroffen sind (WKÖ, 2019). Unternehmen, die einen neuen Antrag auf Kurzarbeit stellen, müssen – ähnlich dem Kurzarbeitsregime 2009/10 – einen Beratungstermin mit AMS, WKO und Gewerkschaft absolvieren und können drei Wochen nach Genehmigung Kurzarbeitsbeihilfen erhalten.

Um Kurzarbeitsbeihilfen zu erhalten, mussten (von 2009/10 bis zur Covid-Kurzarbeit II) zwischen 10% und 90% der Normalarbeitszeit vom Unternehmen bezahlt werden. Dies galt für den gesamten Durchrechnungszeitraum – also insgesamt für die Dauer der Förderung. Null-Stunden Wochen waren dabei möglich, wenn insgesamt die Mindestarbeitszeit erreicht wurde. Mit der Covid-Kurzarbeit-III wurde die Mindestarbeitszeit auf 30% gesetzt, während des Lockdowns im Herbst 2020 jedoch wieder auf 10% reduziert. Die sogenannte Phase IV, gültig ab 1. April 2020, sah erneut eine Mindestarbeitszeit von 30% vor. Unter der Kurzarbeit V wurden die 30% (mit Unterschreitungsoption) beibehalten. Für Unternehmen die Kurzarbeit neu beantragen oder das Umsatzkriterium nicht erfüllen, gelten 50% Mindestarbeitszeit.

Mögliche Empfänger:innen für Kurzarbeit waren alle Unternehmen mit Ausnahme von Staat, öffentlichen Unternehmen und politischen Parteien. Ein Unterschied zu Modellen vor 2020 war, dass auch Leasingunternehmen gefördert werden konnten. Im Nachhinein und rückwirkend wurden auch jene öffentlichen Unternehmen für die Förderung zugelassen, die wesentliche Teile ihrer Kosten über Leistungsentgelte finanzieren und am Wirtschaftsleben teilnehmen, vorwiegend Museen und Bibliotheken. Als förderbare Personen galten – wie auch zuvor – alle Arbeitnehmer:innen die sich für Arbeitslosengeld qualifizieren. Die Geschäftsführung konnte unter Umständen Kurzarbeitsgeld beziehen.

Das Kurzarbeitsregime 2009/10 sah eine Dauer von zweimal sechs Monaten, mit einer Verlängerung von bis zu 18 Monaten vor. Die Covid-Kurzarbeit wurde erst auf drei Monate beschränkt. Als sich abzeichnete, dass weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie notwendig werden würden, wurden Möglichkeiten zur Verlängerung um vier Monate im Juni 2020 („Covid-Kurzarbeit II“) und weitere sechs Monate im Oktober 2020 („Covid-Kurzarbeit III“) geschaffen.

Bemerkenswert war, dass im Unterschied zum Modell 2009/10 die Ersatzleistungen an Unternehmen in voller Höhe des Kurzarbeitsgeldes gezahlt wurden. Zuvor bekamen die Unternehmen Ersatzleistungen in der Höhe der fiktiven Arbeitslosengeldzahlung, inklusive Sozialversicherungsbeiträgen bei längerer Inanspruchnahme (Mitter 2009). Die Höhe des

Kurzarbeitsgeldes – also die Ersatzleistungen an die Arbeitskräfte – wurde in der Betriebsvereinbarung geregelt, so „erhielten zahlreiche Kurzarbeiter:innen 80% bis 90% ihres ursprünglichen Gehalts, unabhängig von der Arbeitszeitreduktion“ (Mandl 2011, 308). Während der Covid-Kurzarbeit wurde die Höhe des Kurzarbeitsgeldes an das ursprüngliche Einkommen gekoppelt und progressiv gestaltet. Dabei wurde – unabhängig von den Ausfallstunden – ein Nettoeinkommen, gemessen am vorherigen Einkommen, gewährt:

- Bis zu einem Brutto-Monatseinkommen von 1.700 Euro erhielten die Arbeitskräfte 90% des zuvor bezogenen Nettoeinkommens
- Bei einem Brutto-Monatseinkommen bis 2.686 Euro betragen die Zahlungen 85% des zuvor bezogenen Nettoeinkommens
- Bei einem Brutto-Monatseinkommen bis zu 5.370 Euro betragen die Zahlungen 80% des zuvor bezogenen Nettoeinkommens
- Für Einkommensbezieher:innen mit einem Brutto-Monatseinkommen über 5.370 Euro gab es keine Förderung
- Lehrlinge erhielten eine Kompensation in der Höhe von 100%

Diese Regelung garantierte, dass insbesondere Personen mit niedrigen Einkommen (was mitunter mit entsprechend geringem Organisationsgrad einhergeht) finanziell abgesichert wurden. Im europäischen Vergleich wird eben diese Regelung zum Kurzarbeitsgeld als “Best-Practice” hervorgehoben (Schulten/Müller 2020).

2.3 Entwicklung und Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit

Die Covid-Kurzarbeitsmodelle zeichneten sich wie gezeigt durch den leichten Zugang und die großzügige Förderung aus. Zur rechtlichen Niederschwelligkeit kamen AMS-Maßnahmen wie Ausfüllanleitungen in Form von Videos und Texten. Alle Lohnkosten für Unternehmen wurden von der öffentlichen Hand übernommen, der rückwirkende Bezug war möglich.

Die Kurzarbeitsbeihilfen wurden in einem überraschend großen Ausmaß beantragt. Im April 2020 wurde bereits für rund 1,2 Mio. Arbeitskräfte Kurzarbeit beantragt. Im Mai waren es 1,3 Mio. Danach gingen die Anträge zurück und lagen ab Juli 2020 unter 500.000. Im Vergleich dazu befanden sich in der Folge der Finanzmarktkrise 08/08 ff. im Jahr 2009 rund 66.000 Menschen in Kurzarbeit (BMASK, 2019).

Im restlichen Beobachtungszeitraum lagen die Anträge deutlich über der tatsächlichen Inanspruchnahme. Das legt nahe, dass Kurzarbeit einen versicherungsähnlichen Charakter hat. Bereits die Möglichkeit, bei Bedarf die Förderung zu bekommen, dürfte den Unternehmen entsprechende Sicherheit gegeben haben, ihre Arbeitskräfte nicht aus einer Panikreaktion heraus freizusetzen.

Für die nun in diesem Kapitel folgende Untersuchung des Zusammenhangs von Beschäftigung und Kurzarbeit gehen wir davon aus, dass krisenbedingte Kündigungen und Anmeldungen zur Kurzarbeit von denselben Faktoren ausgelöst werden: kurzfristigen Konjunkturschwankungen im Allgemeinen und der technischen Möglichkeit zu produzieren im Konkreten. Diese technischen Möglichkeiten wurden durch Lockdowns und Lieferschwierigkeiten empfindlich und zeitlich trennbar getroffen. Diese Variation ist die Grundlage unserer Analyse des Zusammenhangs aus Kurzarbeit und Beschäftigungslosigkeit. Gleichzeitig nehmen wir an, dass Kündigungen/Entlassungen durch Kurzarbeit abgefedert werden können, also ein negativer Zusammenhang zwischen Zugängen zur Arbeitslosigkeit und Anmeldungen zur Kurzarbeit besteht.

Zur Überprüfung dieser Annahmen kombinieren wir Arbeitslosen-, Schulungsteilnehmenden- und unselbstständige Beschäftigtenzahlen aus der Datenbank für Budget-, Arbeitsmarkt- und Leistungsbezugsinformationen (BALI) sowie Kurzarbeitszahlen aus der Arbeitsmarktdatenbank (AMDB). Beide Datenbanken werden vom österreichischen Arbeitsministerium gepflegt und zur Verfügung gestellt. Der Datensatz umfasst 83 ÖNACE Wirtschaftsbranchen über den Zeitraum von 13 Monaten, von März 2020 bis März 2021.

Die Wirtschaftsbranchen „Kohlenbergbau“ sowie „Tabakverarbeitung“ finden sich nicht in den Kurzarbeitsdaten, die Zeilen „Private“, „Exterritoriale Organisationen“, „Präsenzdiener:innen“, „Karenz“ sowie „Sonstige“ berücksichtigen wir nicht, da hier andere Arbeitsmarktdynamiken vorherrschen als bei der eigentlichen unselbstständigen Beschäftigung.

Überblickstabellen über Kurzarbeit, Arbeitslose und Schulungsteilnehmende sowie unselbstständig Beschäftigte finden sich in Tabelle 3. Hier

Tabelle 3: Übersichtstabelle Beschäftigungslose, Unselbstständig Beschäftigte, Kurzarbeitende sowie Quoten

	Beschäftigungslose	Wachstum BL	Unselbstständig Beschäftigte	Kurzarbeitende	Beschäftigungslosenquote	Kurzarbeitsquote
Mittelwert	5.336,97	1.005,00	43.094,67	5.404,33	10,98	13,77
Minimum	5,00	0,00	33,00	0,00	1,41	0,00
Q25	549,00	91,00	6.952,00	282,00	4,97	1,96
Q50	1.434,00	259,00	18.636,00	1.545,00	7,50	7,06
Q75	3.808,00	653,50	51.576,00	5.214,00	13,57	18,89
Maximum	74.981,00	40.910,00	587.225,00	122.855,00	85,59	87,30

Quellen: Daten aus BALI und AMDB des Österreichischen Bundesministerium für Arbeit. Eigene Berechnung.

Tabelle 4: Korrelation von Kurzarbeitszahlen mit Absolutzahlen und Zuwächsen bei Beschäftigungslosen

nace08	Beschäftigungslose	Kurzarbeitende	Kor (BL, KUA)	Kor (Wachst. BL, KUA)
Abwasserentsorgung	222	96	0,21	-0,04
Architektur- und Ingenieurbüros, techn., phys. und chem. Untersuchungen	3.281	5.781	0,48	-0,11
Beherbergung	28.638	33.606	0,72	-0,40
Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung	10	3	0,80	0,34
Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	796	1.390	0,37	-0,14
Einzelhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	44.209	55.142	0,95	0,12
Energieversorgung	429	336	0,34	-0,35
Erbringung v. wirtsch. Dienstleistungen für Unternehmen u. Privatpersonen	2.831	4.165	0,52	-0,27
Erbringung v. Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und Erholung	3.824	5.313	0,95	0,07
Erbringung von Finanzdienstleistungen	2.676	591	0,05	-0,17
Erbringung von sonstigen überwiegend persönlichen Dienstleistungen	8.074	13.629	0,59	0,16
Erbringung von wirtschaftlichen Diensten	4.185	2.539	0,78	-0,48
Erzbergbau	12	2	-0,67	-0,41
Erziehung und Unterricht	16.435	5.821	0,86	-0,30
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	92	0	-0,81	-0,54
Fischerei und Aquakultur	34	20	-0,29	0,11
Forschung und Entwicklung	1.299	835	0,33	-0,59
Forstwirtschaft und Holzeinschlag	633	376	-0,17	-0,31
Gastronomie	48.975	44.318	0,44	-0,07
Gebäudebetreuung, Garten- und Landschaftsbau	25.938	7.850	0,29	-0,18
Gesundheitswesen	7.251	10.966	0,86	0,18
Getränkeherstellung	502	1.919	0,77	-0,24
Gewinnung von Steinen und Erden, sonstiger Bergbau	422	175	-0,03	-0,16
Großhandel (ohne Handel mit Kraftfahrzeugen)	16.213	33.705	0,80	-0,09
Grundstücks- und Wohnungswesen	4.718	3.858	0,72	0,04
Handel mit Kraftfahrzeugen, Instandhaltung u. Reparatur v. Kraftfahrzeugen	6.318	16.742	0,96	0,25
Heime ohne Erholungs- und Ferienheime	2.796	766	0,09	-0,71
Herst., Verleih, Vertrieb v. Filmen, Fernsehprogrammen; Kinos; Tonstudios	1.287	1.434	0,59	-0,54
Herstellung von Bekleidung	400	1.213	0,80	-0,14
Herstellung von chemischen Erzeugnissen	830	1.636	0,75	-0,55
Herstellung v. Datenverarbeitungsgeräten, elektron. u. opti. Erzeugnissen	891	3.793	0,62	-0,34
Herst. v. Druckerzeugnissen, Vervielfältigung v. Ton-, Bild- u. Datenträgern	1.000	2.999	0,90	-0,11
Herstellung von elektrischen Ausrüstungen	1.840	5.856	0,15	-0,80
Herstellung v. Glas u. Glaswaren, Keramik, Verarbeitung v. Steinen u. Erden	2.096	3.236	-0,17	-0,27
Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren	2.098	5.668	0,13	-0,60
Herstellung von Holz-, Flecht-, Korb- und Korkwaren (ohne Möbel)	1.830	2.422	0,15	-0,17

nace08	Beschäftigungs- lose	Kurzarbeitende	Kor (BL, KUA)	Kor (Wachst. BL, KUA)
Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen	1.567	7.733	0,50	-0,38
Herstellung von Leder, Lederwaren und Schuhen	248	1.185	0,78	-0,31
Herstellung von Möbeln	1.272	3.465	0,74	-0,10
Herstellung von Metallerzeugnissen	4.704	12.744	0,62	-0,39
Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln	8.361	9.961	0,91	-0,22
Herstellung von Papier, Pappe und Waren daraus	800	829	0,20	-0,62
Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen	597	130	0,07	0,25
Herstellung von sonstigen Waren	1.226	4.345	0,88	-0,09
Herstellung von Textilien	709	1.608	0,91	-0,13
Herstellung v. Waren u. Erbringung v. Dienstleistungen durch priv. Haushalte	156	1	0,36	0,02
Hochbau	9.477	4.067	0,08	-0,04
Informationsdienstleistungen	1.184	1.410	0,76	-0,40
Kokerei und Mineralverarbeitung	33	17	0,60	-0,21
Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten	1.782	4.226	0,55	-0,57
Lagerei sowie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen für den Verkehr	3.297	8.554	0,62	-0,63
Land, Verkehr und Transport in Rohrfernleitungen	19.398	11.301	0,78	-0,07
Landwirtschaft, Jagd und damit verbundene Tätigkeiten	2.131	809	0,20	-0,17
Luftfahrt	449	6.817	-0,69	-0,50
Maschinenbau	3.075	15.278	0,19	-0,76
Metallerzeugung und -bearbeitung	1.467	6.610	-0,44	-0,32
Mit den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen verbundene Tätigkeiten	1.046	1.370	0,86	0,17
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	13.221	148	-0,27	-0,71
Post-, Kurier- und Expressdienste	2.426	228	0,07	-0,67
Private Haushalte mit Hauspersonal	389	4	0,86	0,23
Rechts- und Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	2.652	2.980	0,74	0,07
Reisebüros, -veranstalter u. Erbringung sonst. Reservierungsdienstleistungen	1.417	5.763	0,70	-0,66
Reparatur und Installation von Maschinen und Ausrüstungen	1.155	2.757	0,50	-0,30
Reparatur von Datenverarbeitungsgeräten und Gebrauchsgütern	510	401	0,94	0,04
Rundfunkveranstalter	263	373	0,88	-0,03
Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen; Rückgewinnung	1.097	792	0,22	-0,16
Schifffahrt	88	156	-0,05	-0,09
Sonstige freiberufliche wissenschaftliche und technische Tätigkeiten	1.010	1.223	0,78	-0,18
Sonstiger Fahrzeugbau	330	1.592	0,58	-0,34
Sozialwesen (ohne Heime)	23.919	5.670	0,18	-0,50
Spiel-, Wett- und Lotteriewesen	1.058	2.392	0,54	-0,25
Telekommunikation	531	220	-0,08	-0,47
Tiefbau	3.757	1.785	0,06	-0,17
Verlagswesen	1.054	2.354	0,71	-0,30

nace08	Beschäftigungslose	Kurzarbeitende	Kor (BL, KUA)	Kor (Wachst. BL, KUA)
Vermietung von beweglichen Sachen	1.730	1.900	0,87	-0,02
Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften	43.873	7.549	0,66	-0,28
Versicherungen, Rückversicherungen u. Pensionskassen (ohne Sozialvers.)	1.235	115	0,03	-0,45
Verwaltung u. Führung v. Unternehmen u. Betrieben; Unternehmensberatung	3.602	6.047	0,46	-0,27
Veterinärwesen	201	219	0,38	-0,05
Vorbereitende Baustellenarbeiten, Bauinstallation u. sonst. Ausbaugewerbe	24.143	16.558	0,19	-0,05
Wach- und Sicherheitsdienste sowie Detekteien	3.903	2.117	0,67	-0,29
Wasserversorgung	27	12	0,47	-0,04
Werbung und Marktforschung	3.316	4.541	0,95	-0,23

Quellen: Daten aus BALI und AMDB des Österreichischen Bundesministerium für Arbeit. Eigene Berechnung.

ist auch das Verhältnis zum Arbeitskräftepotential (Summe von Arbeitslosen, Schulungsteilnehmenden und unselbstständig Beschäftigten) dargestellt.

Tabelle 4 fasst die Korrelation zwischen Beschäftigungslosen (Summe aus Arbeitslosen und Schulungsteilnehmenden) mit zur Kurzarbeit angemeldeten Personen für jede Wirtschaftsbranche über den gesamten Zeitraum zusammen. Hier zeigt sich eine positive Korrelation der Kurzarbeit mit den absoluten Zahlen in 72 von 83 Fällen, aber eine negative Korrelation mit den Zuwachszahlen in 69 von 83 Branchen.

Schließlich modellieren wir den Zusammenhang zwischen Beschäftigungslosen und Kurzarbeit in Panel-Regressionen. Es handelt sich hierbei um dynamische Fixed-Effects-Regressionen, einmal mit den absoluten Beschäftigungslosenzahlen und einmal mit den Zuwachszahlen als abhängiger Variable. Wir berechnen für jedes dieser Modelle fünf Szenarien mit schrittweise mehr Variablen, nämlich den Kurzarbeitswerten aus den Vormonaten (Summe der unselbstständig Beschäftigten Personen, für die in diesem Monat Kurzarbeitshilfe genehmigt war), und der Zahl der Beschäftigungslosen (ALST) sowie der unselbstständig Beschäftigten (UB) als Kontrollvariablen. Wir führen die Analyse disaggregiert auf dem NACE 2-Steller-Niveau durch, um die Ungleichzeitigkeit der Krisenereignisse als Variation zu nutzen, während wir für die unterschiedlichen Ausgangslagen kontrollieren.

Die Ergebnisse der Hausman-Tests (Hausman 1978), die für beide Modelle ein Fixed-Effects-Modell für eher angemessen als ein Random-Effects-Modell anzeigen, finden sich in Tabelle 5.

Die Regressionsergebnisse finden sich in den Tabellen 6 (Absolute Be-

schäftigungslosenzahlen) und 7 (Zuwächse bei den Beschäftigungslosen). Sowohl der R^2 -Wert als auch das Akaike-Informationskriterium legen in beiden Fällen nahe, dass das „volle Modell“ die Entwicklung am besten erklärt (also mit aktuellen, Vor- und Vormonatswerten der Kurzarbeit, den Beschäftigungslosenzahlen des Vormonats sowie den Beschäftigtenzahlen als Kovariaten). Jeweils rechts der Kovariaten sind die p -Werte eines Student-t-Tests auf statistische Signifikanz ausgewiesen.

Tabelle 5: Ergebnisse des Hausman-Spezifikationstests auf Endogenität

Modell: $D(ALST, 1) \sim KUA + LAG(KUA, 1) + LAG(KUA, 2) + LAG(AL, 1) + LAG(ST, 1) + LAG(UB, 1)$					
Chi2	449.58	DF	6	P-Value	0.0000
Modell: $ALST \sim KUA + LAG(KUA, 1) + LAG(KUA, 2) + LAG(AL, 1) + LAG(ST, 1) + LAG(UB, 1)$					
Chi2	339.75	DF	6	P-Value	0.0000

Tabelle 6: Regressionsergebnisse für die Absolutzahlen bei Beschäftigungslosen

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
KUA	0,11	0,00	0,13	0,00	0,12	0,00	0,11	0,00	0,10	0,00
Lag(KUA, 1)			-0,04	0,00	0,00	0,88	-0,07	0,00	-0,06	0,00
Lag(KUA, 2)					-0,05	0,00	-0,03	0,00	-0,03	0,00
Lag(ALST, 1)							0,59	0,00	0,39	0,00
lag(ub, 1)									-0,15	0,00
R^2	0,11		0,13		0,14		0,57		0,59	
Adj. R^2	0,04		0,05		0,05		0,53		0,54	
AIC	19.445,58		17.866,14		16.091,93		15.450,18		15.428,36	

Quellen: Daten aus BALI und AMDB des Österreichischen Bundesministerium für Arbeit. Eigene Berechnung.

Auf die Absolutzahlen desselben Monats zeigt sich ein statistisch signifikant positiver Einfluss, zehn zusätzliche Personen in Kurzarbeit kommen auf eine zusätzliche beschäftigungslose Person. Die Kurzarbeit im Vor- und Vormonat haben dafür negative Koeffizienten, der Zusammenhang mit einer erstmaligen oder stark veränderten Anwendung von Kurzarbeit scheint also aussagekräftig zu sein. In Branchen, die dauerhaft Kurzarbeit einsetzen, heben sich die Effekte auf. Der Vormonatswert der Beschäftigungslosenzahlen hat einen starken positiven Einfluss, die Gesamtzahl der Beschäftigten zeigt einen negativen Koeffizienten, aus großen Branchen kommen also in der Tendenz weniger Beschäftigungslose.

Auf den Zuwachs der Beschäftigungslosen haben Kurzarbeit im selben Monat und Beschäftigtenzahlen keinen signifikanten Einfluss. Die Kurzarbeitszahlen der vergangenen zwei Monate haben aber einen statistisch

signifikanten negativen Einfluss. Dasselbe gilt für die Beschäftigungslosenzahlen im Vormonat. Zusammengefasst war die Kurzarbeit also – wenn möglicherweise auch in geringem Maße – in der Lage Zuwächse bei den Beschäftigungslosen abzufedern.

Tabelle 7: Regressionsergebnisse für die Zuwächse bei Beschäftigungslosen

	(1)		(2)		(3)		(4)		(5)	
KUA	-0,02	0,05	0,02	0,00	0,02	0,11	0,02	0,06	0,02	0,12
Lag(KUA, 1)			-0,06	0,00	-0,05	0,00	-0,04	0,00	-0,04	0,00
Lag(KUA, 2)					-0,01	0,05	-0,02	0,01	-0,02	0,01
Lag(ALST, 1)							-0,11	0,00	-0,14	0,00
lag(ub, 1)									-0,03	0,26
R^2	0,00		0,13		0,14		0,19		0,19	
Adj. R^2	-0,08		0,06		0,05		0,11		0,11	
AIC	18.997,40		16.204,28		14.915,72		14.860,28		14.860,85	

Quellen: Daten aus BALI und AMDB des Österreichischen Bundesministerium für Arbeit. Eigene Berechnung.

3. Finanzierungs(un)gerechtigkeit am Beispiel realer und anonymisierter Fallbeispiele

Im Folgenden werden als qualitative Fallbeispielanalyse sechs Beispiele aus der Beratungspraxis der AK Wien dargestellt¹. In den ersten vier Fällen wird jedenfalls sichtbar, dass – trotz unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklung der Unternehmen und so berechtigt im Zeitpunkt wirtschaftlicher Unsicherheit die Beantragung von Kurzarbeit war – eine entsprechende Möglichkeit der Finanzierungsbeteiligung durch die Unternehmen ex-post jedenfalls gegeben wäre.

Vorab ist anzumerken, dass alle dargestellten Fallbeispiele Kollektivverträge aus den Metallbranchen anwenden und sich auf das Abschlussjahr 2020 beziehen. Es wird also auf ein Jahr einer Krise fokussiert, das zwar

¹ Alle Fälle werden anonymisiert dargestellt, die dahinterliegenden Zahlen entsprechen jedoch exakt jenen aus den geprüften Jahresabschlüssen der Unternehmen. Die Darstellung der erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen ist in geprüften Jahresabschlüssen österreichischer Kapitalgesellschaften leider nicht einheitlich geregelt, weswegen eine strukturierte und aggregierte Darstellung schwer möglich ist. Teilweise werden die Kurzarbeitsbeihilfen von den Personalaufwendungen abgezogen und die auf das Unternehmen entfallenden Personalaufwendungen netto dargestellt, teilweise als sonstige betriebliche Erträge verbucht und die Personalaufwendungen somit "brutto" ausgewiesen. Der Umfang der zusätzlichen Angaben in den von den Unternehmen veröffentlichten Anhängen und Lageberichten variiert stark.

gut abgrenzbar ist, aber unter Umständen nur den Beginn einer multiplen Krise markiert hat. Der Grund für diese zeitliche Fokussierung liegt vor allem in der Verfügbarkeit der Bilanzdaten. Für die Fokussierung auf die Branche spricht, dass die Kurzarbeit in der Industrie relativ umfangreich in Anspruch genommen wurde und die Metallindustrie außerdem relativ hohe durchschnittliche Betriebsgrößen ausweist, wodurch analysierbare und gut strukturierte Bilanzdaten der einzelnen Fälle vorliegen. Auch die Diversität der Branche in Bezug auf Betriebsgröße und Beschäftigtenanzahl erscheint kleiner als etwa in der Gastronomie oder der Beherbergung. Es steht aber außer Frage, dass es auch in der Metallindustrie beträchtliche Unterschiede zwischen den Betrieben gibt und gleichzeitig die Metallindustrie in Summe verhältnismäßig gut durch das erste Covid-19-Jahr 2020 gekommen ist. Zwar sanken auch in der Metallindustrie die Produktionswerte des Jahres 2020 im zweistelligen Prozentbereich, gleichzeitig aber war eine kräftige Erholung des industriellen Sektors bereits in den ersten Monaten 2021 zu erkennen (vgl. etwa Heiling, 2021: 13). Im Sommer 2021 wurde das Niveau der Vorkrisenproduktion wieder übertroffen, im Gegensatz zu anderen Branchen wie etwa Hotellerie und Tourismus entwickelte sich die Industrieproduktion nach einer an sich schon geringeren Betroffenheit im Jahr 2020 somit ab 2021 wieder sehr günstig (vgl. etwa Ertl, Marterbauer, 2021). Die ausgewählten Beispiele sollen damit lediglich instruktiv auf einzelne relevante Finanzierungsfragen der Kurzarbeit hinweisen. Es soll keinesfalls das Bild erweckt werden, in der Mehrheit der österreichischen Betriebe wären Kurzarbeitsbeihilfen rückwirkend und ohne größere wirtschaftliche Auswirkungen rückzahlbar, daher werden im Folgenden auch Betriebe der Metallindustrie dargestellt, bei denen rein aufgrund der wirtschaftlichen Performance (kein Gewinn und/oder keine Ausschüttung an die Eigentümer:innen) die Möglichkeit einer Beteiligung an den Kosten der Kurzarbeit wohl nicht ohne weiteres möglich gewesen wäre, weil ohne Kurzarbeit kein Abschluss in den schwarzen Zahlen vorgelegen wäre.

3.1 Fall 1: Die „A GmbH“ – Substanzdividende trotz Kurzarbeit

Die A GmbH ist ein österreichischer Metallwarenhersteller, die Forschungsquote ist hoch, die Mehrheit der ca. 650 Beschäftigten sind Angestellte. Eigentümer ist mittelbar ein Konzern mit internationalen Aktivitäten und Sitz in Deutschland, dessen Mehrheitseigentümer wiederum einer der reichsten Menschen seines Landes ist.

Die A GmbH hat im Jahr 2020 Kurzarbeitsbeihilfen in Höhe von 853.000 Euro erhalten. Aufgrund des relativ guten Geschäftsverlaufs wird allerdings darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten den Einkommensentgang weitgehend durch „Coronaprämien“ ersetzt bekommen haben.

Der Umsatz ging im Jahr 2020 um etwa 9% zurück, allerdings konnte der Gewinnrückgang durch umfangreiche Einsparungen niedrig gehalten werden. Die Gesellschaft erwirtschaftete auch im Corona-Krisenjahr 2020 einen operativen Gewinn von 17 Mio Euro, im Vorjahr lag dieser noch bei 25 Mio Euro. Die so genannte „EBIT-Quote“ (also der Anteil des operativen Gewinns an den Umsatzerlösen, an der verkauften Ware) ist mit 12% weiterhin überdurchschnittlich hoch für den produzierenden Sektor in Österreich.

Der Gewinnverwendungsvorschlag an die Generalversammlung lautet im Jahr 2021 auf 40 Mio Euro, es wurden also 40 Mio Euro an den Eigentümer ausgeschüttet. Im Vorjahr (2020) wurde auf eine Dividende verzichtet, allerdings liegt die Ausschüttung trotzdem höher als der operativ erwirtschaftete Gewinn der letzten beiden Jahre zusammen. Die Liquidität und die Eigenkapitalquote der Gesellschaft sind absolut ausreichend (das waren sie im Übrigen auch schon vor Beginn der Kurzarbeit). Für die Dividende werden aber nicht nur die Gewinne der letzten Jahre, sondern auch die Substanz des Betriebes angegriffen.

3.2 Fall 2: Die „B GmbH“: Konstante Befriedigung der Eigentümeransprüche durch Kurzarbeit

Die B GmbH ist eine Servicetochter (Wartung und Installation) eines österreichischen Energieversorgers und wendet den Kollektivvertrag für das Metallgewerbe an. In den letzten Jahren wurde jeweils eine konstante Dividende von 0,5 Mio Euro an den Energieversorger ausgeschüttet, diese wird auch Jahr für Jahr budgetiert und als Zielwert vorgegeben. Die Gesellschaft beschäftigt knapp unter 200 Mitarbeiter:innen.

Im Krisenjahr 2020 ist der Umsatz von etwa 28 Mio Euro im Wesentlichen konstant gehalten worden, ebenso sind die Bruttoaufwendungen für das Personal weitgehend auf gleicher Höhe wie im Jahr 2019. Die Vorleistungen und bezogenen Leistungen sind im Jahr 2019 leicht gestiegen. Dadurch ergibt sich ein etwas geringerer operativer Gewinn in Höhe von 0,48 Mio Euro – im Jahr 2019 war dieser noch mehr als doppelt so hoch. Nach Finanzerträgen betrug der Gewinn im Gesamten über 1 Mio Euro.

Im zweiten Quartal 2020 wurde für Teile der Beschäftigten Kurzarbeit in Anspruch genommen. Die genaue Höhe der erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen wird im Jahresabschluss nicht dargestellt, jedoch sind diese summarisch in den sonstigen betrieblichen Erträgen ausgewiesen, die im Vergleich zum Vorjahr um ca. 0,5 Mio Euro gestiegen sind. In diesem Rahmen bewegen sich somit die erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen.

Die Dividende an den Eigentümer (das Energieversorgungsunternehmen) bleibt auch im Jahr 2021 konstant. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass das Unternehmen zu einem nicht unbeträchtlichen Teil durch

die Kurzarbeit in der operativen Gewinnzone gehalten wurde und gleichzeitig die konstante Dividende an den Eigentümer – nicht nur, aber auch – durch die Kurzarbeitsbeihilfen garantiert werden konnte.

3.3 Fall 3: Die „C AG“: Strukturelle Optimierung trotz/durch Kurzarbeit?

Die C AG beschäftigt mehr als 500 Personen in Österreich und ist in der Herstellung, im Einbau und in der Betreuung von Anlagen tätig, das Unternehmen ist in eine nicht-österreichische Gruppe eingebettet. Grundsätzlich zeichnet sich das Unternehmen durch relativ hohe Renditen und verhältnismäßig gute Rentabilitätsquoten aus.

Im Jahr 2020 wurde im März lt. Angaben des Vorstandes die Kurzarbeit in Anspruch genommen, obwohl vom Vorstand im Anhang zum Jahresabschluss ausgeführt wird, dass das Unternehmen von der Krise „wenig betroffen“ war und sich auch die Zahlungsfähigkeit/Liquidität nicht verändert hat. Die erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen werden nicht ausgewiesen, allerdings ist aus dem Jahresabschluss zu erkennen, dass sich der auf die Gesellschaft entfallende Personalaufwand trotz konstantem Personalstandes um ca. 2,6 Mio Euro verringert hat. Es ist nicht anzunehmen, dass dieser Betrag zur Gänze den erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen entspricht, wohl aber ein entsprechender Anteil.

Bemerkenswert ist die wirtschaftliche Entwicklung des Betriebes im Jahr 2020 trotz der in Anspruch genommenen Kurzarbeit. Der Umsatz ging zwar marginal zurück, aufgrund entsprechender Optimierungen der Kosten- und Aufwandsstruktur (zu der auch die Kurzarbeit ihren Teil beigetragen hat) stieg der operative Gewinn von 9,7 Mio Euro auf 14,3 Mio Euro. Anteilig bedeutet dies, dass der Gewinnanteil am Umsatz (Umsatzrendite oder „EBIT-Quote“) in nur einem Jahr von 8,5% auf etwa 13% gewachsen ist. Nach Finanzergebnis und Steuern bleibt ein ausschüttungsfähiger Bilanzgewinn von 11,5 Mio Euro, der auch so an den nicht-österreichischen Konzernen in Form einer Dividende abgeführt wird. Es liegt hier nahe, dass die Kurzarbeitsbeihilfen einen nicht unbeträchtlichen Effekt auf die Aufwandsstruktur und die Rentabilität hatten, auch ist anzumerken, dass der verfügbare Gewinn trotz Inanspruchnahme der Kurzarbeit ausgeschüttet wurde.

3.4 Fall 4: Die „D AG“: 5-Jahres-Rekordjahr mit Kurzarbeit

Die „D AG“ fertigt als Unternehmen der österreichischen Metallindustrie vor allem Komponenten und Stoffe für die Elektronikindustrie. Das Unternehmen mit nahezu 1.500 Beschäftigten steht in Familieneigentum. Auch dieses Unternehmen hat im Jahr 2020 Kurzarbeit beantragt und in Anspruch genommen.

Die erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen iHv etwa 0,3 Mio Euro erscheinen

dabei relativ überschaubar. Beträchtlich und bemerkenswert ist jedoch die betriebswirtschaftliche Entwicklung des Jahres 2020. Die Umsätze konnten um etwa 5% auf über 400 Mio Euro gesteigert werden, der operative Betriebserfolg wurde auf über 60 Mio Euro mehr als verdoppelt.

Der Gesamtjahresgewinn nach Zinsen und Steuern liegt mehr als 60% über dem Vorjahresergebnis. Etwa 85% dieses Gewinnes sollen nach Vorschlag der Geschäftsführung auch den Eigentümer:innen in Form einer Ausschüttung zugeführt werden. In den letzten fünf Jahren war kein Geschäftsjahr so erfolgreich wie das erste Covid-19-Jahr 2020.

3.5 Fall 5: Die „E GmbH“ - Kurzarbeitsbeihilfe verhindert Verlust, bleibt im Unternehmen

Die E GmbH stellt Präzisionsgeräte sowie damit verbundene Softwarelösungen her und beschäftigt in Österreich über 600 Mitarbeiter:innen. Knapp die Hälfte des Umsatzes wird außerhalb Europas erzielt, die Gesellschaft verfügt über ein Netz an Tochtervertriebsgesellschaften, die weltweit agieren.

Aus Sicht der Gesellschaft war es insbesondere der erste Lockdown 2020, der dazu führte, dass der Umsatz im ersten Covid-19-Krisenjahr 2020 um etwa 14% von 113,3 Mio Euro auf 97,5 Mio Euro einbrach. Neben der Beantragung von Fixkostenzuschüssen und einem beträchtlichen Exportförderungskredit wurde auch Kurzarbeit in Anspruch genommen. Gemäß Lagebericht betragen die Kurzarbeitsbeihilfen in Summe für das Abschlussjahr 2020 4,6 Mio Euro, somit etwa 10 Prozent der gesamten Vorjahrespersonalaufwendungen. Vor diesem Hintergrund konnte der Personalstand bei den Arbeiter:innen konstant gehalten werden, bei den Angestellten war leichte Reduktion zu erkennen.

Auf der Ertragsebene konnte das Unternehmen im Einzelabschluss nach Berücksichtigung aller öffentlichen Unterstützungen einen operativen Gewinn von 1,2 Mio Euro und einen Gesamtgewinn (Jahresüberschuss) von 2,2 Mio Euro erreichen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die erhaltene Kurzarbeitsbeihilfe den erwirtschafteten Gewinn überstieg und somit ohne den Erhalt der Kurzarbeitsbeihilfe kein Gewinn entstanden wäre und/oder weitere Reduktionen beim Personalstand die Folge gewesen wären. Auf eine Ausschüttung des Gewinnes wurde allerdings durch Beschluss der Eigentümerversammlung verzichtet, die erhaltene Kurzarbeitsbeihilfe bleibt in diesem Fall im Unternehmen.

3.6 Fall 6: Die „F GmbH“ – Kurzarbeit dämpft Verlustschock, sichert weitgehend Personalstand

Die F GmbH dient als Zentrale und österreichischer Hauptstandort einer Industriegruppe im Bereich der Antriebs-, Mess- und Testtechnik. Von den

über 3.000 Beschäftigten machen die Angestellten den überwiegenden Teil aus.

In der Covid-19-Krise fiel der Umsatz schlagartig um etwa 16%. Der Gewinn drehte vor diesem Hintergrund ins Negative, was auch durch den Erhalt von Kurzarbeitsbeihilfen in Höhe von über 20 Mio Euro nicht komplett abgedeckt werden konnte. Der Verlust wurde somit zwar abgedeckt, allerdings bilanzierte das Unternehmen im Jahr 2020 nicht in den schwarzen Zahlen.

Die überwiegende Mehrheit der Beschäftigungsverhältnisse und somit auch des Know-how konnte allerdings gesichert werden, der Personalstand reduzierte sich trotz der herausfordernden Situation lediglich um knapp 1,6%.

Die Analyse dieser Fallbeispiele zeigt vereinfacht, dass die weitgehend prüfungslose Beantragung – zumindest in einzelnen Fällen – einer (im Moment hoher wirtschaftlicher Unsicherheit jedenfalls wünschenswerten) Inanspruchnahme der Kurzarbeit von Unternehmen führte, die rückwirkend keinen oder nur geringen Bedarf an dieser Beihilfe hatten. Die erhaltenen Kurzarbeitsbeihilfen wären durch das wirtschaftliche Potenzial der Unternehmen auch selbst finanzierbar gewesen. Die Mehrheit der dargestellten Unternehmen hätten jedenfalls die wirtschaftliche Möglichkeit, sich an den Kosten der Kurzarbeit (direkt oder indirekt) zu beteiligen. Um zu zeigen, dass hier eine differenzierte Betrachtung notwendig ist und diese Betrachtung keinerlei Auskunft über die Einschätzung der gesamten Branche oder der Mehrheit der Betriebe einer Branche geben kann, wurden auch zwei Beispiele gezeigt, bei denen – zumindest auf Einzelabschlussbetrachtungsebene – akut keine Überschüsse des Geschäftsjahres vorliegen, durch die eine Kostenbeteiligung offensichtlich gerechtfertigt wäre oder diese zumindest nicht an die Eigentümer:innen ausgeschüttet wurden.

4. Eckpunkte eines konkreten Kurzarbeitsmodells

Auf Basis der in den vorangehenden Kapiteln angeführten Erkenntnisse wird nun ein Kurzarbeitsmodell vorgeschlagen, das über die bereits dargestellten Ziele der Kurzarbeit auch Finanzierungsgerechtigkeit (durch Beteiligung von Unternehmen) und Anreize zur längerfristigen Arbeitszeitverkürzung bzw. der Transformation von Arbeitsverhältnissen schaffen könnte.

Zur Erreichung des ersten Ziels der Sicherung von Einkommen und Beschäftigung ist – aufgrund des im ersten und zweiten Kapitel angesprochenen „Versicherungseffektes“ – weiterhin ein schneller und verhältnismäßig leichter Zugang zur Kurzarbeit notwendig, die Ex-ante-Kontrolle sollte sich auf die Freigabe durch die Sozialpartner:innen beschränken. Wo Sorgen wegen möglichem Missbrauch oder Mitnahmeeffekten auftre-

ten, sollen Ex-post-Kontrollen und ein Stellenausbau der Kontrollorgane, statt komplizierterer Regeln oder neuer Gesetze im Mittelpunkt stehen. Es ist festzuhalten: Missbrauch ist bereits „ausreichend verboten“, wenn es sich hier um ein Problem handeln sollte, liegt das in der Exekution.

Zur Beteiligung der Unternehmen an der Finanzierung bieten sich verschiedene Modelle an:

(1) Eine Gewinnausschüttungsbeschränkung beim Bezug von Staatshilfen wirkt der Umverteilungswirkung von unten nach oben entgegen und sollte beim Erhalt von Staatshilfen eigentlich selbstverständlich sein. Über dieses Verteilungsargument hinaus können Kurzarbeitsbeihilfen – wenn sie nicht ausgeschüttet werden – mittelfristig Liquidität in Betrieben stärken und in weiterer Folge auch notwendige Investitionen (günstiger) ermöglichen, also auch eine indirekte Wirkung auf private Investitionen entfalten oder diese zumindest unterstützen.

(2) Eine Ex-post-Bedarfsprüfung anhand des Unternehmensgewinns mit eventuellen Rückzahlungsforderungen, bewirkt eine zielgerichtete Förderung.

(3) Eine Umwandlung der Beihilfen in zinslose Darlehen erlaubt eine gerechte Beteiligung, ohne Unternehmen vor einem erneuten Aufschwung unter Liquiditätsdruck zu setzen.

(4) Eine direkte Kostenbeteiligung der Betriebe am Lohnersatz würde wohl am schnellsten wirken, aber das Volumen der Kurzarbeit reduzieren.

(5) Eine indirekte Kostenbeteiligung durch ausgebaute Behaltefristen könnte den Erhalt oder sogar Anstieg der Beschäftigungszahlen in den Mittelpunkt stellen.

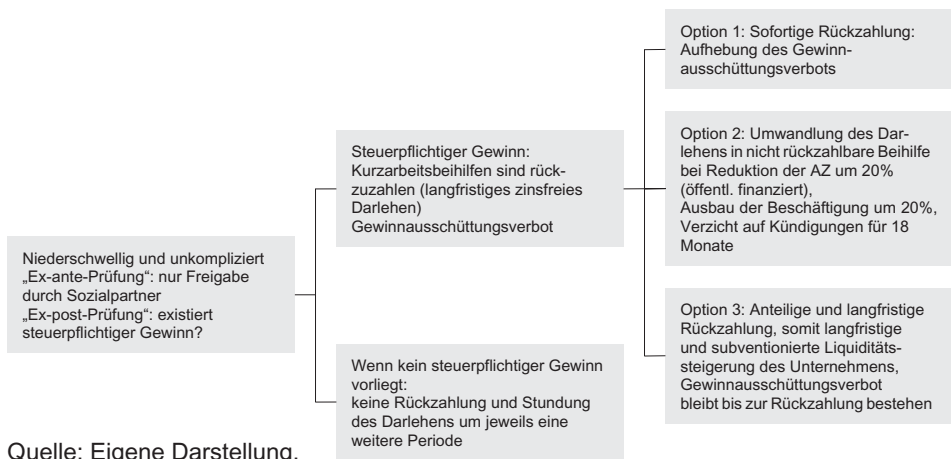
Im konkret vorgeschlagenen Modell werden die Vorteile aus der Gewinnentnahmebeschränkung, der „ausgebauten Behaltefristen“ (in adaptierter Form), die direkt den Arbeitnehmer:innen zu Gute kommt, einer jährlichen aber sehr trivialen „Bedarfsprüfung“ und der (teilweisen) Gewährung von Kurzarbeit als Darlehen verbunden – mit dem Ziel Unternehmen die Möglichkeit zu geben, den jeweils für sie sinnvolleren Ansatz (bei möglichst geringen Ex-ante-Hürden) zu wählen und damit die Kurzarbeit trotz der Aussicht auf eine möglicherweise notwendige Kostenbeteiligung im Vorhinein nicht unattraktiv zu machen. (Finanziell ausreichend ausgestattete) Unternehmen könnten sich entscheiden, ob sie Kurzarbeitsförderungen als zinsloses Darlehen zurückzahlen möchten (aufgrund der Zinsfreiheit ist auch dies eine Förderung für die Betriebe), oder stattdessen eine Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich einführen möchten.

Das Darlehen müsste nur in den Jahren zurückgezahlt werden, in denen ein steuerlicher Gewinn erzielt wird, um bereits unter Druck stehende Unternehmen nicht in Liquiditätsprobleme zu bringen. Liegt dieser nicht vor, wird das Darlehen um ein weiteres Jahr gestundet. Während der Rückzahlung des Darlehens würde ein Gewinnausschüttungsverbot gelten,

eine Rückzahlung über längere Zeit (5 Jahre mit je 20% oder 10 Jahre mit 10%) wäre zur Liquiditätssicherung sinnvoll, wobei eine frühere Rückzahlung – wenn vom Unternehmen gewünscht – möglich wäre und zur Aufhebung zur Gewinnausschüttungsbeschränkung führen würde.

Wählen Unternehmen, die aufgrund positiver Gewinne grundsätzlich die Kurzarbeitshilfe zurückzahlen müssten hingegen die „Arbeitszeitsverkürzungsoption“, wird nach Abschluss der Kurzarbeit die Arbeitszeit auf 80% verkürzt, die Lohndifferenz von Bund und AMS übernommen, und die Arbeitgeberin verpflichtet, pro vier bestehenden Arbeitnehmer:innen eine:n weitere:n einzustellen. Diese Arbeitskräfte müssen dann mindestens 18 Monate behalten werden, im gesamten Unternehmen muss auf Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen verzichtet werden. So führt die Kurzarbeitshilfe zu einem Ausbau der Beschäftigtenzahlen bei gleichzeitiger Arbeitszeitverkürzung, ohne zusätzliche Kosten für die Unternehmen. Weil die Kosten auch durch die freiwerdenden Mittel in der Arbeitslosenversicherung gedeckt werden können, zahlt sich das Modell teilweise von selbst, und ist jedenfalls günstiger als das aktuelle Kurzarbeitsmodell. In dieser Option würde nur während Inanspruchnahme der Kurzarbeit ein Gewinnausschüttungsverbot gelten, was als weitere Anreiz verstanden werden könnte.

Abbildung 1: Darstellung des Kurzarbeitsmodells



Das vorgeschlagene Modell ist als Grundsatzmodell zu verstehen, das eine längerfristige Sicherung der Einkommen und der Beschäftigung fort-schreibt, teilweise eine Überführung in innovative und zukunftsorientierte Arbeitszeitmodelle anbietet und nicht zuletzt einen gerechten Beitrag von jenen einholt, bei denen sich in und nach der Krise herausstellt, dass sie diese wirtschaftlich gut absolvieren konnten. Die Fixpunkte sind dabei:

(1) Die unkomplizierte Beantragung bei weitgehendem Verzicht auf Ex-ante-Prüfungen (Freigabe durch Sozialpartner:innen und AMS, sofern keine Überlastung durch Masse an Anträgen, wie im KUA Modell 09/10).

(2) Die unbürokratische Ex-post-Prüfung, die in jeder Periode schlichtweg auf das Vorliegen eines steuerlichen Gewinns abzielt.

(3) Die grundsätzliche Rückzahlungsverpflichtung und Gewinnausschüttungsbeschränkung für Unternehmen, allerdings nur wenn ein Gewinn vorliegt.

(4) Die Möglichkeit, die Gewinnausschüttungsbeschränkung jederzeit durch frühere Rückzahlung oder Optierung in die Arbeitszeitverkürzung aufzuheben.

(5) Der Verzicht auf eine Reduktion der Nettoersatzrate für Arbeitnehmer:innen sowie die Verlängerung der Behaltefrist².

Die folgenden Punkte könnten variiert werden, wobei hierbei zu bedenken ist, dass hier ein genereller Trade-Off zwischen Inanspruchnahme der Kurzarbeit und der Höhe der Finanzierungsbeiträge besteht:

(1) Die (maximale) Rückzahlungsdauer der Darlehen und somit auch der Zeitpunkt an dem nicht mehr rückbezahlt werden muss, wobei die Darlehen jedenfalls zur Liquiditätssicherung langfristig und tendenziell zinsfrei vergeben werden sollten.

(2) Der Anteil jenes Teils der Kurzarbeitsbeihilfe die als grundsätzlich als rückzahlbares Darlehen vergeben wird, hier sind 100% denkbar, ebenso auch ein geringerer Anteil.

(3) Die Dauer der Behaltefrist und das Volumen der Arbeitszeit bei der Option in die Arbeitszeitverkürzung.

5. Fazit

Die ersten Covid-19-Kurzarbeitsmodelle haben sich vor allem durch eine leichte Inanspruchnahme weitgehend ohne Ex-ante-Prüfung und durch eine verhältnismäßig hohe Erhaltung von Beschäftigungs- und Einkommensniveaus ausgezeichnet – aber auch durch einen weitgehenden

² Gemäß zwei Urteilen des Obersten Gerichtshofs (OGH vom 22.10.2021, 8 ObA 48/21y sowie OGH zum 29.11.2021, 8 ObA 50/21t) leitet sich aus der bestehenden Behaltefrist in der Kurzarbeitsregelung kein genereller Kündigungsschutz ab. Die Behaltefrist bezieht sich auf den Beschäftigtenstand, also die Gruppe der Angestellten, und nicht auf das einzelne Beschäftigungsverhältnis. Das OGH führt in der Begründung des zweiten Falls aber aus, dass KUA-Betriebsvereinbarungen in der Vergangenheit auch individuelle Kündigungen ausgeschlossen haben. Da sich das Transformation-Kurzarbeitsmodell wegen der optionalen Arbeitszeitverkürzung sehr wohl auf individuelle Beschäftigungsverhältnisse bezieht, würde eine entsprechende Sozialpartner:innenvereinbarung in die Adaptierung der Behaltefrist einfließen.

Verzicht von Kostenbeteiligungen durch Unternehmen. Die Erhaltung der Einkommen und der Arbeitsverhältnisse hat maßgeblich zur Stabilisierung beigetragen, die verhältnismäßig leichte Beantragung kam einem „Versicherungscharakter“ gleich. Es war für Unternehmen relativ einfach, sich in Zeiten hoher wirtschaftlicher Unsicherheit durch die Beantragung der Kurzarbeit gegen wirtschaftliche Schocks „abzusichern“. Dieser Umstand führte wohl auch zu einer sichtbar hohen Inanspruchnahme, die wiederum Arbeitsverhältnisse und Einkommen absicherte. Die Ex-post-Prüfung, ob der „Versicherungsfall“ auch tatsächlich eintrat, blieb jedoch aus – auch wenn Unternehmen die Kurzarbeit tatsächlich in Anspruch genommen und abgerechnet haben.

Die qualitative Analyse von Fallbeispielen zeigt, dass jedenfalls auch Unternehmen Kurzarbeit beantragt und in Anspruch genommen haben, bei denen sich rückwirkend gezeigt hat, dass dafür keine wirtschaftliche Notwendigkeit bestanden hat, der „Versicherungsfall“ also nicht eingetreten wäre. Diese Kurzarbeitsbeihilfen bleiben im derzeitigen Modell im Unternehmen und unterliegen keinen Verwendungsbeschränkungen (inkl. Ausschüttungen/Dividenden).

Auf Basis dieser Erkenntnisse könnte das vorgeschlagene Modell in der mittleren und längeren Frist ein Gerüst für ein „Post-Krisen-Modell“ darstellen, das die Vorteile bestehender Kurzarbeitsmodelle (leichte Beantragung, Verhinderung von Beschäftigungsverlust bei weitgehendem Einkommenserhalt) fortschreibt und dabei die Kosten der öffentlichen Hand für die Kurzarbeit reduziert, ohne von Beschäftigten einen weiteren Einkommensverzicht zu fordern. Für Unternehmen, die keine Gewinne schreiben, ändert sich dabei nichts am aktuellen Modell der Kurzarbeit.

Unternehmen, die mithilfe der Kurzarbeit ihre wirtschaftliche Tragfähigkeit absichern und Gewinne schreiben konnten, erhalten die Möglichkeit zwischen verschiedenen Varianten der rückwirkenden Finanzierungsbeihilfe zu wählen, wobei sie bei keiner Variante schlechter gestellt werden als bei Nicht-Beantragung von Kurzarbeit. Wenn diese sich nicht durch (teilweise) Rückzahlung der Beihilfen an der Finanzierung beteiligen wollen, erhalten sie die Möglichkeit einen öffentlich finanzierten Transformationsprozess in Richtung einer Verkürzung der Arbeitszeit und Ausbau der Beschäftigung im Betrieb einzuleiten. So tragen Unternehmen bei sonst gleichen Bedingungen entweder einen Beitrag an den Kosten der Kurzarbeit oder schaffen mit Unterstützung der Kurzarbeit neue Arbeitsplätze bzw. verteilen vorhandene Arbeitszeit besser. Das entworfene Modell kann somit als Diskussionsanstoß für ein zukünftiges Kurzarbeitskonzept dienen, das auch über eine akute Krise hinaus mehr wünschenswerte Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft haben könnte als bestehende Modelle – dabei aber deren positive Wirkungen beibehält.

Literatur

- AK 2020: Corona Kurzarbeit. Online unter: https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/arbeitszeit/Neues_Kurzarbeitsmodell.html (abgerufen am 28.6.2021)
- BMASK (2009) Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2009. Online unter: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/bmask_dokumentation_aktive_amp_oesterreich_1994_2009_.pdf (abgerufen am 28.6.2021).
- BMASK (2013): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2013. Online unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=27> (abgerufen am 28.6.2021).
- BMASK (2019): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 2014-2019. Online unter: <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=447> (abgerufen am 28.6.2021).
- Bock-Schappelwein J, Mahringer H and Rückert E (2011) Kurzarbeit in Deutschland und Österreich. Vienna: WIFO.
- Hausman, J. A. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica: Journal of the econometric society*, 1251-1271
- Ertl, Michael/Marterbauer, Markus (2021): Kräftigen Aufschwung für Strukturwandel und bessere Jobs nutzen. Zur neuen WIFO-Prognose, in: A&W Blog, Online unter: <https://awblog.at/aufschwung-fuer-strukturwandel-und-bessere-jobs-nutzen/> (abgerufen am 15.12.2021)
- Heiling, Michael (2021): Branchenreport Metallindustrie 2021, Arbeiterkammer Wien
- Mandl, Irene (2011) Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 37 (2): 293–314.
- Mendel, Marliese (2020) So sah die Kurzarbeit vor 100 Jahren aus. In: ÖGB. Online unter: https://www.oegb.at/cms/S06/S06_0.a/1342631169292/home/so-sah-die-kurzarbeit-vor-100-jahren-aus (abgerufen am 26.3.2021).
- Schichl, Oliver (2010) Kurzarbeit in Österreich. Historische Entwicklung, Ziele und Konsequenzen für die Personalpolitik. Master thesis. University of Graz, Austria. Available at: <https://www.grin.com/document/153621> (abgerufen am 28.6.2021).
- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2020a) Chronology of the Corona Crisis in Austria – Part 1: Background, the way to the lockdown, the acute phase and economic consequences. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog51/> (abgerufen am 3.3.2021).
- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2020b) Chronology of the Corona Crisis in Austria – Part 2: From the first easing of measures towards restoring normality. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog60/> (abgerufen am 23.6.2021).
- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2020c) Chronology of the Corona Crisis in Austria – Part 3: A calm summer and the beginning of the second wave. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog79/> (abgerufen am 23.6.2021).
- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2021a) Chronology of the Corona Crisis in Austria – Part 4: Lockdowns, mass testing and the launch of the vaccination campaign. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog100-en/> (abgerufen am 2.6.2021).

- Pollak, Markus/Kowarz, Nikolaus/Partheymüller, Julia (2021b) Chronology of the Corona Crisis in Austria - Part 5: Third Wave, Regional Lockdowns and the Vaccination Campaign. In: Corona Blog. University of Vienna. Online unter: <https://viecer.univie.ac.at/en/projects-and-cooperations/austrian-corona-panel-project/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog112-en/> (abgerufen am 23.6.2021)
- Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2020): Kurzarbeitergeld in der Corona-Krise. Aktuelle Regelung in Deutschland und Europa. In: WSI Policy Brief 2020 (38).
- Tamesberger, Dennis/Theurl, Simon (2021): Design and Take Up of Austria's Coronavirus Short Time Work Model. In: ICAE Workingpaper Series 2021 (127). Online verfügbar unter https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/108/ICAE_Working_Papers/wp127.pdf, zuletzt geprüft am 9.8.2021.
- WKÖ 2019: Corona-Sozialpartnersvereinbarung ab 1.7.2021. uebersicht-corona-kurzarbeit-ab-1-7-2021.pdf (wko.at).

Zusammenfassung

In der Covid-19-Krise war Kurzarbeit jenes arbeitsmarktpolitische Instrument, das die meisten Arbeitnehmer:innen betraf – zum Höhepunkt gleichzeitig 1,3 Millionen unselbstständig Beschäftigte. In diesem Beitrag wägen wir die Auswirkungen der Kurzarbeit auf Beschäftigung und Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften im Aufschwung gegen mögliche finanzielle Mitnahmeeffekte ab. Gleichzeitig kann Kurzarbeit als staatlich subventionierte Umverteilung der notwendigen Arbeitszeit verstanden werden und bietet daher einen arbeitsmarktpolitischen Ansatzpunkt zu einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung.

Dieser Beitrag nähert sich der Analyse dieser Wirkung von Kurzarbeit auf drei Ebenen. Zunächst wird die Entwicklung der Kurzarbeit in Österreich bis zur Covid-19-Krise dargestellt. Danach zeigt eine dynamische Panelregression auf Wirtschaftsbranchenebene, dass die Inanspruchnahme von Kurzarbeit Arbeitsplatzverluste dämpfte. Eine Fallbeispielanalyse von sechs anonymisierten österreichischen Industrieunternehmen zeichnet weiters nach, dass eine Kostenbeteiligung von Unternehmen der Kurzarbeit grundsätzlich möglich gewesen wäre.

Vor diesem Hintergrund und diesen Erkenntnissen entwerfen wir Eckpunkte eines Kurzarbeitsmodells als Diskussionsgrundlage, das einen niedrighwelligen Zugang beibehält, aber bei erzielten Unternehmensgewinnen Anreize für eine Kostenbeteiligung oder eine staatlich subventionierte Arbeitszeitverkürzung im Unternehmen vorsieht. Das Modell würde aus unserer Sicht die positiven Arbeitsmarkt- und Lohneinkommenserhaltungseffekte der bestehenden Regelungen beibehalten, aber im Übergang in den gesamtwirtschaftlichen Aufschwung die staatliche Kostenbeteiligung als Hebel für eine Transformation der Normalarbeitsverhältnisse in Richtung besserer Arbeitszeitverteilung nutzen. So würden die positiven Beschäftigungseffekte der Kurzarbeit nicht nur in der Krise (Verlangsamung des Beschäftigungsabfalls), sondern auch im Aufschwung (Beschleunigung des Beschäftigungswachstums) wirksam.

Schlüsselbegriffe: Kurzarbeit, Arbeitszeitverkürzung sozialökologische Transformation, Arbeitsmarktökonomie, Arbeitsmarktpolitik, Corona Krise Kombilohn

JEL-Codes: J22, J65, H55

Wirtschaft&Umwelt

ZEITSCHRIFT FÜR UMWELTPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT



Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.

Bestellen Sie sich Ihr
Gratis-Probeheft unter:
01/50165-12404 oder
wirtschaft.umwelt@ak-wien.at

Kostenloser PDF-Download
sowie alle Ausgaben unter:
www.ak-wien.at



www.arbeiterkammer.at

Tax me if you can. Potenziale moderner Vermögensbesteuerung in Österreich

**Dominik Bernhofer, Michael Ertl, Katharina Bohnenberger,
Franziska Disslbacher, Julia Hofmann, Petra Innreiter,
Markus Marterbauer, Patrick Mokre, Matthias Schnetzer**

1. Einleitung

In den letzten Jahrzehnten haben viele Länder ihre bestehenden Vermögensteuern ersatzlos abgeschafft, und die Progressivität der Steuersysteme ging insgesamt zurück (Förster et al. 2014; Krenek und Schratzenstaller 2018). In Europa erheben aktuell nur noch drei Länder jährlich Steuern auf das Nettovermögen, nämlich Spanien, Norwegen und die Schweiz (OECD 2018; Asen 2020). Auch in Österreich wurden 1994 alle Vermögensbestandsteuern außer der Grundsteuer abgeschafft und 2008 sogar die Erbschafts- und Schenkungssteuer (Picek und Schratzenstaller 2008). Saez und Zucman (2022) führen diese Entwicklung im europäischen Kontext auf drei Gründe zurück. Erstens hatten viele Vermögensteuermodelle relativ niedrige Freibeträge, sodass eine breite Bevölkerungsschicht potentiell betroffen war. Politische Zugeständnisse führten häufig zu steuerlichen Ausnahmen von Steuerobjekten, etwa Unternehmenseigentum, und höhlichten damit die Steuerbasis deutlich aus. Als zweiten Grund führen die Autoren die Möglichkeit der Abwanderung der Steuersubjekte zur Umgehung der Vermögensteuerpflicht an. Drittens ist die Vorgehensweise beim Steuervollzug zu nennen. Häufig fand er allein auf Basis selbst deklarerter Vermögenswerte anstelle automatisierter Erhebungsmethoden statt. Der fehlende Austausch zwischen den nationalen Steuerbehörden und das in vielen Staaten bestehende Bankgeheimnis erleichterten die Steuerhinterziehung. Das Steueraufkommen sank in einigen Ländern auch deshalb, weil die steuerliche Bewertung des Grundvermögens kaum an die tatsächliche Preisentwicklung angepasst wurde (siehe etwa Bach et al. (2015) für Deutschland oder Rossmann (2006) für eine detailliertere Analyse zu Österreich). Insgesamt ist die Problematik der Vermögensbewertung und der damit verbundene Verwaltungsaufwand (bzw. die Vollzugskosten) eines der Argumente, die am häufigsten gegen eine Vermögensteuer vorgebracht werden (Saez und Zucman 2019).

Spätestens seit dem Erscheinen von Pikettys „Kapital im 21. Jahrhundert“ (2014) und weiteren einflussreichen Beiträgen von Atkinson (2015) und Milanović (2016) wird die Debatte um Vermögensteuern auch im Lichte hoher Vermögensungleichheit geführt. Erste vergleichbare Vermögenserhebungen für die Eurozone erlaubten erstmals auch eine empirisch fundierte Debatte zu vielen Ländern wie Österreich, die mangels administrativer Daten bis dahin kein umfassendes Bild der Vermögensverteilung bieten konnten, sondern lediglich Fragmente zu Geld- oder Immobilienvermögen (Mooslechner und Schürz 2009; Fessler et al. 2009). Diese auf Freiwilligkeit basierenden Haushaltsbefragungen unterschätzen die Vermögensungleichheit jedoch erheblich, da sie die reichsten Haushalte nur ungenügend erfassen können. Studien, die zusätzliche extern verfügbare Informationen und Methoden zur Schätzung der Vermögensverteilung heranziehen, lassen auf eine deutlich stärkere Vermögenskonzentration schließen (Disslbacher et al. 2020; Heck et al. 2020; Walzl 2021; Kennickell et al. 2022). Damit gehört Österreich im europäischen Vergleich zu jenen Ländern mit der höchsten Vermögensungleichheit.

Die neuen empirischen Erkenntnisse zur Vermögensungleichheit in Österreich fügen sich ein in eine Reihe von Argumenten, die für eine Wiedereinführung einer Vermögensteuer sprechen. Dazu zählen zunächst Argumente, die aufkommende Probleme mit zunehmender Vermögenskonzentration skizzieren und die Bedrohung für Demokratie und sozialen Zusammenhalt (Gilens 2012; Page et al. 2013; Elsässer et al. 2017) in den Vordergrund rücken. Damit eng verknüpft ist die in der Bevölkerung empfundene Ungerechtigkeit der Vermögensverteilung (Hofmann et al. 2020). Neben sozialen und gesellschaftlichen Argumenten für die Wiedereinführung von Vermögensteuern gibt es aber auch makroökonomische und finanzwissenschaftliche. So wäre Vermögen ein zentraler Ansatzpunkt für die steuerliche Leistungsfähigkeit von Steuersubjekten (Norregaard 2013), die im österreichischen Kontext bisher kaum Berücksichtigung findet (Tálos und Obinger 2020). Zudem zählen Vermögensteuern zu den wachstumsfreundlichsten Steuerarten (Acosta-Ormaechea et al. 2019). Im Sinne einer wachstumsfördernden Steuerstrukturreform empfehlen internationale Organisationen Österreich regelmäßig, eine Senkung von Arbeitssteuern durch den Ausbau vermögensbezogener Steuern zu finanzieren (z.B. Europäische Kommission 2019)¹.

Diesen Argumenten steht eine Reihe von Gegenargumenten gegenüber, die sich häufig auf die konkrete Ausgestaltung der früheren Vermö-

¹ „Corporate income and capital taxes but also environmental and wealth-related taxes only generate minor shares of total tax revenue and fall well below the respective EU averages. Especially given Austria’s striking wealth inequality, the absence of taxes on inheritance and gifts or net wealth, and the low recurrent property tax, provide scope for tax shifts to relieve the burden on labour“ (Europäische Kommission 2019, 17).

gensteuer in Österreich beziehen, insbesondere auf den Aufwand durch die Vermögensbewertung und die Gefahr der Steuerflucht bzw. die Schwierigkeit, diese hintanzuhalten. Der vorliegende Artikel greift diese Einwände auf und versucht zu zeigen, dass der Finanzverwaltung bewährte und neue Instrumente zur Verfügung stehen, um diese Herausforderungen effizient und befriedigend zu meistern. Synergieeffekte und weitere Effizienzsteigerungen bei der Erhebung der Vermögensteuer könnten sich mittelfristig auch aus Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Schaffung eines europäischen Vermögensregisters (Brussels Report 2021) ergeben.

Zu diesem Zweck skizzieren wir im zweiten Kapitel die mögliche Ausgestaltung einer modernen Vermögensteuer für Österreich. Das darauffolgende Kapitel beschreibt die aktuellen steuerlichen Bewertungsmethoden für die einzelnen Vermögenswerte und legt – wo notwendig – Vorschläge für Vereinfachungen vor. Das vierte Kapitel präsentiert diverse Steueraufkommenschätzungen für nationale Vermögensteuertarif-Vorschläge. Das fünfte Kapitel führt Maßnahmen und Empfehlungen auf, die der Steuerermeidung und -flucht effektiv entgegenwirken können. Das letzte Kapitel fasst die wichtigsten Eckpunkte einer modernen Vermögensbesteuerung zusammen.

2. Steuerrechtliche Ausgestaltung und Veranlagung

Bis 1994 existierte in Österreich eine allgemeine Vermögensteuer, deren Einnahmen gegen Ende bei gut 500 Millionen EUR jährlich lagen.² Bei Wiedereinführung der Vermögensteuer könnte die Ausgestaltung in wesentlichen Teilen der alten Vermögensteuer folgen (siehe Tabelle 1). An zwei wichtigen Stellen erscheint mit Blick auf die Kritik von Saez und Zucman (2022) aber eine Modifikation geboten.

Als Steuersubjekt der alten Vermögensteuer galten (neben natürlichen Personen) auch juristische Personen bzw. Kapitalgesellschaften. Damit unterlagen solche Unternehmen einer Doppelbesteuerung, weil die Steuer sowohl auf Ebene der Gesellschaften als auch auf Ebene der Anteilseigner:innen ansetzte. Diese Doppelbesteuerung ist bei neueren Modellen nicht vorgesehen. Dort beschränkt sich die Besteuerung auf die Ebene der Anteilseigner:innen.

Ein weiterer Unterschied liegt im Steuertarif. Während die alte Vermögensteuer eine proportionale Besteuerung von 1% mit sehr niedrigen Frei-

² Vermögensteuergesetz in der Fassung vom 28.08.1992:
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003838&FassungVom=1992-08-28>.

betragen von gut 10.000 EUR pro Haushaltsmitglied vorgesehen hat, gehen neuere Modelle von einem progressiven Tarif mit höheren Freibeträgen von in aller Regel 1 Million EUR pro Haushalt aus. Ein hoher Freibetrag bringt nicht nur verteilungspolitische Vorteile, sondern reduziert auch den administrativen Aufwand und etwaige Liquiditätsprobleme³. Die aktuelle Forschung empfiehlt daher fast durchgängig hohe Freibeträge mit geringen Ausnahmen, um die Aufkommensausfälle zu kompensieren (Saez und Zucman 2019; OECD 2018).

Tabelle 1 liefert eine vergleichende Übersicht der Parallelen und der Unterschiede zwischen der alten Vermögensteuer und den neueren Modellen.

Tabelle 1: Vergleich der Ausgestaltung der alten und neuen Vermögensteuer

	Vermögensteuer ALT	Vermögensteuer NEU
Steuersubjekt (durch Doppelbesteuerungsabkommen eingeschränkt)	natürliche und juristische Personen mit Weltvermögen; beschränkt Steuerpflichtige mit Inlandsvermögen	natürliche Personen und Privatstiftungen mit Weltvermögen; beschränkt Steuerpflichtige mit Inlandsvermögen
Steuerobjekt	Nettovermögen zu Verkehrswerten	Nettovermögen zu Verkehrswerten
Tarif und Freibetrag	1% proportional ab ≈ 40.000 € (pro Haushalt ⁴)	progressiver Verlauf ab ≈ 1.000.000 € (pro Haushalt)
Veranlagung	Erklärung des Haushalts	(teilweise vorausgefüllte) Erklärung des Haushalts
Befreiungen	Betriebspensionen, Hausrat	Betriebspensionen, Hausrat

Quelle: eigene Darstellung.

Wichtig ist auch, dass die Einnahmen der alten Vermögensteuer unter ihrem Potential blieben, weil die Steuerbasis durch die veralteten Einheitswerte beim Grundvermögen (Rossmann 2006) und durch vom Bankgeheimnis geschützte Steuerverkürzungen reduziert wurde.⁵ Eine neue Vermögensteuer dagegen kann auf effiziente Instrumente der Bewertung und Kontrolle zurückgreifen, die eine durchgängige Besteuerung des Netto-

³ Das übliche Argument gegen hohe Freibeträge ist die Steuergestaltung durch Fragmentierung bzw. Aufteilung der Vermögenswerte, z.B. im Familienverband (Chamberlain 2021). Die wichtigste Vorsorge hier wäre eine umfassende Besteuerung aller unentgeltlichen Vermögensübertragungen durch Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

⁴ Gerechnet für zwei Erwachsene und zwei Kinder.

⁵ Seit 2016 gilt eine „Durchbrechung“ des Bankgeheimnisses für Zwecke des Abgabenverfahrens. Das bedeutet, dass die Abgabenbehörden bei begründetem Verdacht und richterlicher Genehmigung eine Einsicht in die Konten des/der Steuerpflichtigen erhalten können. Gestützt wird dieser neue rechtliche Rahmen durch das zentrale Kontenregister. Im Rahmen des automatischen Informationsaustausches der OECD tauscht Österreich seit 2017 Kontoinformationen mit rund 100 EU- und Drittstaaten aus.

vermögens zu Verkehrswerten bei minimalen Ausweicheffekten gewährleisten.

Wesentliche Eckpunkte einer modernen Vermögensbesteuerung

Steuersubjekt

Als Steuersubjekte gelten

- 1) unbeschränkt steuerpflichtige natürliche Personen und Privatstiftungen mit Sitz in Österreich mit ihrem Weltvermögen sowie
- 2) beschränkt steuerpflichtige Personen mit ihrem Inlandsvermögen.

Steuerobjekt

Steuerpflichtig ist das Gesamt- bzw. Nettovermögen gemäß § 76 Bewertungsgesetz (Rohvermögen abzüglich Schulden). Es umfasst die Wertsumme aller Wirtschaftsgüter der einzelnen Vermögensarten gemäß § 18 Bewertungsgesetz, also

- 1) land- und forstwirtschaftliches Vermögen,
- 2) Grundvermögen,
- 3) Betriebsvermögen,
- 4) sonstiges Vermögen wie Bargeld, Anleihen, Unternehmensbeteiligungen, Autos, Antiquitäten und ähnliche Vermögensgegenstände abzüglich der Schulden bzw. Passiva. Der Wert der Wirtschaftsgüter ist dabei prinzipiell mit dem Markt- bzw. Verkehrswert anzusetzen (gemeiner Wert laut § 10 Bewertungsgesetz).

Veranlagung

Die Vermögenswerte sind mittels Steuererklärung durch die Steuerpflichtigen bekanntzugeben. Das Vermögen haushaltszugehöriger natürlicher Personen wird gemeinsam veranlagt (Ehepartner:innen, dauernde Lebensgemeinschaften, im Haushalt lebende Kinder – § 106 EStG 1988). Bewertungsstichtag ist der 31.12. des jeweiligen Kalenderjahres. Die Veranlagung ist jährlich durchzuführen. Nach dem Erstbescheid wird eine Vorauszahlung festgesetzt, die quartalsmäßig zu entrichten ist.

Um die Veranlagung möglichst einfach und missbrauchssicher zu machen, wäre es denkbar, den Steuerpflichtigen eine teilweise vorausgefüllte Erklärung anzubieten, die die amtlich verfügbaren Informationen (z.B. Einheitswertbescheide oder Informationen aus dem Kontenregister) automatisch berücksichtigt. Auch Meldungen von dritter Seite erleichtern die Veranlagung. So könnte man andenken, dass Banken und Finanzdienstleister auf Anfrage relevante Informationen an die Steuerpflichtigen übermitteln müssen, z.B. Konto- oder Depotstände zum Stichtag (ähnlich dem „Steuerreporting“ für Zwecke der Kapitalertragsteuer).

3. Zeitgemäße Vermögensbewertung

Die Vermögensbewertung ist eine zentrale Frage der Vermögensbesteuerung. Sie ist entscheidend für das Steueraufkommen und die Verfassungskonformität (Gleichbehandlungsgrundsatz) einer Vermögensteuer. Als geeigneten Bewertungsmaßstab nennt die Literatur den Markt- oder Verkehrswert des Vermögens (Daly et al. 2021; Saez und Zucman 2019). Darunter wird üblicherweise jener Preis verstanden, den das jeweilige Wirtschaftsgut auf einem Wettbewerbsmarkt erzielen würde (OECD 2018, 85). Manche dieser Marktwerte sind direkt beobachtbar (z.B. die Börsenkurse von gehandelten Aktien) oder aus Marktaktivitäten ableitbar (z.B. im Immobilienbereich, aus Transaktionen vergleichbarer Grundstücke), in anderen Bereichen braucht es spezielle Verfahren bzw. Vorschriften zur Feststellung der Vermögenswerte (z.B. bei nicht gehandelten Unternehmensbeteiligungen). Eine einfache und transparente Ermittlung der Verkehrswerte (z.B. durch die Nutzung von Marktpreisen oder den Rückgriff auf amtliche Feststellungen) erschwert nicht nur Steuergestaltungen und -vermeidungen, sondern reduziert auch den Aufwand im Steuervollzug (Saez und Zucman 2019).

Im Sinne einer verwaltungsökonomischen Umsetzung der Vermögensteuer ist es naheliegend, an die bewährten Verfahren des Bewertungsgesetzes 1955 anzuknüpfen, welche auch für die alte Vermögensteuer herangezogen wurden. Das Bewertungsgesetz regelt die Vermögensbewertung für alle bundesgesetzlichen Abgaben, sofern es keine spezifischen Vorgaben in den Materiengesetzen gibt. Bewertungsgrundsatz ist der Verkehrswert, der im steuerrechtlichen Kontext als gemeiner Wert bezeichnet wird. Das Gesetz definiert ihn als Preis, „der im gewöhnlichen Geschäftsverkehr nach der Beschaffenheit des Wirtschaftsgutes bei einer Veräußerung zu erzielen wäre“ (§ 10 Abs 2 BewG). Für manche Vermögenswerte gibt es besondere Bewertungsvorschriften, insbesondere für land- und forstwirtschaftliches Vermögen sowie Grundvermögen.

In diesem Kapitel werden die bestehenden Bewertungsregeln für die wesentlichen Vermögenswerte dargestellt und notwendige Änderungsvorschläge gemacht, die zu einer zeitgemäßen Vermögensbewertung führen.

Land- und forstwirtschaftliches Vermögen

Gemäß den aktuellen Regelungen im Bewertungsgesetz wird das land- und forstwirtschaftliche Grundvermögen mit dem Ertragswert bewertet und für jeden Betrieb mit dem Einheitswert amtlich festgestellt (zuletzt 2014). Diese Werte können auch für die Vermögensteuer herangezogen werden. Die bestehenden Verfahren zur Ermittlung dieser Ertragswerte sind konzeptionell problematisch, und die daraus resultierenden Einheits-

werte liegen weit unter den tatsächlichen Einkünften der bäuerlichen Betriebe (Kofler und Schellmann 2011). Für Zwecke der Vermögensteuer ist der Ertragswert gegenüber dem Verkehrswert aber dennoch zu bevorzugen, weil eine Vermögensteuer auf Basis der Verkehrswerte vor allem in stadtnahen Gebieten für die landwirtschaftlichen Betriebe kaum zu erwirtschaften wäre. Da die Gewinnspannen in der „industriellen Landwirtschaft“ durch entsprechend höheren Maschineneinsatz über jenen der kleinen und mittleren Betriebe liegen, könnte die Bewertung ab einer gewissen Betriebsgröße, z.B. 150 ha (Eigenjagdgrenze), auf Verkehrswerte umgestellt werden.

Jedenfalls sinnvoll wäre eine drastische Vereinfachung des administrativen Verfahrens zur Feststellung der Ertragswerte, das in Österreich unnötig kompliziert aufgesetzt ist. In Deutschland bspw. wird für Zwecke der Einkommensteuer bis 20 ha der steuerliche Gewinn der Landwirtschaft pauschal mit 350 EUR pro ha ermittelt (§ 13a dEStG iVm Anlage 1a dEStG). Zuschläge gibt es für Vieheinheiten, die die Zahl 25 übersteigen. Für Sondernutzungen wie Wein- oder Obstbau gilt ab gewissen Grenzen ein erhöhter Ertragswert. Ein Vollerwerbsbauernhof mit 50 ha und 30 Kühen käme so auf einen steuerlichen Gewinn von 19.000 EUR. Kapitalisiert mit 10% ergäbe sich ein Vermögen von 190.000 EUR – weit unter den üblichen Freibeträgen. Per Gutachten kann jederzeit ein niedrigerer Ertragswert nachgewiesen werden. Ein solcher Ansatz wäre deutlich einfacher und unbürokratischer als die jetzigen Bewertungssysteme und könnte – in einem vernünftigen Rahmen – auch für die Einkommensteuer Anwendung finden.

Grundvermögen

Das Grundvermögen (das nicht zu einem landwirtschaftlichen oder sonstigen Betrieb gehört) wird im Bewertungsgesetz als Summe aus Boden- und Gebäudewert bewertet und ebenfalls per Einheitswert festgestellt. Für den Bodenwert gilt der gemeine Wert oder Marktwert als Maßstab, für den Gebäudewert die Herstellungskosten mit entsprechenden Abschlägen für die Abnutzung.

Ausgehend von der Idealvorstellung der Grundsteuer erscheint ein amtlich festgestellter Markt- bzw. Verkehrswert für Immobilien auch für die Vermögensteuer die bestmögliche Art der Bewertung. In der Praxis besteht das Problem, dass die derzeit gültigen Einheitswerte aus den 1970er Jahren stammen und völlig veraltet sind (Rossmann 2006). Das reduziert nicht nur das Einnahmepotential, sondern führt ebenso zu verfassungsrechtlichen Problemen, die schon die Erbschafts- und Schenkungssteuer zu Fall gebracht haben und auch die Grundsteuer bedrohen. Jede vernünftige Vermögensbesteuerung muss also das Problem der veralteten Einheitswerte beim Grundvermögen lösen.

Ein tauglicher Ansatz dazu ist das Altlenzbacher Modell des Städte- und Gemeindebundes zur Valorisierung der Grundsteuer, das eine „vereinfachte“ Hauptfeststellung durch die Gemeinden samt laufender Valorisierung vorsieht (Box 1). Eine solche Neubewertung des Grundvermögens wäre auch eine taugliche Grundlage für die Vermögensteuer.

Eine mögliche Alternative zum Altlenzbacher Modell stellt eine Selbstbemessung der Steuerpflichtigen auf Basis der Verfahren zur Bewertung der unentgeltlichen Übertragungen im Rahmen der Grunderwerbssteuer dar. Laut Grundstückswertverordnung kann der Grundstückswert nach dem Pauschalwertmodell⁶ oder nach dem Immobilienpreisspiegel der Statistik Austria ermittelt werden. Zusätzlich kann der gemeine Wert des Grundstückes mittels Gutachten nachgewiesen werden. Diese Verfahren sind zwar komplexer und gestaltungsanfälliger als eine „vereinfachte“ Hauptfeststellung, dafür aber geltendes Recht und zur Verkehrsbewertung der Grundstücke für eine Vermögensteuer jederzeit einsetzbar.

In der Forschung werden auch automatisierte Bewertungssysteme auf Basis einer Verschränkung der verfügbaren (Geo-)Daten wie Grundbuch, Kataster etc. diskutiert (Muggenhuber et al. 2013).

Betriebsvermögen

Zum Betriebsvermögen zählen alle Teile einer wirtschaftlichen Einheit. Es wird gemäß §§ 57–68 (ohne § 63) Bewertungsgesetz zum Teilwert bewertet. Der Teilwert eines Wirtschaftsgutes ist jener Wert, den die Erwerbenden des ganzen Betriebes (unter der Maßgabe, dass dieser weitergeführt wird) im Rahmen des Gesamtkaufpreises ansetzen würden. Er entspricht im Regelfall dem Verkehrswert oder Marktpreis des Wirtschaftsgutes. Der Teilwert kommt regelmäßig bei der Bewertung von Einlagen oder Entnahmen zur Anwendung und wäre auch für Zwecke der Vermögensteuer im Wege einer Schätzung festzustellen. Die Bewertung würde nur für Einzelunternehmen und Beteiligungen an Personengesellschaften notwendig sein, da für Anteile an Kapitalgesellschaften eigene Bewertungsvorschriften gelten (siehe unten). Laut den Untersuchungen der KMU-Forschung Österreich (2013) wird der Großteil dieser Betriebe den Freibetrag von 1 Million EUR nicht überschreiten, also keine Bewertungen vornehmen müssen.

⁶ Das Pauschalwertmodell ermittelt den gemeinen Wert eines Grundstücks als Summe aus Grundwert und Gebäudewert. Der Grundwert ist der Bodenwert laut Einheitswertbescheid mal dem Hochrechnungsfaktor der jeweiligen Katastralgemeinde (siehe Anlage zur Verordnung). Der Gebäudewert ist die Nutzfläche mal dem Baukostenfaktor je Bundesland laut Verordnung, der dann je nach Nutzung und Sanierungszustand um gewisse Abschläge gemindert wird.

Box 1: Altenglbacher Modell

Das Altenglbacher Modell ist ein von Städte- und Gemeindebund entwickeltes Konzept zur Grundsteuervalorisierung und war Grundlage für die Einigung im Finanzausgleichs-Paktum 2017.⁷ Die Grundidee ist, dass die Steuerbemessungsgrundlage (bisher Einheitswert) nicht mehr vom Finanzamt, sondern von der jeweiligen Gemeinde festgestellt wird. Die Rahmenlegistik dazu kommt vom Bund (Grundsteuergesetz, Bewertungsgesetz). Eine Festsetzung durch die Gemeinden hat den Vorteil, dass bei einer Beschwerde gegen einen Grundstückswert nur mehr die Bewertung einer einzelnen Gemeinde „bedroht“ ist, nicht mehr die gesamte Grundsteuer.

Basis der geplanten Grundstücksbewertung sind die Kaufpreissammlungen des Finanzministeriums sowie jene von externen Anbietern, aus denen dann ein ortsüblicher Bodenwert für die jeweilige Preiszone (z.B. Katastralgemeinde) abgeleitet wird, 80% davon werden als Wert angesetzt. Für die Gebäudebewertung gelten die durchschnittlichen Baukosten pro m² Nutzfläche, wobei gegenüber den neuen bzw. generalsanierten Gebäuden entsprechende Abschläge vorgenommen werden (z.B. 20% ab 20 Jahren). Der Erhaltungszustand wäre in einer „kleinen Hauptfeststellung“ zu erheben. Die laufende Valorisierung erfolgt über Regionalfeststellungen. Dazu werden die Werte mit dem jeweiligen Regionalindex (Mischung aus Kaufpreisentwicklung und Baupreisentwicklung in einer Region, z.B. Bundesland) valorisiert, sobald ein bestimmter Schwellenwert (z.B. +10% seit letzter Feststellung) überschritten wird. Ein solcher Regionalindex kann z.B. von der Statistik Austria erstellt werden. Bei Neubauten, Umwidmungen oder Ähnlichem erfolgt eine laufende Wertfortschreibung durch die Gemeinde. Beim „Normalbestand“ wird der Erhaltungszustand entweder über amtliche Feststellungen i.R.d. Regionalfeststellung oder über Anträge der Steuerpflichtigen auf Erhaltungsrückstand aktualisiert. Die Befreiungstatbestände der Grundsteuer sollten auf wenige Ausnahmen reduziert werden (z.B. Friedhöfe).

Sonstiges Vermögen

Alle Wirtschaftsgüter, die nicht in die oben genannten Kategorien fallen, sind als sonstiges Vermögen klassifiziert. Umfasst sind insbesondere Finanzaktiva wie Bankeinlagen, Anteilsscheine und andere Kapitalforderungen,⁸ aber auch Urheberrechte, Kraftfahrzeuge oder Kunstgegenstände (§ 69 BewG). Explizit ausgenommen sind betriebliche Pensionsansprüche und Hausrat (§ 70).

Das Finanzvermögen wird mit den üblichen Methoden wie Nennwert, Barwert oder Börsenwert bewertet. Ein Spezialthema sind die nicht ge-

⁷ <https://www.bmf.gv.at/themen/budget/finanzbeziehungen-laender-gemeinden/paktum-finanzausgleich-ab-2017.html>.

⁸ Eine vollständige Besteuerung dieser Vermögensarten setzt die Änderung des Endbesteuerungsgesetzes (Verfassungsbestimmung) voraus.

handelten Unternehmensbeteiligungen, z.B. GmbH-Beteiligungen, wo keine Börsen- oder Kurswerte zur Verfügung stehen und der gemeine Wert (sofern er nicht aus Verkäufen abgeleitet werden kann) mit dem Wiener Verfahren zu schätzen ist. Das Wiener Verfahren schätzt den Firmenwert als Mittel aus Eigenkapital und Gewinn (Box 2). Saez und Zucman (2019, 483) loben den Ansatz am Beispiel der Schweiz als mögliche Lösung zur Bewertung „mittelständischer“ Betriebe, wo keine Börsenkurse zur Verfügung stehen. Das Schätzverfahren hat sich über viele Jahre bewährt und kommt für diverse steuerliche Sachverhalte zur Anwendung, z.B. beim Wegzug, beim Tausch (§ 6 Z 14 EstG) oder bei einer Betriebsaufgabe (Entnahme ins Privatvermögen). Das Wiener Verfahren wird aber auch kritisiert, insbesondere weil es den „wahren Wert“ der Unternehmensbeteiligungen tendenziell unterschätzt, was einer verfassungsrechtlich problematischen Benachteiligung gehandelter Beteiligungen gleichkommen könnte (Hager 2021).

Box 2: Wiener Verfahren

Wertpapiere ohne Kurswert sind laut Bewertungsgesetz „unter Berücksichtigung des Gesamtvermögens und der Ertragsaussichten der Gesellschaft zu schätzen“ (§ 13 Abs 2 BewG). Das dazu erlassmäßig vorgesehene Schätzverfahren ist das „Wiener Verfahren 1996“ (BMF GZ 08 1037/1-IV/8/96), das den gemeinen Wert der Anteile aus dem arithmetischen Mittel von Vermögenswert und durchschnittlichem Ertragswert ermittelt.⁹

$$\text{Gemeiner Wert (G)} = [\text{Vermögenswert (V)} + \text{Ertragswert EUR}] / 2$$

Basis für den Vermögenswert ist das handelsrechtliche Eigenkapital, das um Betriebsgrundstücke und Beteiligungen zu adaptieren und anschließend um grundsätzlich 10% zu kürzen ist. Basis für den Ertragswert ist das durchschnittliche Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT) der letzten drei Jahre, das um diverse Zu- und Abschläge bereinigt und dann mit einer angenommenen Verzinsung von 9% kapitalisiert wird.

$$\text{Ertragswert} = \text{Durchschnittsertrag} * (100/9)$$

In einem Erlass aus 2002 hat das Finanzministerium klargestellt, dass das Wiener Verfahren eine „zwar nicht verbindliche, aber grundsätzlich geeignete Grundlage für die schätzungsweise Ermittlung des gemeinen Wertes“ darstellt, der/die Steuerpflichtige aber jederzeit auch eine andere Schätzung beantragen kann bzw. diese anerkannt wird, wenn das Ergebnis „den tatsächlichen Verhältnissen näherkommt“ als das Wiener Verfahren (BMF GZ 08 1037/1-IV/8/01).

Eine mögliche Reformperspektive ist das „vereinfachte Ertragswertverfahren“ aus Deutschland (§ 200 dt. BewG), durch das das dortige Pendant

⁹ Für eine umfassende Übersicht zum Wiener Verfahren siehe <https://www.wko.at/service/steuern/Ermittlung-des-gemeinen-Wertes-von-inlaendischen-nicht-no.html>.

zum Wiener Verfahren ersetzt wurde. Beim Ertragswertverfahren wird der Wert der Beteiligungen aus den „nachhaltig zu erwartenden Gewinnen“ abgeleitet (ähnlich den betriebswirtschaftlich üblichen Discounted-Cash-flow-Modellen) und ergibt sich als Produkt aus dem durchschnittlichen Betriebsergebnis der letzten drei Jahre und einem Kapitalisierungsfaktor von 13,75¹⁰. Das Ertragswertverfahren kommt auch für das Betriebsvermögen von Einzelunternehmen und Personengesellschaften zur Anwendung (§ 109 dt. BewG).

Alle anderen Vermögenswerte sind grundsätzlich mit dem gemeinen Wert anzusetzen. Bei Lebensversicherungen kann der Rückkaufswert (also der Wert der Lebensversicherung aus Sicht der Versicherung) herangezogen werden. Bei Fahrzeugen kann die Euro-Tax-Liste Verwendung finden. Außergewöhnliche Sammlungen, Antiquitäten, Schmuck und Ähnliches sollten mit sachlich gerechtfertigten besonderen Freibeträgen berücksichtigt werden. Für hochwertige Sammlungen ist gegebenenfalls der Versicherungswert heranzuziehen.

Steuerbefreiungen und spezielle Stundungen

Die Stärke einer Vermögensteuer ist, dass sie alle Vermögensteile zu gleichen Teilen der Besteuerung unterwirft. Ausnahmen sind aus budgetären und rechtlichen Gründen gering zu halten. Steuerfrei bleiben sollten Ansprüche gegenüber Pensionskassen, Kollektivversicherungen und Mitarbeitervorsorgekassen, weil sie sich der Verfügungsgewalt der Anspruchsberechtigten entziehen. Ebenso steuerfrei bleiben sollten Hausrat, Kleidung und Gegenstände des täglichen Gebrauchs. In sozialen Härtefällen könnten spezielle Stundungsmöglichkeiten für die Vermögensteuer auf das Eigenheim überlegt werden, z.B. bis zu einem Verkauf der Immobilie.

Vollzugskosten der Vermögensteuer

Häufig wird die alte Vermögensteuer als eine ineffiziente Steuer bezeichnet, weil ein wesentlicher Teil des Aufkommens für den Vollzug aufzuwenden war (Rappen 1989). Tatsächlich scheinen die Vollzugskosten in den 1980ern und 1990ern ein Argument für die Abschaffung vieler Vermögensteuern gewesen zu sein (Saez und Zucman 2019, 474ff). Dennoch ist es wenig überzeugend, die Erfahrungen von früher auf die aktuelle Vermögensteuerrückbildung zu übertragen, weil aus zumindest drei Gründen die Vollzugskosten einer neuen Vermögensteuer erheblich unter jenen der alten liegen dürften: Erstens ist der Freibetrag wesentlich höher,

¹⁰ Der Kapitalisierungsfaktor impliziert eine Kapitalrendite von 7,3% ($1/13,75$), die etwas unter der im Wiener Verfahren unterstellten Verzinsung von 9% liegt.

was die Anzahl der Veranlagungen auf wenige zehntausend Fälle reduzieren wird. Zweitens bietet das österreichische Bewertungsgesetz zwar eine gute Grundlage für eine Wiedereinführung der Vermögensteuer, aber ebenso viel Potential zur Vereinfachung der Bewertungsverfahren, z.B. beim Grundvermögen oder den nicht gehandelten Anteilspapieren. Hier können sowohl für die Finanzämter als auch für die Steuerpflichtigen die Vollzugskosten gesenkt werden. Drittens stehen der Finanzverwaltung deutlich bessere Kontrollmöglichkeiten zur Verfügung, die die Effizienzverluste durch Nicht- oder Falschdeklaration der Vermögenswerte reduzieren werden. Zu nennen sind hier unter anderem das Kontenregister, das Register der wirtschaftlichen Eigentümer (WiEReg), der automatische Informationsaustausch sowie die Durchbrechung des Bankgeheimnisses für Steuerzwecke (siehe Folgekapitel). Aktuelle Untersuchungen schätzen die Vollzugskosten einer modernen Vermögensteuer auf 10–15% des Steueraufkommens, wobei 10% auf die Entrichtung der Steuerpflichtigen und 5% auf die Erhebung der Finanzverwaltung entfallen (Burgherr 2021).¹¹ Diese Werte liegen über jenen, die üblicherweise für die Einkommensteuer angesetzt werden, zeigen aber keine dramatischen Abweichungen. Die Vollzugskosten der Einkommensteuer werden üblicherweise im Bereich von 5–10% angesetzt (z.B. Reding und Müller 1999).

4. Aufkommen verschiedener Vermögensteuermodelle

Für Zwecke der Aufkommenschätzungen wird auf die dritte Vermögenserhebung der Österreichischen Nationalbank (OeNB) im Rahmen des Household Finance and Consumption Survey (HFCS) zurückgegriffen. Das dort verfügbare Nettovermögen der privaten Haushalte deckt sich weitgehend mit dem hier skizzierten Steuergegenstand (Vermögensarten, Bewertung usw.). In den Originaldaten der Nationalbank fehlen allerdings sehr reiche Haushalte, die aber substantiell zum Steueraufkommen beitragen würden (Kennickell et al. 2022). Heck et al. (2020) berücksichtigen die fehlenden Superreichen mithilfe wissenschaftlich anerkannter Annahmen zum funktionellen Verlauf der Verteilung an der Vermögensspitze und modellieren damit das Vermögen dieser kleinen Gruppe. Auswertungen der OeNB (Andreasch et al. 2015) zeigen, dass das Vermögen von Privatstiftungen jedenfalls mehr als 50 Milliarden EUR ausmacht (Stand 2014).¹² Die notwendigen Informationen über die Anzahl der Stiftungen

¹¹ Vollzugskosten von 0,15% der Bemessungsgrundlage bei einem effektiven Steuersatz von 1%.

¹² Zum Vergleich: Heck et al. (2020) schätzen das gesamte Vermögen unter Berücksichtigung der fehlenden Superreichen auf insgesamt 1.249 Milliarden EUR. Die Originaldaten des HFCS weisen ein Gesamtvermögen von 985 Milliarden EUR aus.

und Verteilung des Vermögens fehlen aber und können daher bei der Aufkommenschätzung nicht berücksichtigt werden. Ähnliches gilt für das Vermögen von in Österreich beschränkt Steuerpflichtigen, zu denen es keine Informationen im HFCS gibt. Die Bemessungsgrundlage ist das Reinvermögen bzw. das angegebene Nettovermögen im HFCS inklusive der geschätzten Nettovermögensbestände für die fehlende Spitze der Verteilung. Die Forscher:innen simulieren im Rahmen ihrer Aufkommenschätzungen eine wissenschaftlich fundierte Bandbreite der zu erwartenden Ausweicheffekte. Dabei gehen sie davon aus, dass sich 20% des Immobilienvermögens, 24% des Finanzvermögens, 13% des Unternehmensvermögens und 100% der sonstigen Vermögenswerte der Besteuerung entziehen. Um einen Extremfall zu simulieren, werden diese Werte in einem Szenario mit starken Ausweicheffekten noch verdoppelt.

Als Grundlage für die Aufkommenschätzungen dienen Heck et al. (2020) vier Tarifvarianten mit unterschiedlichen Freibeträgen und Grenzsteuersätzen, die sich jeweils auf das Vermögen eines Haushalts beziehen.

Tabelle 2: Überblick

1-2-3-4-Tarif	ÖGB-Tarif	GPA-Tarif	SPÖ-Tarif
1% ab 1 Mio. €	0,5% ab 700.000 €	0,5% ab 1 Mio. €	0,5% ab 1 Mio. €
2% ab 10 Mio. €	1,0% ab 2 Mio. €	1,0% ab 2 Mio. €	1,0% ab 10 Mio. €
3% ab 100 Mio. €	1,5% ab 3 Mio. €	1,5% ab 3 Mio. €	
4% ab 1.000 Mio. €			

Quelle: jeweilige Institutionen, eigene Darstellung.

Für eine realistische Einschätzung der zu erwartenden Aufkommen¹³ kann die Variante mit den modifizierten hochgeschätzten Daten inklusive potentieller Ausweichverhalten herangezogen werden (siehe Tabelle 3). Dabei wäre im progressiven 1-2-3-4-Tarif mit 8,8 Milliarden EUR das höchste Aufkommen zu erwarten. Die Tarifvorschläge von ÖGB und GPA unterscheiden sich nur im unterschiedlichen Freibetrag (ÖGB: 700.000 EUR; GPA: 1 Mio. EUR) und somit auch nur geringfügig im erwarteten Aufkommen, das bei gut 5 Milliarden EUR liegen sollte. Selbst der SPÖ-Tarif mit relativ niedrigen Steuersätzen und einer geringen Progression lässt Einnahmen in Höhe von über 3 Milliarden EUR erwarten.

¹³ Aufgrund der fehlenden Informationen zur Vermögensverteilung von Privatstiftungen und von in Österreich beschränkt Steuerpflichtigen kann das Aufkommen dieser Steuer-subjekte nicht berücksichtigt werden, und die Aufkommenschätzungen stellen daher konservative Schätzungen dar.

Tabelle 3: Aufkommensschätzungen für verschiedene Tarifvarianten

In Mrd. EUR	Tarif	Originaldaten	Modifizierte Daten	Modifizierte Daten + Ausweicheffekte	Modifizierte Daten + starke Ausweicheffekte
Untergrenze	1-2-3-4	2,9	9,9	7,7	6,8
Punktschätzer			11,2	8,8	7,7
Obergrenze			13,5	10,6	9,3
Untergrenze	ÖGB	2,8	5,8	4,5	3,9
Punktschätzer			6,7	5,3	4,6
Obergrenze			8,7	6,8	6,0
Untergrenze	GPA	2,5	5,5	4,3	3,8
Punktschätzer			6,4	5,1	4,4
Obergrenze			8,4	6,6	5,8
Untergrenze	SPÖ	1,5	3,5	2,7	2,4
Punktschätzer			4,0	3,2	2,8
Obergrenze			5,1	4,0	3,5

Quelle: Heck et al. (2020).

Anmerkung: Originaldaten beziehen sich auf die Daten des HFCS. Die modifizierten Daten berücksichtigen auch die zugeschätzten Vermögen der Superreichen, die in den Originaldaten fehlen. Die Bandbreite des Steueraufkommens innerhalb eines Tarifs liegt zwischen Unter- und Obergrenze, wobei der Punktschätzer das wahrscheinlichste Steueraufkommen darstellt.

5. Steuerflucht und -vermeidung

Steuerflucht und -vermeidung ist bei jeder bekannten Steuer ein Thema, so auch bei der Vermögensteuer. In der Masse der empirischen Untersuchungen liegt die Semi-Elastizität der Steuerbasis (Nettovermögen zu Verkehrswerten) zwischen 15 und 30% pro Prozentpunkt Vermögensteuer (Brühlhart et al. 2019; Bach und Beznoska 2012). Bei einem effektiven Steuersatz von rund 1% würde sich das steuerpflichtige Vermögen im ÖGB/GPA-Tarif um durchschnittlich gut 20% reduzieren. Beim SPÖ-Tarif weniger, beim 1-2-3-4-Tarif mehr. Ein Teil dieses Effekts kommt von den veränderten Spar- und Investitionsentscheidungen der betroffenen Haushalte („reale Effekte“), der andere Teil durch Steuerflucht und -vermeidung. Über die relative Bedeutung der beiden Kanäle gelangen wissenschaftliche Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen (Scheuer und Slemrod 2020, 207), es ist aber sehr wahrscheinlich, dass der Großteil der Elastizität auf Steuerflucht-Effekte zurückzuführen ist.¹⁴ Advani und Tar-

¹⁴ Brühlhart et al. (2019) schätzen die Semi-Elastizität einer einprozentigen Vermögensteuer auf 43%. Rund 34% entfallen auf den binnenschweizerischen Steuerwettbewerb (der für eine österreichische Vermögensteuer irrelevant wäre), rund 10% auf den inter-

rant (2021) schätzen daher die Semi-Elastizität einer Vermögensteuer, die diese Steuerflucht weitgehend hintanhaltend kann, auf nur 7–17%.

Bei der Steuerflucht selbst können zwei wesentliche Arten unterschieden werden, nämlich einerseits die Verlagerung des Wohnsitzes (Steuerflucht im engeren Sinn) und andererseits die Nicht- bzw. Unterdeklarierung von Vermögenswerten („underreporting“).

Mit dem Wohnsitzwechsel ins Ausland können Steuerpflichtige der unbeschränkten Steuerpflicht und damit zu wesentlichen Teilen auch der Vermögensteuer entgehen. Neben den rechtlichen Regelungen zum Wegzug (siehe unten) spielen ebenfalls geographische Bedingungen eine Rolle. In den USA, einem großen Staat mit zwei Nachbarländern (und einem Steuersystem, das an die Staatsbürgerschaft anknüpft), sind die Voraussetzungen für eine Steuerflucht gänzlich anders als z.B. in Österreich, einem kleinen Land inmitten der EU, wo die unbeschränkte Steuerpflicht durch den Wohnsitz bestimmt ist. Ein Extremfall ist die Schweiz, wo zum internationalen Steuerwettbewerb der nationale hinzutritt und die Migrationseffekte besonders hoch sind (Brühlhart et al. 2019).

Indem die Vermögenswerte nicht bzw. mit einem niedrigeren Vermögenswert deklariert werden, können Steuerpflichtige die Vermögensteuerschuld reduzieren. Das geht vom Nutzen der Spielräume der Bewertungsregeln (Steuervermeidung) bis hin zu klassischer Steuerhinterziehung, z.B. durch das Verstecken von Geld auf Offshore-Konten. Steuerflucht gewinnt mit steigendem Einkommen bzw. Vermögen an Bedeutung. So zeigen Alstadsæter et al. (2019) anhand zufälliger Informationen aus Steuerprüfungen für Norwegen, Schweden und Dänemark, die sie mit Mikrodaten aus Offshore-Leaks verbinden, dass das Ausmaß der Steuerflucht beim reichsten 0,01% der Vermögensverteilung zehnmal höher ist als in der Gesamtbevölkerung. Für eine Vermögensteuer mit hohem Freibetrag und progressiven Steuersätzen ist das von besonderer Relevanz, weil die effektive Vermögensteuerbelastung in diesem Teil der Verteilung am höchsten ist.

Steuerflucht ist aus zwei Gründen problematisch: Einerseits reduziert sie das potentielle Aufkommen der Steuer, andererseits kann die Abwanderung von Know-how und Kapital zu einer Schwächung der wirtschaftlichen Substanz und damit auch zu negativen Effekten auf Investitionen und Beschäftigung führen. Bei der Gestaltung der Vermögensteuer ist Sorge zu tragen, diese möglichst hintanzuhalten.

Nach einer Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Vermögensteuerpflicht bei grenzüberschreitenden Sachverhalten und Weg-

nationalen Steuerwettbewerb (Steuerflucht durch Verlagerung des Wohnsitzes), rund 50% auf Nicht- bzw. Unterdeklarierung von Vermögenswerten und nur 6% auf „reale Effekte“.

zug und einer Einschätzung der österreichischen Situation werden abschließend Bedingungen und Vorschläge für eine Minimierung der Vermeidung einer Vermögensteuer skizziert.

Grenzüberschreitende Sachverhalte

Grundsätzlich sind unbeschränkt und beschränkt steuerpflichtige natürliche Personen zu unterscheiden. Wenn die Person im Inland ansässig ist bzw. ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland hat, dann ist sie unbeschränkt steuerpflichtig und unterliegt der Vermögensteuer mit ihrem Weltvermögen. Beschränkt steuerpflichtige Personen sind jene, die im Ausland ansässig sind (oder ins Ausland übersiedeln), aber über Inlandsvermögen verfügen, welches der Vermögensteuer unterliegt.

In grenzüberschreitenden Sachverhalten werden die Besteuerungsrechte der Staaten durch Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) näher geregelt. Österreich hat gut 90 solcher Abkommen mit anderen Ländern.¹⁵ In 80% der Abkommen ist auch das Vermögen erfasst.¹⁶ Die Standardregelung besagt i.W., dass das Grundvermögen immer nur von dem Staat besteuert werden darf, in dem das Grundstück liegt, und dass das sonstige Vermögen (z.B. Firmenbeteiligungen) immer nur von dem Staat besteuert werden darf, in dem der/die Eigentümer:in ansässig ist. Wenn bspw. Herr Mateschitz seinen Wohnsitz nach Bayern verlegt, dann dürfen seine Firmenbeteiligungen an Red Bull von Österreich nicht mit einer Vermögensteuer belegt werden, egal wo das Unternehmen ansässig ist. Besitzt er Grundstücke in Österreich, können diese aber unabhängig von seinem Wohnsitz durch Österreich besteuert werden. In einzelnen DBA können gegebenenfalls auch andere Regelungen zur Anwendung kommen.

Wegzugsbesteuerung für natürliche Personen

Zieht eine natürliche Person ins Ausland, so sind nach § 27 (6) EStG die bis zum Zeitpunkt des Wegzugs entstandenen stillen Reserven aus Kapitalvermögen (Wertpapiere, Beteiligungen etc.) wie bei einer Veräußerung des Vermögens mit 27,5% Kapitalertragsteuer zu besteuern. Diese Wegzugsbesteuerung im Rahmen der Einkommensteuer steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang zur Vermögensteuer, ist aber mittelbar relevant, weil sie die Kosten eines Wegzugs und damit die Möglichkeiten zur Umgehung der Vermögensteuer nicht unerheblich beeinflussen kann.

¹⁵ Für eine Übersicht siehe <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/internationales-steuerrecht/doppelbesteuerungsabkommen/dba-liste.html>.

¹⁶ In den DBA mit folgenden 15 Staaten (von insgesamt 71 DBA) gibt es keinen eigenen Artikel zur Vermögensbesteuerung: Australien, Großbritannien, Indien, Irland, Japan, Kosovo, Malaysia, Marokko, Nepal, Pakistan, Philippinen, Singapur, Taiwan, Türkei, USA und VAE.

Bei Wegzug in den EU-/EWR-Raum können natürliche Personen einen Antrag auf Nichtfestsetzung der Steuer bis zur tatsächlichen Realisierung der stillen Reserven stellen. Das Gleiche gilt für unentgeltliche Übertragungen (Erbschaft, Schenkung) an natürliche Personen im EU-/EWR-Ausland. Damit können natürliche Personen eine unmittelbare Steuerbelastung vermeiden. Und das potentiell über Generationen, denn: Eine Schenkung oder Erbschaft stellt keine Realisierung dar, zumindest solange der/die Empfänger:in in einem EU-/EWR-Staat ansässig ist.

Die Höhe der Steuer wird im Rahmen des Antrags auf Nichtfestsetzung abgesprochen; es sind also die Anschaffungskosten und der gemeine Wert der Anteilsscheine zum Zeitpunkt des Wegzugs relevant. Die Ermittlung der Anschaffungskosten erfolgt klassisch, entweder über das anteilige Grund-/Stammkapital (allenfalls zuzüglich Kapitalerhöhungen) oder die tatsächlich entrichteten Anschaffungskosten bei einer Fremdanschaffung. Die Ermittlung des gemeinen Werts erfolgt mit dem „Wiener Verfahren 1996“ (siehe Box 2).

„Mausefalle“ bei Privatstiftungen

Privatstiftungen können nicht ohne weiteres „wegziehen“. Sie werden vom Stiftungsvorstand geführt, der sich streng an die Vorgaben des/der Stifter:in in der Stiftungserklärung zu halten hat. Diese Erklärung ist selbst für noch lebende Stifter:innen nur mehr schwer zu ändern. Selbst wenn diese zivilrechtliche Hürde überwunden ist, müsste das Vermögen, damit es der Besteuerung durch Wegzug entzogen werden kann, zuerst aus der Privatstiftung herausgenommen, also zugewendet werden. Die steuerlichen Konsequenzen einer solchen Stiftungsauflösung wären härter als bei der oben dargestellten Wegzugsbesteuerung, weil die KESt nicht nur auf die stillen Reserven, sondern auf die gesamte Substanz zur Anwendung kommt („Mausefalle“).

Davon gibt es nur zwei wesentliche Ausnahmen, nämlich den Widerruf und das begünstigte „Neuvermögen“. Im Fall des Widerrufs erfasst die Kapitalertragsteuer nur die stillen Reserven, nicht die Substanz (vglb. mit der Wegzugsbesteuerung oben). Ein solcher Widerruf ist aber nur möglich, wenn der/die Stifter:in noch lebt und sich einen Widerruf in der Stiftungsurkunde ausdrücklich vorbehalten hat. Im Fall des begünstigten „Neuvermögens“ (Zuwendungen ab 01.08.2008) kann die Substanz – soweit die Bilanzgewinne, Rücklagen und stillen Reserven seit 2008 steuerwirksam zugewendet worden sind (!) – steuerfrei ausbezahlt werden (steuerneutrale Substanzauszahlung). Alternativ kann das Neuvermögen in eine Substiftung „ausgelagert“ werden. Es fällt nur die Stiftungseingangssteuer, aber keine Kapitalertragsteuer an. Eine Substiftung würde der Vermögensteuer aber in gleicher Weise unterliegen wie die „Hauptstiftung“. Bei

einer ausländischen Substiftung würde zusätzlich noch Wegzugsbesteuerung anfallen.

Reformvorschläge

Die Vermögensteuer auf Firmenbeteiligungen und sonstiges Vermögen (nicht aber Grundstücke) kann durch Verlagerung des Wohnsitzes ins Ausland vermieden werden. Österreich als offene Volkswirtschaft im Zentrum der EU mit einem dichten Netz an Doppelbesteuerungsabkommen hat beim Thema Kapitalflucht sicher eine größere Anfälligkeit als große Volkswirtschaften wie die USA. Die Wegzugsbesteuerung ist ein gewisses Hindernis, durch die Antragsmöglichkeit auf Nichtfestsetzung bei natürlichen Personen aber leicht zu umgehen. Die große Bedeutung der Stiftungen, deren Vermögen durch die „Mausefalle“ steuerlich relativ gut abgesichert ist, ist ein Vorteil, der aber einen wirtschaftlichen Preis hat. Unternehmen, die von Stiftungen kontrolliert werden, unterliegen gerade bei stark progressiven Modellen einer hohen impliziten Vermögensbesteuerung, die die Unternehmen nicht umgehen können und die unter Umständen negative Effekte auf deren Investitionstätigkeit und Beschäftigungsentwicklung haben kann.¹⁷

Saez und Zucman (2019, 474ff) machen drei Vorschläge, wie die Vermeidung der Vermögensteuer reduziert werden kann: erstens durch die Bekämpfung von Steuersümpfen und internationaler Steuerhinterziehung durch Amtshilfe und Informationsaustausch zwischen Staaten (z.B. FATCA), zweitens durch die Anknüpfung der unbeschränkten Steuerpflicht an die Staatsbürgerschaft in Verbindung mit einer funktionierenden Wegzugsbesteuerung sowie drittens durch die Minimierung von Gestaltungsmöglichkeiten bei den Bewertungsregeln, z.B. durch „third party reporting“ von Banken.

Aus diesen Erkenntnissen lassen sich Vorschläge für eine Minimierung von Steuervermeidung und Steuerflucht ableiten, die auch auf nationaler Ebene umsetzbar sind:

1) *Verbesserung von automatischem Informationsaustausch und Transparenz*: Die grenzüberschreitende Transparenz von Vermögensverhältnissen hat sich in den letzten Jahren erheblich verbessert. Zu nennen sind

¹⁷ Eine zu starke Vermögensteuerprogression könnte auch einer rechtlichen Restriktion unterliegen. Ausgehend vom verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz verlangt die Spruchpraxis des deutschen Bundesverfassungsgerichts eine sogenannte Sollertragsbesteuerung des Vermögens. Das heißt, dass die Vermögensteuer grundsätzlich aus den laufenden Erträgen der Vermögenswerte zu tragen sein muss bzw. keine „erdroselnde Wirkung“ auf die Vermögenssubstanz haben darf (Scholz und Truger 2013). Für Österreich gibt es keine vergleichbare Rechtsprechung. Bei Wiedereinführung der Vermögensteuer ist aber nicht auszuschließen, dass der VfGH eine solche Rechtsansicht entwickelt.

hier insbesondere der automatische Informationsaustausch über Auslandskonten, an dem inzwischen mehr als 130 Staaten weltweit teilnehmen, sowie das Wirtschaftliche Eigentümer Register, mit dem die EU-Staaten die wirtschaftlichen Eigentümer von juristischen Personen erheben und untereinander austauschen. Diese Informationssysteme sind eine wichtige Ergänzung zu den bestehenden Systemen wie Grund- oder Firmenbuch und erschweren Steuerflucht erheblich, sind an wichtigen Stellen aber noch lückenhaft bzw. ausbaufähig¹⁸. Zu empfehlen ist nicht nur eine Verbesserung der Register selbst, sondern insbesondere auch ihre (weitere) Vernetzung im Sinne eines allgemeinen Vermögensregisters – am besten EU-weit.

2) *Einfache Bewertungsregeln*: Je einfacher und transparenter die Systeme zur Vermögensbewertung ausgestaltet sind, je geringer der Gestaltungsspielraum der Steuerpflichtigen in der Anwendung und je geringer der Kontrollaufwand der Behörden, desto geringer die Steuervermeidung durch „underreporting“. Ein wesentlicher Beitrag in diese Richtung wäre eine administrative Neubewertung des Grundvermögens, wie sie in Kapitel 4 dargestellt wurde. Einer automatischen Meldung des Finanzvermögens durch die Banken steht das Bankgeheimnis (Verfassungsbestimmung) entgegen. Alternativ wären aber spezielle Informationspflichten für Banken und Finanzdienstleister gegenüber den Steuerpflichtigen selbst denkbar, die über Ergänzungsersuchen auch für Kontrollzwecke genutzt werden könnten.

3) *Verschärfung der Wegzugsbesteuerung für Individuen*: Die Besteuerung der stillen Reserven beim Wegzug im Rahmen der Einkommensteuer kann helfen, Steuerflucht hintanzuhalten, wenn sie entsprechend nachgeschärft wird: Wie bei juristischen Personen sollten die stillen Reserven auch beim Wegzug von natürlichen Personen fiktiv realisiert und über fünf Jahre verteilt versteuert werden (Ratenzahlungskonzept).¹⁹ Um die Mobilität im EU-/EWR-Raum nicht zu beeinträchtigen, könnte die Antragsmöglichkeit auf Nichtfestsetzung der Wegzugsbesteuerung bei stillen Reserven von z.B. unter 1 Million EUR bestehen bleiben.

¹⁸ Siehe bspw. Menkhoff und Mieth (2018) für eine Wirksamkeitsanalyse des automatischen Informationsaustausches mit Daten der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich oder Trautvetter und Henn (2020) für eine Transparenzanalyse des Berliner Immobilienmarktes anhand des deutschen Eigentümerregisters. Für Österreich siehe insbesondere den Rechnungshofbericht „Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten“ (2019), wo u.a. Verbesserungspotentiale bei der IT-gestützten Auswertung der erhaltenen Daten geortet werden. Lesenswert auch der Überblick von Drapela (2021) zu den ersten Erfahrungen mit der sogenannten „Konteneinschau“, also den Auskunftsverlangen der Abgabenbehörden gegenüber Kreditinstituten gemäß § 8 Kontenregister- und Konteneinschaugesetz.

¹⁹ Für einen Überblick zu den EU-rechtlichen Rahmenbedingungen siehe Hohenwarther-Mayr (2019).

4) *Absicherung der „Mausefalle“ bei Privatstiftungen*: Die bestehende „Mausefalle“ erschwert eine Steuerflucht von Privatstiftungen erheblich und sollte nach Möglichkeit gestärkt werden. Die Wiedereinführung der Erbschafts- und Schenkungssteuer würde z.B. helfen, die Begünstigungen für das „Neuvermögen“ zu reduzieren. Diese werden mit der Gleichbehandlung von nicht gestiftetem Vermögen gerechtfertigt, das seit 2008 steuerfrei vererbt bzw. verschenkt werden kann.

5) *Erhöhung der Kapitalertragsteuer (für hohe Einkommen)*: Die Erhöhung der Kapitalertragsteuer z.B. auf 30% wie in Schweden würde automatisch sowohl die Wegzugsbesteuerung für natürliche Personen als auch die „Mausefalle“ für Stiftungen verschärfen. Alternativ könnte zudem ein System wie in Dänemark angedacht werden, das neben dem allgemeinen Quellensteuersatz einen höheren besonderen Steuersatz für hohe Kapitaleinkünfte vorsieht.²⁰

Die Anknüpfung der unbeschränkten Steuerpflicht an die Staatsbürgerschaft (wie z.B. in den USA) ist keine Option auf nationaler Ebene, weil sie innerhalb der EU jedenfalls den Grundfreiheiten (Personenfreizügigkeit) widersprechen würde. Gegenüber Drittstaaten wäre sie wohl möglich, allerdings wäre eine solche Umstellung wohl wenig effektiv, da die Auswanderung ins EU-Ausland weiterhin steuerschonend möglich wäre. Dazu kämen Konflikte mit den Doppelbesteuerungsabkommen.

6. Conclusio

Die Diskussion der rechtlichen und ökonomischen Aspekte einer modernen Vermögensteuer für Österreich legt nahe, dass bei intelligenter Ausgestaltung eine effiziente Vermögensbesteuerung mit überschaubarem Steuerwiderstand und verhältnismäßigen Vollzugskosten möglich ist. Teilweise kann dabei auf die Ausgestaltung der früheren Vermögensteuer zurückgegriffen werden, z.B. auf die breite Bemessungsgrundlage über alle Vermögensarten hinweg oder die Veranlagung auf Haushaltsebene. Anders als früher sollten aber Kapitalgesellschaften nicht länger Steuersubjekt sein, um eine Doppelbesteuerung auf Unternehmens- und Anteilseigner:innen-Ebene zu vermeiden. Eine Änderung wird auch beim Tarif angeregt, wo ein progressiver Verlauf mit hohem Freibetrag empfohlen wird, einerseits wegen der positiven Aufkommens- und Verteilungseffekte, andererseits wegen der sinkenden Anzahl an Steuerveranlagungen, die die Vollzugskosten reduzieren wird.

Die Herausforderungen der Vermögensbewertung sind gegeben, können aber mit einer Modifizierung der Verfahren im Bewertungsgesetz effi-

²⁰ Auch hierzu wäre das Endbesteuerungsgesetz (Verfassungsmehrheit) abzuändern.

ziert bewältigt werden. Zentral ist die Neufeststellung der Einheitswerte für das Grundvermögen, wo mit dem Altenglbacher Modell eine Lösung bereitsteht, die auch für die Grundsteuer Anwendung finden kann. Beim land- und forstwirtschaftlichen Vermögen, beim Betriebsvermögen und den nicht gehandelten Anteilspapieren (z.B. GmbH-Beteiligungen) können – mit Blick auf Deutschland – die Verfahren im Bewertungsgesetz erheblich vereinfacht werden. Beim Finanzvermögen könnten spezielle Informationsverpflichtungen für Banken und andere Finanzdienstleister den Aufwand für die Steuerpflichtigen weiter minimieren.

Die Gefahr von Steuerflucht und Steuervermeidung kann durch begleitende Kontrollinstrumente wie den automatischen Informationsaustausch mit anderen Staaten, die Verbesserung der Vermögensregister sowie die Verschärfung der Wegzugsbesteuerung eingedämmt werden. Diese Maßnahmen sind essenziell für das tatsächliche Steueraufkommen (nach Ausweicheffekten), weswegen konkrete Reformvorschläge abgeleitet werden, die auch auf nationaler Ebene umsetzbar sind und zur Ausschöpfung des Steuerpotentials beitragen.

Für die Wiedereinführung der Vermögensteuer in Österreich kann je nach untersuchtem Tarif und den Annahmen zum Ausweichverhalten ein jährliches Steueraufkommen von rund 5 Milliarden EUR erwartet werden.

Literatur

- Acosta-Ormaechea, Santiago/Sola, Sergio/Yoo, Jiae (2019). Tax Composition and Growth: A Broad Cross-country Perspective. *German Economic Review* 20 (4), 70–106. DOI: 10.1111/geer.12156.
- Advani, Arun/Chamberlain, Emma/Summers, Andy (2020). A Wealth Tax for the UK. Wealth Tax Commission. Wealth Tax Commission Final Report.
- Advani, Arun/Tarrant, Hannah (2021). Behavioural responses to a wealth tax. *Fiscal Studies* 42, 509–537.
- Albacete, Nicolás/Dippenaar, Sarah Thandi/Lindner, Peter/Wagner, Karin (2019). Eurosystem Household Finance and Consumption Survey 2017. Methodological notes for Austria. Hg. v. OeNB. Wien.
- Alstadsæter, Annette/Johannessen, Niels/Zucman, Gabriel (2019). Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review* 109 (6), 2073–2103. DOI: 10.1257/aer.20172043.
- Andreasch, Michael/Fessler, Pirmin/Schürz, Martin (2015). Financing the Austrian economy – a bird’s eye view based on the financial accounts from 1995 to 2014 and a look at the road ahead. *Monetary Policy & The Economy* Q4/15, 55 – 73.
- Asen, Elke (2020). Wealth Taxes in Europe. Tax Foundation. Online verfügbar unter <https://taxfoundation.org/wealth-taxes-in-europe-2020/> (abgerufen am 31.3.2022).
- Atkinson, Anthony B. (2015). *Inequality. What can be done?* Cambridge, Massachusetts, London, England, Harvard University Press.
- Atkinson, Anthony B./Bourguignon, François (Hg.) (2000). *Handbook of Income Distribution: North Holland* (1).
- Bach, Stefan (2021). Grunderbe und Vermögensteuern können die Vermögensungleichheit verringern. *DIW Wochenbericht* (50), 807–815. DOI: 10.18723/DIW_WB:2021-50-1.

- Bach, Stefan/Beznoška, Martin (2012). Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Wiederbelebung der Vermögensteuer. Hg. v. Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung. Berlin. Politikberatung kompakt 68.
- Bach, S., Thiemann, A., & Zucco, A. (2015). The top tail of the wealth distribution in Germany, France, Spain, and Greece. VFS Annual Conference 2015 (Muenster): Economic Development – Theory and Policy, Verein für Socialpolitik/German Economic Association.
- Brussels Report (2021). European Commission investigates the idea of an EU Asset Registry. Online verfügbar unter <https://www.brusselsreport.eu/2021/08/30/european-commission-investigates-the-idea-of-an-eu-asset-registry/> (abgerufen am 16.2.2022).
- Brühlhart, Marius/Gruber, Jonathan/Krapf, Matthias/Schmidheiny, Kurt (2019). Behavioral Responses to Wealth Taxes: Evidence from Switzerland. CESifo. CESifo Working Paper Series 7908.
- Burgherr, David (2021). The costs of administering a wealth tax. *Fiscal Studies* 42, 677–697.
- Chamberlain, Emma (2021). Who should pay a wealth tax? Some design issues. *Fiscal Studies* 42, 677–697.
- Daly, Stephen/Hughson, Helen/Loutzenhiser, Glen (2021). Valuation for the purposes of a wealth tax. *Fiscal Studies* 42, 615–650.
- Disslbacher, Franziska/Ertl, Michael/List, Emanuel/Mokre, Patrick/Schnitzer, Matthias (2020). On Top of the Top – Adjusting wealth distributions using national rich lists. WU Vienna University of Economics and Business. Wien. INEQ Working Paper Series 20.
- Drapela, Christian (2021). Auskunftsverlangen der Abgabenbehörden an Kreditinstitute. *SWK* 5/2021, 378.
- Elsässer, Lea/Hense, Svenja/Schäfer, Armin (2017). „Dem Deutschen Volke“? Die ungleiche Responsivität des Bundestags. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 27 (2), 161–180. DOI: 10.1007/s41358-017-0097-9.
- Europäische Kommission (2019). Länderbericht Österreich. SWD (2019) 1019 final. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-austria_en.pdf (abgerufen am 4.7.2022).
- Europäische Zentralbank (2021). HFCS User Database Documentation. Core and derived variables. Online verfügbar unter https://www.ecb.europa.eu/home/pdf/research/hfcn/HFCS_2017_Wave_Core_and_Derived_Variables.pdf (abgerufen am 1.7.2021).
- Fessler, Pirmin/Lindner, Peter/Schürz, Martin (2019). Eurosystem Household Finance and Consumption Survey 2017. First results for Austria. OeNB. Wien.
- Fessler, Pirmin/Mooslechner, Peter/Schürz, Martin/Wagner, Karin (2009). Housing Wealth of Austrian Households. *Monetary Policy and the Economy* Q2/09, 104–124.
- Fessler, Pirmin/Schürz, Martin (2018). Private Wealth Across European Countries: The Role of Income, Inheritance and the Welfare State. *Journal of Human Development and Capabilities* 19 (4), 521–549.
- Förster, M., Llana-Nozal, A., & Nafilyan, V. (2014). Trends in top incomes and their taxation in OECD countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 159, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz43jhlz87f-en>.
- Gilens, Martin (2012). *Affluence and influence. Economic inequality and political power in America*. Princeton, NJ, Oxford, New York, Princeton University Press; Russell Sage Foundation.
- Hager, Peter (2021). Schätzung des gemeinen Wertes: Ist das Wiener Verfahren 1996 für die Schätzung des gemeinen Wertes geeignet? *SWK* 10/2021, 669–677.
- Heck, Ines/Kapeller, Jakob/Wildauer, Rafael (2020). Vermögenskonzentration in Österreich. Ein Update auf Basis des HFCS 2017. Wien. Working-Paper-Reihe der Arbeiterkammer Wien 206.

- Hohenwarter-Mayr, Daniela (2019). Die EuGH-Rs. Wächtler: Neuerliche Wende bei der Wegzugsbesteuerung von natürlichen Personen? EWS 3/2019, 129ff.
- Hofmann, Julia/Marterbauer, Markus/Schnetzler, Matthias (2020). Gerechtigkeitscheck: Wie fair findet Österreich die Verteilung von Einkommen und Vermögen? Neue Erkenntnisse aus dem European Social Survey (ESS). Wien. Working-Paper-Reihe der Arbeiterkammer Wien 201.
- Kennickell, Arthur B./Lindner, Peter/Schürz, Martin (2022). A new instrument to measure wealth inequality: distributional wealth accounts. *Monetary Policy and the Economy* Q4/21, 61–84.
- KMU Forschung Österreich (2013). Analyse der Auswirkungen etwaiger Eigentumssteuern auf KMU. Studie im Auftrag der Wirtschaftskammer Österreich, März 2013.
- Kofler, Georg/Schellmann, Gottfried (2011). Verfassungsrechtliche Aspekte der land- und forstwirtschaftlichen Vollpauschalierung. *SPRW 2011 Steu A*, 89.
- Krenek, Alexander/Schratzenstaller, Margit (2018). A European Net Wealth Tax. Hg. v. WIFO. Wien. WIFO Working Papers 561.
- Lampl, Andreas/Voss, Vanessa (2021). Die 100 reichsten Österreicher. *Trend* vom 25.6. 2021, 28–37.
- Menkhoff, Lukas/Miethe, Jakob (2018). Internationale Abkommen dämmen globale Steuerhinterziehung nur unzureichend ein. *DIW Wochenbericht* (41), 879–886.
- Milanović, Branko (2016). Die ungleiche Welt. Migration, das eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht. Berlin, Suhrkamp.
- Mooslechner, Peter/Schürz, Martin (2009). Verteilung der Geldvermögen. In: Sozialministerium (Hg.). *Sozialbericht 2007–2008*, 275–288.
- Muggenhuber, Gerhard/Mansberger, Reinfried/Navratil, Gerhard/Twaroch, Christoph/Wessely, Reinhold (2013). Kataster als Ausgangspunkt einer flächendeckenden Liegenschaftsbewertung. *Wirtschaft und Gesellschaft* 39 (2), 167–191.
- Norregaard, John (2013). Taxing Immovable Property. Revenue Potential and Implementation Challenges. *IMF Working Paper* 129.
- OECD (2013). *OECD Guidelines for Micro Statistics on Household Wealth*. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*. *OECD Tax Policy Studies* 26. Paris, OECD Publishing.
- Page, Benjamin I./Bartels, Larry M./Seawright, Jason (2013). Democracy and the Policy Preferences of Wealthy Americans. *Perspectives on Politics* 11 (1), 51–73. DOI: 10.1017/S153759271200360X.
- Picek, Oliver/Schratzenstaller, Margit (2008). Ziele und Optionen der Steuerreform: Vermögensbezogene Steuern. WIFO. Wien.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Rappen, Hermann (1989). Vollzugskosten der Steuererhöhung und der Gewährung öffentlicher Transfers. *RWI-Mitteilungen* 40 (3), 221–240.
- Rechnungshof (2019). *Internationaler Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten – Bericht des Rechnungshofes*. Reihe BUND 2019/33.
- Reding, Kurt/Müller, Walter (1999). *Einführung in die Allgemeine Steuerlehre*. München, Vahlen.
- Rossmann, Bruno (2006). Vermögensbesteuerung in Österreich – Reform der Bewertung von Grundvermögen. *Wirtschaft und Gesellschaft* 32 (3), 283–312.
- Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2022). Wealth Taxation. Lessons from History and Recent Developments. *AEA Papers and Proceedings* 112, 58–62.
- Saez, Emmanuel/Zucman, Gabriel (2019). Progressive Wealth Taxation. *Brookings Papers on Economic Activity* Fall, 437–511.

- Scheuer, Florian/Slemrod, Joel (2020). Taxation and the Superrich. *Annual Review of Economics* 12 (1), 189–211. DOI: 10.1146/annurev-economics-081919-115106.
- Scholz, Birger/Truger, Achim (2013). Vermögensbesteuerung in Deutschland. Kurztgutachten zu Optionen einer Reform der Vermögensteuer in Deutschland, erstellt im Auftrag des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Berlin, Mai 2013.
- Tálos, Emmerich/Obinger, Herbert (2020). Sozialstaat Österreich (1945–2020): Entwicklung – Maßnahmen – internationale Verortung. Innsbruck, StudienVerlag.
- Trautvetter, Christoph/ Henn, Markus (2020) Keine Transparenz trotz Transparenzregister. Ein Recherchebericht zu Anonymität im Berliner Immobilienmarkt, erstellt im Auftrag der Rosa Luxemburg Stiftung, Berlin, April 2020.
- Wattl, Sofie R. (2021). Wealth Inequality: A Hybrid Approach toward Multidimensional Distributional National Accounts in Europe. *Review of Income and Wealth*. DOI: 10.1111/roiw.12519.

Zusammenfassung

Weltweit findet eine intensive Diskussion zur Frage der Vermögenskonzentration und ihren negativen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen statt. Trotz der im internationalen Vergleich hohen Vermögensungleichheit ist Österreich bei den vermögensbezogenen Steuern auf den hintersten Rängen. Vorschlägen zur Wiedereinführung einer Vermögensteuer wird regelmäßig der hohe Aufwand der Vermögensbewertung sowie die Gefahr der Steuerflucht entgegengehalten. Die Diskussion der rechtlichen und ökonomischen Aspekte der Vermögensbesteuerung in diesem Artikel legt nahe, dass moderne Vermögensteuermodelle auf Instrumente zurückgreifen können, um diese Herausforderungen effizient zu meistern. Das sind einerseits die Bewertungsregeln im Bewertungsgesetz, die an wesentlichen Stellen vereinfacht werden könnten, andererseits diverse Kontrollinstrumente wie neue Vermögensregister, der automatische Informationsaustausch und die Wegzugsbesteuerung, deren Potential noch nicht vollständig ausgeschöpft wird. Bei optimaler Ausgestaltung können die Vollzugskosten und die Ausweicheffekte einer Vermögensteuer erheblich reduziert werden. Aufkommenschätzungen für Österreich auf Basis international anerkannter Vermögenskonzepte und Bewertungsregeln bei progressiver Ausgestaltung führen – im Mittel der untersuchten Modelle – zu einem jährlichen Steuermehraufkommen von etwa 5 Milliarden EUR.

Schlüsselbegriffe: Vermögensteuer, Bewertungsmethoden, Vermögensungleichheit, Vermögensverteilung

JEL-Codes: D31, H20, H26

Environmental Inequality in Austria: Sociodemographic Disparities in Perceived Environmental Quality

Felix Durstmüller

1. Introduction

In a world that is set within a paradigm of unlimited growth based on a fossil fuel economy while limited by biophysical planetary boundaries (Rockström et al. 2009), negative impacts on the environment are inevitable. Worsening environmental conditions also have a direct impact on human health and well-being. Air pollution is considered to be the single largest environmental risk to human health, causing around 400,000 premature deaths per year in Europe (EEA 2020). That is followed by noise disturbance, which can lead to severe impacts on mental and physical health and is attributed to more than 12,000 premature deaths annually in the EU (EEA 2020). Since the turn of the millennium, extreme weather events like climate change related heatwaves have also gained increasing attention and pose a significant risk to human health. During the 2003 heatwave in Europe, the excess mortality due to heat stress surpassed 70,000 cases (Laurent 2011) and under current global warming scenarios, the European Environment Agency expects an additional 130,000 deaths per year in Europe (EEA 2020).

Nevertheless, environmental pressures are hardly distributed equally across all members of society. Some are more affected, others less and some have a higher capability to adapt to adverse environmental impacts, whereas others have fewer or no means to adapt. Often it is the case that those who are economically worse off are also those who are disproportionately affected by environmental pressures. This represents a condition named environmental inequality, an issue that has been increasingly discussed since it was brought to public attention by the environmental justice movement in the 1980s. Environmental justice also describes an analytical framework for studying conditions of environmental inequality, and in the last several decades, hundreds of studies have proven the existence of various dimensions of environmental inequality (Laurent 2011; De Schutter et al. 2017). Even in Austria, a generally fortunate country in terms of its high overall level of environmental quality (Wendling et al. 2020), the exis-

tence of environmental inequality in regard to air pollution (Miklin 2019; Brenner 2019), noise pollution (Siedl 2016), siting of industrial polluters (Glatter-Götz et al. 2019; Neier 2021) and access to green space (Wimmer 2020; Neier 2020) has been proven.

However, objectively measured environmental inequality (e.g. based on pollution data) is only one part of the bigger picture. Though Ulrich Beck (1992) argued that the new (environmental) risks of our modern society cannot be observed by the human senses, this only holds for negative environmental impacts like greenhouse gas emissions or toxicity of drinking water, whereas environmental burdens like (traffic-related) air and noise pollution as well as negative health impacts due to climate change-related heat stress can, in fact, be directly perceived by affected individuals. In order to fully understand the mechanisms behind environmental inequality and to be able to design policies based on the actual needs of affected groups, it is necessary to also investigate the patterns of perceived environmental quality and exposure to adverse environmental conditions and how they constitute subjective environmental inequality.

Following the call by De Schutter et al. (2017, p.52) for more research on subjective perception of environmental burden in Austria, the study at hand aims to elucidate the sociodemographic disparities in perceived environmental quality and to compare them to results from other environmental inequality studies in Austria. Furthermore, the goal is to highlight configurations of double burden (e.g. being socially deprived and also exposed to higher levels of exposure to adverse environmental effects) in order to derive policy recommendations for ensuring a fair and equal distribution of environmental burdens in Austria following the normative claim of environmental justice (Walker 2012; Schlosberg 2007). The underlying guiding questions of this research are:

- How are environmental quality, air pollution, noise disturbance and heat stress perceived by different socioeconomic groups in Austria?
- Are these results in line with findings from Austrian studies based on objective environmental data?
- What can be done to integrate concerns of environmental justice into Austrian policymaking?

Conceptually and methodologically building upon the work by Baud and Wegscheider-Pichler (2019), who conducted the first and only analysis of subjectively perceived environmental inequality in Austria, the study at hand extends its work and contributes to the existing literature in a three-fold way:

First, it uses the latest data available from the Austrian Microcensus 2019. Second, it adds the social dimensions of gender and migration background as well as the environmental dimension of climate change related heat stress. Third, it puts subjectively perceived environmental quality into

perspective with objectively measured environmental inequality and aims to derive tangible suggestions for policymakers.

The remainder of this study is organised as follows. Section 2 provides an overview of the history as well as the theoretical conception of environmental justice and reviews empirical studies on environmental inequality in Austria. Section 3 describes the data used for the assessment and Section 4 introduces the methodology applied. Section 5 presents and discusses the results with a focus on configurations of double burden and contrasts them with empirical results of previous studies on environmental inequality in Austria. Section 6 discusses limitations of the study and Section 7 concludes, derives policy recommendations, and provides ideas for further research.

2. Literature Review

2.1 Environmental Justice & Environmental Inequality

In a very broad and general conception, the term environmental justice (EJ) – as part of a sustainable development paradigm – is concerned with intertwining environmental issues and social difference (Mitchell 2019; Walker 2012). The term refers to 1) a social movement with the goal to highlight and address environmental injustices and 2) an analytical concept for assessing environmental inequalities, which also serves as the underlying theoretical framework for the study at hand. Therefore, this chapter will briefly trace the emergence of the environmental justice movement, define the terms environmental justice and environmental inequality, and discuss how the concept can be applied to analyse the linkage between the living environment and the socioeconomic status of individuals.

Though the concept of environmental justice dates back to considerations in the work of Freeman (1972), the grass-root activism for racial equality in the US in the 1980s is commonly considered the origin of environmental justice. Protests against a toxic waste landfill situated in a predominately African American neighbourhood in Warren County, North Carolina, in 1982 are widely perceived as the defining episode of the EJ movement (Laurent 2011; Mohai et al. 2009). The spread of the protest movement across the country in the following years, the first empirical studies, and the landmark publication “Dumping in Dixie” by Robert D. Bullard (1990) brought the EJ debate to broader attention. This also led to the recognition of the issue by the US government, which resulted in the establishment of the US EPA Office for Environmental Justice in 1992 and Bill Clinton’s executive order 12898 on environmental justice in 1994, which requires all federal agencies to “make achieving environmental justice part of its mission by identifying and addressing, as appropriate, dis-

proportionately high and adverse human health or environmental effects of its programs, policies, and activities on minority populations and low-income populations” (US Executive Order, No. 12898, 1992). The US Environmental Protection Agency (EPA) was also the first to offer a comprehensive definition of environmental justice, which is:

“(...) the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, colour, national origin, or income, with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies. This goal will be achieved when everyone enjoys: the same degree of protection from environmental and health hazards, and equal access to the decision-making process to have a healthy environment in which to live, learn, and work” (EPA 2021).

Whereas in the US, environmental justice was well established as both a field of academic research and as a political agenda, it was not until the early 2000s that the environmental justice debate started to spill over to other parts of the world and to gain attention in Europe (Laurent 2011; Mitchell 2019). The institutional foothold of EJ in Europe can be found in the United Nations Economic Commission for Europe Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (commonly known as Aarhus Convention), with its objective “to contribute to the protection of the right of every person of present and future generations to live in an environment adequate to his or her health and well-being” by guaranteeing everybody “the rights of access to information, public participation in decision-making, and access to justice in environmental matters” (UNECE 1998, p. 3). Propelled by the Aarhus Convention, academia in Europe commenced its own empirical research, and policymakers started to integrate environmental justice concerns into social policy with England and Scotland as trailblazers (Laurent 2011). Consequently, it was the UK Environment Agency defining three core dimensions of Environmental Justice:

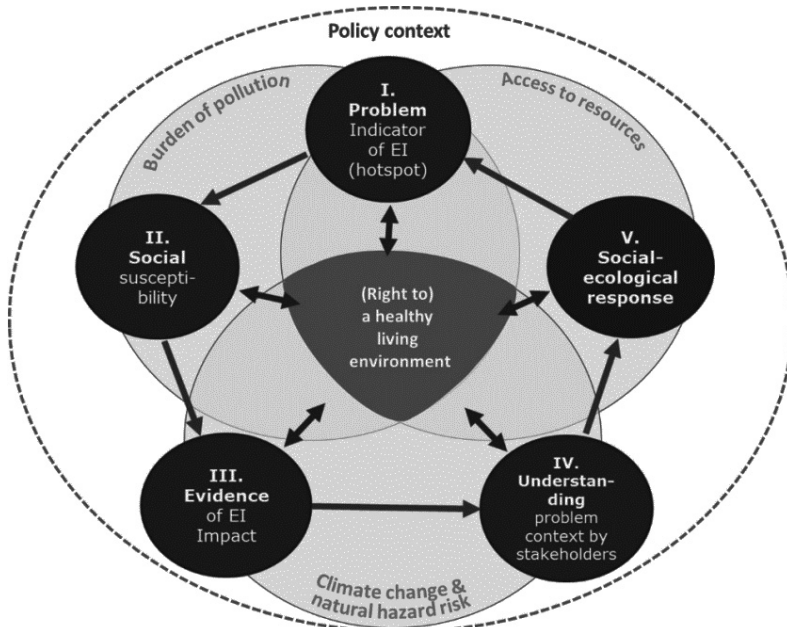
- “Distributive justice is concerned with how environmental ‘goods’ (e.g. access to green space) and environmental ‘bads’ (e.g. pollution and risk) are distributed among different groups and the fairness or equity of this distribution
- Procedural justice is concerned with the fairness or equity of access to environmental decision-making processes and to rights and recourse in environmental law
- Policy justice is concerned with the principles and outcomes of environmental policy decisions and how these affect different social groups”
(Environment Agency 2007, p.8)

Especially the first two dimensions can be found in almost all definitions of EJ and are also mentioned in the definition by the EPA (2021) above: “fair treatment” refers to distributive justice and “meaningful involvement”

to procedural justice. Though the conception of environmental justice in the US and in Europe is very similar, the EJ discourse in Europe distinguishes itself from the US approach by focusing rather on social deprivation as the reason for and social policy as the measure against environmental inequality, whereas in the US aspects of ethnic and racial discrimination, which shall be addressed by legal measures, have dominated the discourse (Laurent 2011; Walker 2012). Nonetheless, environmental inequality based on ethnic backgrounds does also exist in Europe (De Schutter et al. (2017) and Neier (2021), Glatter-Götz et al. (2019), and Brenner (2019) have proven its existence in Austria (see Section 2.2)).

Another distinction worth mentioning is the one between environmental inequality (EI) and environmental justice (EJ). Environmental inequality refers to how things *are*, whereas environmental justice refers to how things *ought to be*. Therefore, environmental justice can be regarded as a *normative and prescriptive* theoretical framework for analysing and challenging inequalities. In contrast, environmental inequality is a *descriptive* concept that objectively analyses conditions of uneven distribution of negative and positive environmental impacts based on measurable data (Walker 2012; De Schutter et al. 2017). Thus, environmental inequality can be regarded as an element of environmental justice, referring to its distributional dimension, which is also the analytical scope of the study at hand.

Figure 1: Environmental Justice Framework (De Schutter et al. 2017, p.7)



However, an unequal distribution is not necessarily always and everywhere unfair or unjust (Walker 2012). Whether something is unjust depends, first of all, on the underlying concept of justice (Schlosberg 2004; Schlosberg 2007), but it is also argued that environmental injustice constitutes itself as a function of the level of exposure to an environmental hazard, the vulnerability or social susceptibility of the affected individuals, and the impact it has on them (De Schutter et al. 2017; EEA 2018). De Schutter et al. (2017) offer a framework for analysing environmental justice issues (see Figure 1) that incorporates the three constitutive factors of environmental injustice and extends it to the sphere of addressing them in the context of policymaking. It suggests five iterative steps: 1) problem identification (determining disproportionate exposure to burdens of pollution, climate change related risks or unequal access to resources), 2) analysis of social susceptibility (identifying socioeconomic deprivation as an explanatory factor), 3) evidence of impact, 4) understanding the problem and 5) developing a socioecological response on a policy level. This framework can also be used for analysing subjectively perceived environmental inequality (De Schutter et al. 2017) and thus, will be applied in this study. Steps 1–3 represent the quantitative analysis, step 4 the comparison with studies based on objective EI and step 5 the formulation of policy recommendations.

2.2 Environmental Inequality in Austria

The literature assessing environmental inequality is manifold, and hundreds of studies on the micro, meso, and macro levels have been conducted all around the globe. However, a comprehensive literature review of international studies would go beyond the scope of this study. Only studies scrutinising environmental inequality in Austria are reviewed (for overviews and meta-analyses of international environmental justice studies, see e.g. Ringuist (2005), Walker (2012), De Schutter et al. (2017), Holifield (2018), and Pasetto et al. (2019)).

In the Austrian context, mentions of environmental inequality (regarding both distribution of adverse environmental effects and distribution of environmentally harmful behaviour), theoretical considerations of environmental justice and qualitative analyses can be found in various publications (Prettenthaler et al. 2008; APCC 2014; Lanegger 2015; Wiesböck et al. 2016; De Schutter et al. 2017; Baum 2020; Miklin and Schneider 2020) and the issue has also found first considerations by the authorities (BMNT 2017). However, the body of detailed empirical analyses in the Austrian context is relatively thin and reveals that environmental inequality is a very recent field of research as almost all publications have been published within the last five years, many of them being master theses. Table 1 pro-

vides an overview of empirical studies on environmental inequality in Austria, and the most important findings will be discussed subsequently.

Table 1: Overview of Environmental Inequality Studies for Austria

	environmental factor (dependent variable)	income (socio- economic status)	education	migration background	unemployed
Siedl (2016)	noise (traffic)	0			
Baud and Wegscheider- Pichler (2019)	perceived environmental quality, air pollution, noise	–			
Brenner (2019)	air pollution (particulate matter, NO ₂)	~	~	+	
Miklin (2019)	air pollution (particulate matter)			+	+
Glatter-Götz et al. (2019)	air pollution (vicinity to industrial polluters)		–	+	+
Neier (2020)	access to greenspace			–	
Wimmer (2020)	access to greenspace			–	
Neier (2021)	air pollution (vicinity to industrial polluters)	~		+	

+ positively correlating; – negatively correlating; ~ mixed results; 0 not correlating; (blank) not tested for

Using a distance-based approach based on the data of European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR), Glatter-Götz et al. (2019) conducted a nationwide analysis of environmental inequality related to the proximity to industrial facilities in Austria. While they could not identify any significant linkages between living in the vicinity of an industrial polluter and sociodemographic characteristics for the state of Vienna, the results for the rest of Austria provided evidence for the existence of environmental inequality in Austria. They found that those living in neighbourhoods within 1km of industrial facilities included a higher share of residents with migration backgrounds, lower levels of education, or those who were more likely to be unemployed (in this study, unemployment was used as a proxy for socioeconomic status/income).

Following a similar approach, also based on data from the E-PRTR, Neier (2021) confirmed that higher levels of industrial air pollution correlated with a higher share of people with migration backgrounds in the area. According to his results, this especially holds true for urban areas (except Vienna). Findings of income were contradictory and not in line with results from the previous study mentioned. It was only in cities, that lower income was associated with higher levels of industrial air pollution (suggesting high levels of segregation in urban areas), whereas in rural areas, even a positive correlation between income and exposure to industrial air pollution was identified, which may come as a surprise to some.

Brenner (2019) investigated environmental inequality in the Austrian state of Styria based on air pollution data (concentration of particulate matter (PM10) and nitrogen oxide (NO₂)). Regarding income, the findings confirmed the results by Neier (2021) that in urban areas, income and air pollution were negatively correlated, whereas, in rural areas, there was a weak positive correlation. Looking at the role of education level, the results were contradictory and did not reveal a clear link between overall air pollution and the highest level of educational attainment. Levels of exposure to NO₂ are the highest for more highly educated people, and levels of exposure to PM10 are the highest for people with lower levels of education. This might be explained by the fact that due to its geographical location, the Styrian capital of Graz has a disproportionately high concentration of particulate matter, and at the same time, many inhabitants have a high degree of education, as Graz is the second most important university city in Austria. Regarding migration background, Brenner's work is in line with the other publications and found strong evidence for environmental inequality based on country of origin. Austrian-born Styrian residents were the least exposed to critical levels of air pollution, whereas residents born in a foreign country had a higher chance of being exposed to harmful levels of air pollution.

Miklin (2019) performed a nationwide analysis of sociodemographic disparities in exposure to air pollution. Following a risk-based approach, the spatial dispersion of particulate matter (PM10, PM2.5) was associated with the geographical distribution of income, unemployment and foreign nationals. Her results also revealed the existence of environmental inequality in Austria and suggested that especially non-nationals and the unemployed are affected by the harmful effects of particulate matter. A non-linear relationship between income and exposure to particulate matter was discovered: air pollution tended to rise with increasing income up to a reversing point of approximately 40,000 euros of annual income. A further increase in income was then associated with declining levels of air pollution by particulate matter. No link could be found between the share of low-skilled workers in a certain area and the concentration of particulate matter.

The only work in regard to noise pollution in the Austrian context is provided by Siedl (2016), who analysed the relationship between road traffic noise and socioeconomic status in Austria's capital of Vienna. The study introduced a neighbourhood socioeconomic position index, which combines age, sex, occupational status, level of education, ethnicity, housing conditions, and possible lone parenthood in a single composite index. However, the results did not reveal an overall significant correlation between noise levels and socioeconomic status. Only for certain registration districts (sublevels of districts) of Vienna, a double burden/blessing situation could be identified.

However, in contrast to analysing the inequality of the distribution of environmental bads, also the unequal distribution of environmental goods presents a vital dimension. Accordingly, Neier (2020), as well as Wimmer (2020), have scrutinised the access to green space and proximity to urban vegetation in Vienna. Using a segregation-based approach and utilising remote sensing data about the spatial distribution of vegetation in Vienna provided by the Sentinel-2 satellite, Neier (2020) found robust evidence that “foreigners are more environmentally segregated from urban vegetation than non-foreigners” (p.18). This especially holds true for the Viennese districts of Favoriten, Simmering, and Floridsdorf. These districts are characterised by a high share of foreign-born residents and very little green space. The results were confirmed by Wimmer (2020) using a similar methodological approach.

The common characteristic of all studies mentioned so far is that the dependent environmental variable is of objective nature, e.g. air pollution measured as the concentration of a substance per volume or the existence of an industrial facility. A publication by Baud and Wegscheider-Pichler (2019) is the only Austrian study elucidating the subjective exposure to environmental harms, e.g. the perceived disturbance of individuals by air pollution. Using survey data from the Austrian Microcensus 2015, which included an additional module about environmental conditions and environmental behaviour, they investigated the link between income and various perceived environmental burdens. It was revealed that lower-income households rated the overall environmental quality lower and reported a higher burden of air pollution and disturbance by noise. The work by Baud and Wegscheider-Pichler (2019) serves as the basis for this study in regard to the conceptional and methodological approach. However, the work at hand uses a more recent dataset (Microcensus 2019) and extends the analysis to other sociodemographic variables (migration background and gender) and the environmental dimension of heat exposure.

3. Data

The study was carried out using data from the *Austrian Microcensus 2019* (MC) survey, which was provided by *Statistics Austria*, Austria’s federal statistical office. The MC is a cross-sectional survey of the Austrian population and with more than 20,000 households surveyed per quarter, it is the largest regularly conducted sample survey in Austria. It focuses on employment and unemployment as well as housing stock and housing conditions and therefore also constitutes the official Labour Force Survey and Housing Survey of Austria as required by official regulations. Participating households are selected at random from the central register of resi-

dents and all members (aged 15 or above) of a sampled household are obliged to take part in the survey. Each household is interviewed every 3 months, five times in a row. The interviews are conducted by CAPI (Computer Assisted Personal Interview) for the first interview, and CATI (Computer Assisted Telephone Interview) techniques for the following interviews. The sample of the MC is almost equally stratified along the 9 states of Austria (except Vienna has a larger sample size and Burgenland has a smaller sample size). The data is extrapolated to the total population of Austria by calibrated survey weights. Therefore, the results are representative for the overall population of Austria (for further information on the Austrian MC, see Statistik Austria (2021)).

Each year, the MC is accompanied by an additional module focusing on a special area of interest. In 2019, this additional part dealt with questions of environmental conditions and environmental behaviour (hereinafter called *environmental module*) (Statistik Austria 2020). In contrast to the main part of the MC, the participation in the environmental module was voluntary and therefore it encompassed a lower sample size of 7,021 individuals (not households), which constitutes the data base for this study. Thanks to additional sampling weights provided for this subset, the sample represents a total population of 7,371,330 individuals above 15 years of age in Austria.

Table 2 summarises the distribution of the sociodemographic characteristics of the study population. The characteristics used for analysis encompass *age, gender, level of education, occupational status, type of job, migration background, degree of urbanisation, type of family, housing conditions* and *monthly net income from employment*. The age of respondents is included as a continuous variable in analysis, but for demonstrative purposes, is given in descriptive tables in age groups. With regard to gender, it is only distinguished between *women* and *men* as the survey did not allow for any other response category. The highest level of educational achievement is classified into *tertiary, post-secondary (non-tertiary), upper secondary, lower secondary* and *primary* education along the lines of the International Standard Classification of Education (ISCED 2011) (UNESCO 2012). Concerning occupational status, it is distinguished between *working, unemployed* and *retired* people as well as *students, housewives and househusbands*, and *other* (combining persons in parental leave, military/civil service, permanently unable to work, and those, who responded with “other”). With regard to the level of the job, the categories *self-employed, upper, upper middle, middle, lower middle* and *lower* are applied. Migration background is defined as whether both parents were born in a foreign country, independently of the respondent’s place of birth. Following this definition, 20 percent of the study population exhibited a migration background. The degree of urbanisation applies the definition by Eurostat

Table 2: Sociodemographic Characteristics of the Study Population

	Percentage (%)		Percentage (%)
<i>Age</i>		<i>Migration Background</i>	
<25	11.4	no	80.0
25–34	16.1	yes	20.0
35–44	15.8	<i>Urbanisation</i>	
45–54	18.1	thinly populated	38.1
55–64	16.7	intermediate	29.9
>64	21.9	densely populated	32.0
<i>Gender</i>		<i>Type of Family</i>	
male	48.8	couple w/o children	27.8
female	51.2	couple w/ children	39.5
<i>Education</i>		singles	20.2
tertiary	21.8	single parents	7.3
post-secondary (non tertiary)	20.2	other	5.3
upper secondary	12.9	<i>Flats</i>	
lower secondary	32.2	1 or 2	54.1
primary	12.9	3 or more	45.9
<i>Occupational Status</i>		<i>Category of Flat</i>	
working	55.6	cat. A	96.4
unemployed	3.2	cat. B or below	3.6
retired	27.1	<i>Income*</i>	
student	7.5	M	2,391.0 € [± 980]
housewife/-husband	3.0	M	2,204.5 €
other (not working)	3.5	Mdn.	[IQR 1,525.1; 3,001.1]
<i>Type of Job</i>		Total Population (N)	7,371,330 (*N = 3,812,998)
self-employed	7.6	Sample Size (n)	7,021 (*n = 3,749)
upper	9.2		
upper middle	8.9		
middle	17.4		
lower middle	7.8		
lower	10.1		
not working	39.0		

(2021) and distinguishes between *densely* populated areas (cities), *intermediate* density areas (towns and suburbs), and *thinly* populated areas (rural areas). The type of family contains the following categories: *couples with children*, *couples without children*, *singles*, *single parents*, and *other*.

Housing conditions are conceptualised by two variables: first, the number of flats in the building (distinguishing between a *1 or 2 family home* and a multi-storey building containing *3 or more flats*) and second, whether the flat or house conforms to *category A* of housing or exhibits characteristics of *category B or below*. The main distinguishing feature between category A and the lower categories is whether the flat has a common heating and water heating system. Further, to be classified as category A, the flat has to comprise at least 30 m² of living space. Income data from wage tax registers is only available for employees. This reduces the sample size for the regression analysis to a subset of 3,749 observations, excluding persons, who are not working or are self-employed. This represents one of the major limitations of this study (further information on this shortcoming can be found in Section 6 and a (discarded) attempt to overcome this limitation by adding income data from the EU-SILC dataset is presented in Online

Appendix B.1). The monthly net income from employment exhibits a mean of 2,391 euros and a median of 2,205 euros. To allow for easier interpretation of results, in the regression models, income is modelled in hundreds of euros.

The perceived environmental conditions have been surveyed by two sets of four questions each (see Appendix A.1 for the verbatim of the questions used). In the first set of questions, the respondents were asked to rate the overall environmental conditions for four aspects (overall environmental quality, air quality, noise situation, and quantity and quality of green space) as either *good* or *bad*. Thus, the answers were included as dichotomous categorical variables in the analysis. The second set of questions evaluated the perceived personal exposure to four kinds of adverse environmental impacts: odour and fumes, dust and soot, noise, and extreme heat. Questions about personal exposure to noise, odour or fumes and heat stress were asked separately for daytime and nighttime and were answered on a Likert scale (1-5). To gain variables for the overall personal exposure to each of these conditions, the score for daytime and nighttime annoyance was added and then subsequently broken down into the three categories *low* (total score ≤ 4), *medium* (5–7) and *high* (≥ 8) exposure. Disturbance by dust and soot was assessed separately for winter and summer and the survey distinguished between general disturbance and disturbance in living quarters. For the sake of comparability, the responses were also operationalised as a single three-level index of *low*, *medium* and *high* exposure.

4. Methods

Statistical analysis was performed in R (R Core Team 2021) using the *survey* package (Lumley 2020) to account for complex sample survey design and to incorporate the sampling weights. Basic relationships between perceived environmental exposure and sociodemographic characteristics are displayed in crosstabulations and main findings are visualized in bar graphs using the *stargazer* and *ggplot2* packages (Hlavac 2022; Wickham 2016). For further analysis, multivariate logistic regression models were applied, which – however – were limited to the subset of 3,749 of employed persons due to the above-mentioned lack of income data for other groups. The logistic regression approach was chosen to account for the categorical character of the response variables (Hosmer et al. 2013). Unlike linear regression models that predict a numerical value of the dependent variable by the OLS method, logistic regression predicts the probability of the outcome variable to be a certain value by maximum likelihood estimation. Logistic regression represents a form of a generalised linear model that uses a logistic link function and can be stated as:

$$P(Y = 1) = \frac{1}{1 + e^{-z}}$$

with P being the probability that the independent variable Y takes the value 1, and z being a linear regression model of the explanatory variables in the form of:

$$z = \beta_0 + \beta_1 * x_1 + \beta_2 * x_2 + \dots$$

In order to ascertain the odds of the outcome variable taking a certain value, the probability of the variable taking this value is divided by the probability of it not taking this value, which leads to the so-called logit-transformation:

$$\log \textit{it} = \textit{odds}_{\log} = \log \left[\frac{P(Y = 1)}{1 - P(Y = 1)} \right] = \alpha + \beta_1 * x_1 + \beta_2 * x_2 + \dots$$

For the purpose of more intuitive interpretation, results of logistic regression models are usually presented as odds ratios (OR) accompanied by a confidence interval. Odds ratios can be retrieved by exponentiating the regression coefficients. For categorical predictors, the OR is the odds of a certain outcome of the explanatory variable in comparison to the reference category of the predictor. For continuous predictors, OR can be interpreted as the increase/decrease of odds of a certain outcome of the explanatory variables for a one unit increase in the predictor.

In the study at hand, all sociodemographic variables were tested in bivariate analysis (see Online Appendix B.2) and those which proved to be significant for at least two of the dependent environmental variables were included in the full models. As the survey questions on overall environmental quality, air quality, noise situation and quality and quantity of green space were answered in the dichotomous categories of good and bad, binomial (or binary) logistic regression was applied. To exemplify, the model for the assessment of overall environmental quality (EQ) can be stated as:

$$\log \left[\frac{P(EQ = \textit{bad})}{1 - P(EQ = \textit{bad})} \right] = \alpha + \beta_1(\textit{age}) + \beta_2(\textit{gender}_{\textit{female}}) + \beta_3(\textit{education}) + \beta_4(\textit{income}) + \beta_5(\textit{jobtype}) + \beta_6(\textit{migration}_{\textit{yes}}) + \beta_7(\textit{urbanisation}) + \beta_8(\textit{family}_{\textit{couple w/ o children}}) + \beta_9(\textit{family}_{\textit{singles}}) + \beta_{10}(\textit{family}_{\textit{single parent}}) + \beta_{11}(\textit{family}_{\textit{other}}) + \beta_{12}(\textit{flats}_{\textit{2 or more}}) + \beta_{13}(\textit{flatCategory}_{\textit{B or below}})$$

It can be seen that for independent categorical variables, coefficients for each category except the reference category were calculated. The models for the overall assessment of air quality, noise situation and quality and quantity of green space are conceptualised in the same form. The goodness of fit of the binomial logistic regressions models was assessed by calculating Nagelkerke's Pseudo R^2 (Nagelkerke 1991) and running the Hosmer-Lemeshow test (Hosmer et al. 2013). The values of Nagelkerke's

Pseudo R^2 suggest a rather low explanation of variance, but all models pass the Hosmer-Lemeshow test ($p \geq 0.05$) and can therefore be considered as valid models for analysing the dependent variables.

The personal exposure to odour/fumes, dust/soot, noise and heat is measured in three categories (*low, medium, high*), which exhibit a natural order. Therefore, ordinal logistic regression based on the proportional odds model was applied (Hosmer et al. 2013; UCLA 2021). The underlying assumption of this model is that the relationship between each pair of outcome groups is the same. This so-called proportional odds assumption needs to be tested before applying ordinal logistic regression, but, if fulfilled, allows for a single set of coefficients for all cutpoints, which serves the easier interpretation of the results. In these models, the proportional odds assumption was tested by applying the Brant-test (Brant 1990) as implemented in R by the *brant* package (Schlegel and Steenbergen 2020). The assumption could be verified for all models ($p \geq 0.05$). The model for perceived exposure to odour and fumes (OF) can be stated by the following two equations (values 1, 2, 3 corresponding to *low, medium, high* exposure):

$$\log \left[\frac{P(\text{OF} \geq 1)}{1 - P(\text{OF} \geq 1)} \right] = \alpha + \beta_1(\text{age}) + \beta_2(\text{gender}_{\text{female}}) + \beta_3(\text{education}) + \beta_4(\text{income}) + \beta_5(\text{jobtype}) + \beta_6(\text{migration}_{\text{yes}}) + \beta_7(\text{urbanisation}) + \beta_8(\text{family}_{\text{couple w/o children}}) + \beta_9(\text{family}_{\text{singles}}) + \beta_{10}(\text{family}_{\text{single parent}}) + \beta_{11}(\text{family}_{\text{other}}) + \beta_{12}(\text{flats}_{2 \text{ or more}}) + \beta_{13}(\text{flatCategory}_{B \text{ or below}})$$

$$\log \left[\frac{P(\text{OF} \geq 2)}{1 - P(\text{OF} \geq 2)} \right] = \alpha + \beta_1(\text{age}) + \beta_2(\text{gender}_{\text{female}}) + \beta_3(\text{education}) + \beta_4(\text{income}) + \beta_5(\text{jobtype}) + \beta_6(\text{migration}_{\text{yes}}) + \beta_7(\text{urbanisation}) + \beta_8(\text{family}_{\text{couple w/o children}}) + \beta_9(\text{family}_{\text{singles}}) + \beta_{10}(\text{family}_{\text{single parent}}) + \beta_{11}(\text{family}_{\text{other}}) + \beta_{12}(\text{flats}_{2 \text{ or more}}) + \beta_{13}(\text{flatCategory}_{B \text{ or below}})$$

A single set of coefficients ($\beta_1 \dots \beta_{13}$) is then derived from the two equations. Models for the perceived exposure to dust/soot, noise and heat were conceptualised in the same form. In the following sections results for all models are presented as odds ratios accompanied by a 95% confidence interval.

7. Results

Based on survey data from 7,021 respondents on their assessment of environmental quality and their personal exposure to air pollution, noise disturbance and heat stress, the relationship between sociodemographic characteristics, and perceived adverse environmental conditions was ana-

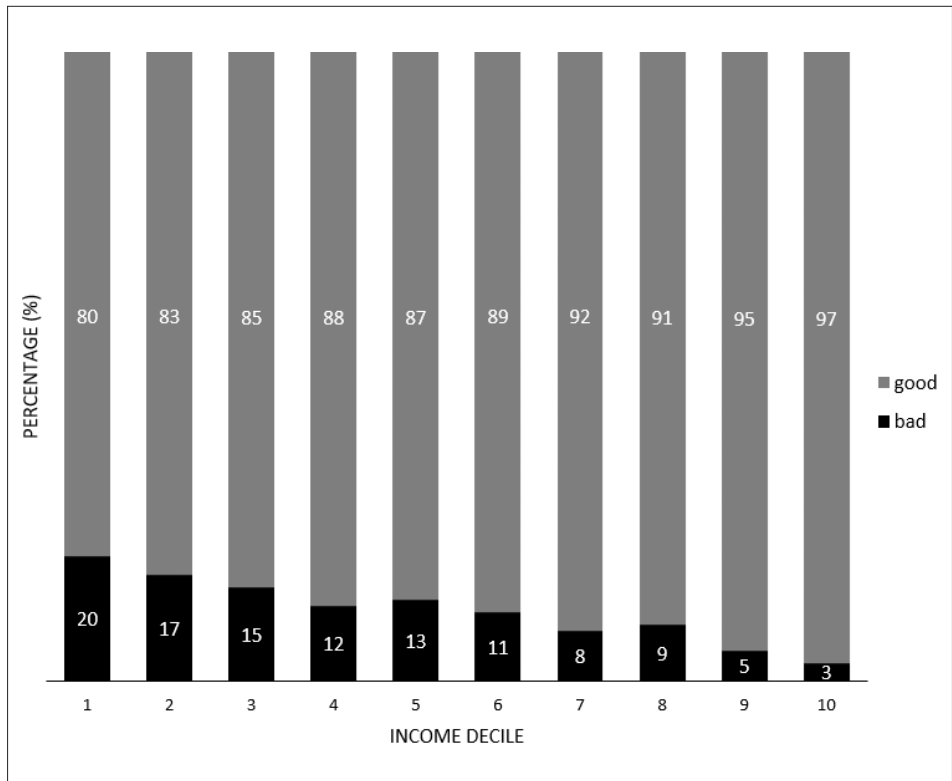
lysed nation-wide. In addition, separate analysis was conducted for Austria's capital of Vienna, as other studies suggested significant differences between environmental inequality in Vienna and the rest of Austria. Results of the separate analysis for Vienna are presented if they significantly differ from the results of the nation-wide model.

Table 3 provides an overview of the evaluation of certain aspects of overall environmental quality and Table 4 shows the level of exposure to air pollution (odour/fumes and dust/soot), noise disturbance and heat stress. Tables 5 and 6 present the results from the multivariate logistic regression models.

7.1 Overall Environmental Quality

The assessment of the overall environmental quality exhibits a strong association with typical socioeconomic indicators. Whereas only 3 percent of people in the highest income decile rated overall environmental quality as *bad*, this number increases to 20 percent in the lowest income decile (see Figure 2).

Figure 2: Rating of Overall Environmental Quality by Income Decile



Additionally, Table 3 shows that lower levels of education and being female related to a worse rating of environmental quality. Further, differences in regard to occupational status have been discovered. Whereas only around 10 percent of people in employment and students evaluated overall environmental quality as *bad*, the percentage is higher among the unemployed (12.5%), housewives/-husbands (15.7%) and retirees (17.3%). No obvious differences in the rating of overall environmental quality could be observed with regard to the type of family, housing conditions, type of job or the age of those surveyed.

Interestingly, and contradictory to findings from most other studies, which suggest that people with migration backgrounds face worse environmental conditions (Glatter-Götz et al. 2019; Neier 2021; Brenner 2019; Miklin 2019), Table 3 shows that 91.6 percent of people with migration backgrounds rated overall environmental quality as *good*, whereas only 86.0 percent of people without migration backgrounds did. Considering the very high general environmental quality in Austria (Wendling et al. 2020), one might hypothesise that people with migration backgrounds may have an underlying perception bias, comparing the environmental quality in Austria to the environmental quality in their countries of origin, which leads to this assessment.

The evaluation of the perceived quality and quantity of green space reveals fewer differences among sociodemographic groups. Comparable to the findings for overall environmental quality, more women and lower-educated people rated the quality and quantity of green space as *bad*. Further, Table 3 also reveals a gradient in regard to age. Only 5.7 percent of respondents under the age of 25 evaluated the quantity and quality of green space as *bad*, whereas the percentage almost doubled for people aged above 64. Additionally, the degree of urbanisation and housing conditions influenced the assessment of the quality and quantity of green space.

While only about 6.5 percent of people living in thinly or intermediately populated areas perceived the quantity and quality of green space as *bad*, 11.0 percent of respondents in urban areas gave this rating. Of the people living in category A flats, only 7.7 percent perceived the quality and quantity of green space to be unsatisfactory, whereas 14.0 percent of individuals living in flats of category B or below did.

The influence of age and housing conditions on the assessment of the quality and quantity of green space cannot be confirmed by the logistic regression model (Table 5). Statistically significant influencing factors in the evaluation of green space are: the highest educational achievement, gender, and the degree of urbanisation. Considering that Neier (2020) and Wimmer (2020) found that especially people with migration backgrounds were suspected to be segregated from green space, one may expect a reflection of this finding in the self-report assessment of quality and quantity

Table 3: Percentage of People Rating Certain Aspects of Environmental Quality as *Bad* in Relation to Sociodemographic Characteristics

	% bad			
	Environmental Quality	Air Quality	Noise	Greenspace
<i>Age</i>				
<25	13.9	12.1	23.3	5.7
25–34	9.4	11.8	26.2	7.3
35–44	10.3	10.0	26.1	6.9
45–54	10.4	12.7	25.7	7.6
55–64	12.6	13.6	28.7	8.6
>64	18.2	16.1	31.1	10.2
<i>Gender</i>				
male	9.5	10.2	25.6	6.5
female	16.4	15.4	28.6	9.6
<i>Education</i>				
tertiary	5.8	12.0	27.2	6.7
post-secondary (non tertiary)	7.5	12.4	26.2	5.2
upper secondary	12.9	12.7	25.3	8.8
lower secondary	16.6	13.2	28.6	8.8
primary	22.5	15.0	27.6	11.1
<i>Income*</i>				
highest decile	2.6	8.8	23.3	4.1
lowest decile	19.8	15.2	25.6	7.1
<i>Occupational Status</i>				
working	10.5	11.3	25.2	7.2
unemployed	12.5	17.9	37.5	9.6
retired	17.3	15.2	29.9	10.4
student	10.1	14.7	28.9	4.0
housewife/-husband	15.7	18.1	26.5	8.4
other (not working)	15.1	8.7	27.1	7.7
<i>Type of Job</i>				
self-employed	8.3	11.8	24.2	6.8
upper	3.9	9.0	25.8	5.4
upper middle	6.9	10.8	26.0	6.6
middle	11.2	13.7	24.9	7.1
lower middle	14.8	6.8	25.4	8.7
lower	16.9	13.3	24.8	7.6
not working	16.1	15.5	30.6	9.4
<i>Migration Background</i>				
no	14.0	13.2	26.8	8.4
yes	8.4	13.0	31.5	7.0
<i>Urbanisation</i>				
thinly populated	13.4	8.3	21.1	6.6
intermediate	11.9	11.8	26.5	6.3
densely populated	12.6	19.6	35.3	11.0
<i>Type of Family</i>				
couple w/o children	13.3	13.2	28.7	8.1
couple w/ children	10.0	10.0	23.4	6.4
singles	16.0	17.7	32.4	10.7
single parents	16.1	16.9	28.2	8.1
other	12.6	10.0	28.2	7.9
<i>Flats</i>				
1 or 2	12.1	8.8	22.3	6.5
3 or more	13.4	17.9	33.1	9.6
<i>Category of Flat</i>				
cat. A	12.6	12.8	27.1	7.7
cat. B or below	14.0	13.8	13.8	14.0
<i>n</i> = 7,021 / * <i>n</i> = 3,749				

Table 4: Percentage of Low/Medium/High Exposure to Various Environmental Burdens in Relation to Sociodemographic Characteristics

	Odour/Fumes			Dust/Soot			Noise			Heat		
	% l	% m	% h	% l	% m	% h	% l	% m	% h	% l	% m	% h
<i>Age</i>												
<25	94.0	4.5	1.4	89.6	5.1	5.3	75.3	16.1	8.6	31.1	42.9	26.0
25-34	94.9	3.6	1.5	86.8	4.5	8.8	78.8	13.4	7.9	31.9	37.0	31.1
35-44	96.4	2.6	1.1	87.8	5.8	6.4	79.1	13.5	7.3	37.2	31.3	31.5
45-54	94.7	3.2	2.1	84.0	6.7	9.3	79.9	11.5	8.6	34.1	36.0	29.9
55-64	92.8	4.6	2.6	82.5	6.7	10.8	82.1	10.6	7.3	34.9	33.0	32.1
>64	94.4	3.7	1.8	85.5	6.8	7.7	82.7	11.2	6.1	42.0	31.3	26.6
<i>Gender</i>												
male	95.4	3.1	1.4	86.7	5.7	7.6	81.5	11.6	6.9	38.2	35.0	26.8
female	93.7	4.2	2.1	84.9	6.3	8.8	78.7	13.2	8.1	33.4	34.4	32.2
<i>Education</i>												
tertiary	95.6	3.1	1.3	84.0	6.6	9.3	75.2	16.8	8.0	38.5	32.7	28.8
post-secondary (non tertiary)	94.1	4.0	1.9	83.7	6.1	10.2	77.4	14.1	8.5	36.1	35.4	28.5
upper secondary	94.2	4.0	1.8	86.9	5.0	8.1	83.3	9.5	7.2	30.8	35.3	33.9
lower secondary	94.6	3.5	1.9	87.2	5.6	7.2	82.2	10.2	7.6	36.9	35.1	28.0
primary	93.8	4.0	2.2	87.3	6.8	5.9	83.7	11.0	5.3	33.0	35.1	32.0
<i>Income*</i>												
highest decile	97.5	2.2	0.2	89.0	4.8	6.2	82.2	12.0	5.9	40.0	32.8	27.3
lowest decile	93.4	5.1	1.5	83.2	6.9	9.9	78.0	12.4	9.6	34.4	41.5	24.1
<i>Occupational Status</i>												
working	95.6	3.0	1.3	86.7	5.3	8.0	80.4	11.8	7.8	34.4	35.9	29.7
unemployed	89.0	8.8	2.3	81.9	8.2	9.9	73.9	16.5	9.7	33.1	33.5	33.5
retired	94.3	3.8	1.9	84.9	6.9	8.2	83.5	10.7	5.9	40.5	31.2	28.3
student	93.5	5.1	1.4	85.8	5.3	9.0	71.4	20.4	8.2	32.3	37.6	30.2
housewife/-husband	90.7	6.3	3.0	82.2	8.0	9.7	74.2	13.9	11.9	41.9	31.8	26.3
other (not working)	90.0	2.7	7.3	84.0	8.5	7.5	76.7	14.0	9.3	25.5	38.7	35.8
<i>Type of Job</i>												
self-employed	95.1	3.1	1.8	87.4	4.6	8.0	82.6	9.6	7.8	40.0	34.8	25.2
upper	95.7	2.7	1.6	84.1	5.5	10.4	79.8	13.2	7.0	37.1	34.8	28.1
upper middle	95.4	3.4	1.2	83.3	6.8	9.9	75.1	15.9	9.1	35.2	37.1	27.7
middle	95.4	2.9	1.7	80.1	5.5	7.4	78.6	13.9	7.6	31.9	37.6	30.4
lower middle	97.1	1.5	1.4	90.3	3.9	5.9	87.9	6.6	5.5	32.4	35.9	31.7
lower	93.3	5.3	1.4	85.6	5.8	8.5	79.8	11.5	8.7	31.5	35.0	33.5
not working	93.4	4.4	2.2	84.9	6.9	8.1	79.9	12.7	7.3	36.3	32.4	29.3

	Odour/Fumes			Dust/Soot			Noise			Heat		
	% l	% m	% h	% l	% m	% h	% l	% m	% h	% l	% m	% h
<i>Migration Background</i>	95.0	3.5	1.5	87.0	5.8	7.3	80.7	12.5	6.7	36.2	34.7	29.1
	92.0	4.4	2.9	80.8	7.1	12.1	77.3	12.1	10.7	34.2	34.5	31.3
<i>Urbanisation</i>	96.0	2.6	1.4	90.6	4.7	4.7	87.6	7.7	4.7	39.3	35.7	25.1
	95.3	3.4	1.3	86.8	5.6	7.6	81.6	11.5	6.9	36.4	33.4	30.2
	92.1	5.2	2.7	79.0	8.0	13.0	69.6	18.9	11.5	31.1	34.7	34.2
<i>Type of Family</i>	94.0	4.4	1.6	85.9	5.9	8.3	80.0	13.0	7.0	39.0	32.5	28.5
	95.6	2.8	1.6	88.7	4.6	6.7	81.3	11.4	7.4	35.0	37.4	27.5
	94.1	4.0	2.0	81.6	8.1	10.3	78.6	12.2	9.1	34.1	33.1	32.8
	91.4	5.1	3.4	80.2	8.9	10.9	76.1	15.6	8.3	29.2	31.9	38.9
	95.9	2.9	1.2	86.3	6.1	7.7	81.9	13.6	4.4	39.7	35.3	24.9
<i>Flats</i>	95.7	3.0	1.3	89.3	4.8	5.9	85.7	9.2	5.1	38.6	34.6	26.9
	93.2	4.5	2.3	81.6	7.4	10.9	73.4	16.2	10.4	32.5	34.8	32.7
<i>Category of Flat</i>	94.6	3.6	1.8	85.8	5.9	8.3	80.8	12.4	7.6	35.8	34.8	29.4
	93.4	5.4	1.3	84.3	8.8	6.8	82.4	12.7	4.9	35.2	31.9	32.9

n = 7,021 / * n = 3,749

Table 5: Determinants of Perceived Environmental Quality (Binomial Logistic Regression).

	Environmental Quality		Air Quality		Noise Situation		Greenspace	
	OR	95% CI	OR	95% CI	OR	95% CI	OR	95% CI
Age	1.01	(0.99;1.02)	1.01**	(1.00;1.02)	1.01***	(1.01;1.02)	1.00	(0.99;1.02)
Gender								
male	1.00	(1.17;2.21)	1.00	(1.15;2.17)	1.00	(1.11;1.68)	1.00	(1.00;2.09)
female	1.61***		1.58***		1.36***		1.45**	
Education	0.66***	(0.57;0.75)	0.98	(0.86;1.12)	0.94	(0.86;1.03)	0.77***	(0.64;0.94)
Income	0.97***	(0.96;0.99)	0.99	(0.97;1.01)	1.00	(0.99;1.01)	0.99	(0.97;1.01)
Job Level	1.08	(0.81;1.06)	1.11	(0.77;1.05)	0.99	(0.91;1.12)	0.95	(0.87;1.29)
Migration Background								
no	1.00	(0.40;1.05)	1.00	(0.69;1.52)	1.00	(0.85;1.50)	1.00	(0.61;1.62)
yes	0.65*		1.02		1.13		0.99	
Urbanisation	1.03	(0.84;1.27)	1.51***	(1.22;1.86)	1.26***	(1.09;1.45)	1.40**	(1.07;1.83)
Type of Family								
couple w/o children	1.00	(0.79;1.55)	1.00	(0.70;1.46)	1.00	(0.68;1.11)	1.00	(0.67;1.54)
couple w/ children	1.10	(0.75;1.65)	1.01	(0.88;1.81)	0.87	(0.78;1.32)	1.02	(0.65;1.54)
singles	1.11	(0.78;2.09)	1.26	(0.58;1.60)	1.02	(0.55;1.17)	1.00	(0.48;1.85)
single parents	1.27	(0.51;2.55)	0.96	(0.35;1.59)	0.8	(0.58;1.71)	0.94	(0.35;1.80)
other	1.14		0.75		1.00		0.79	
Flats								
1 or 2	1.00	(0.93;1.80)	1.00	(1.18;2.27)	1.00	(1.09;1.77)	1.00	(0.92;1.98)
3 or more	1.29		1.64***		1.39***		1.35	
Category of Flat								
cat. A	1.00	(0.49;1.59)	1.00	(0.48;2.10)	1.00	(0.57;1.39)	1.00	(0.83;3.46)
cat. B or below	0.88		1.01		0.89		1.69	
Pseudo-R ² _{NK}	0.15		0.1		0.09		0.81	
HL-Test	$\chi^2 = 12.7; p = 0.12$		$\chi^2 = 8.43; p = 0.39$		$\chi^2 = 12.0; p = 0.15$		$\chi^2 = 15.3; p = 0.05$	
n	3,749							

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$
 The odds ratio (OR) indicates the odds for the respective category of environmental quality being rated as *bad*.

Table 6: Determinants of Perceived Environmental Exposure (Ordinal Logistic Regression)

	Odour/Fumes		Dust/Soot		Noise		Heat	
	OR	95% CI	OR	95% CI	OR	95% CI	OR	95% CI
Age	1.02	(0.99;1.04)	1.02***	(1.01;1.03)	1.00	(0.99;1.01)	1.00	(0.99;1.01)
Gender								
male	1.00		1.00		1.00		1.00	
female	1.08	(0.69;1.69)	1.13	(0.85;1.50)	1.36**	(1.07;1.73)	1.13	(0.95;1.35)
Education	1.02	(0.84;1.25)	1.02	(0.91;1.15)	1.04	(0.94;1.15)	0.91**	(0.84;0.99)
Income	0.97***	(0.95;0.99)	0.99**	(0.97;1.00)	0.99	(0.98;1.00)	1.00	(0.99;1.01)
Job Level	0.96	(0.75;1.22)	0.94	(0.82;1.06)	0.98	(0.87;1.11)	1.04	(0.96;1.12)
Migration Background								
no	1.00		1.00		1.00		1.00	
yes	1.53	(0.88;2.68)	1.55**	(1.10;2.18)	0.94	(0.68;1.29)	0.85	(0.67;1.07)
Urbanisation	1.55***	(1.17;2.06)	1.51***	(1.26;1.82)	1.41***	(1.21;1.65)	1.19***	(1.06;1.33)
Type of Family								
couple w/o children	1.00		1.00		1.00		1.00	
couple w/ children	0.86	(0.51;1.48)	1.02	(0.73;1.42)	0.91	(0.70;1.18)	1.06	(0.87;1.28)
singles	1.13	(0.66;1.96)	1.66***	(1.20;2.29)	1.08	(0.82;1.42)	1.13	(0.91;1.40)
single parents	1.20	(0.56;2.57)	1.15	(0.71;1.86)	0.93	(0.61;1.42)	1.10	(0.81;1.51)
other	0.76	(0.26;2.29)	0.85	(0.39;1.86)	0.60*	(0.35;1.04)	0.63**	(0.42;0.94)
Flats								
1 or 2	1.00		1.00		1.00		1.00	
3 or more	0.67*	(0.43;1.06)	1.12	(0.83;1.50)	1.35**	(1.05;1.74)	1.12	(0.91;1.36)
Category of Flat								
cat. A	1.00		1.00		1.00		1.00	
cat. B or below	2.58*	(0.94;7.13)	0.99	(0.54;1.81)	1.28	(0.80;2.06)	1.44	(0.90;2.29)
n = 3,749								

* $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

The odds ratio (OR) indicates the odds for the respective category of environmental quality being rated on a higher level.

of green space, but no significant relationship in that regard is exhibited by the model.

7.2 Air Pollution

Exposure to air pollution was assessed by three questions. The first question surveyed the assessment of overall air quality and the second and third enquired about personal exposure to unpleasant odour and fumes or exposure to dust and soot, respectively. The observed results differ between the assessed categories but still exhibit a general tendency in the relationship between air pollution and socioeconomic status. As visible in Table 3, respondents who rated overall air quality as bad tended to be older, female, unemployed and live in densely populated areas in buildings containing multiple flats. Looking at the personal exposure to odour and fumes as well as to dust and soot, configurations of double burden become even more evident. As seen in Figure 3, only four percent of people in employment perceived medium or high levels of exposure to odour and fumes, whereas within the group of the unemployed, this number increases to 11 percent. Respondents from the highest income decile also reported a lower exposure to unpleasant odours or fumes compared to people from the lowest income decile (98 and 93 percent, respectively).

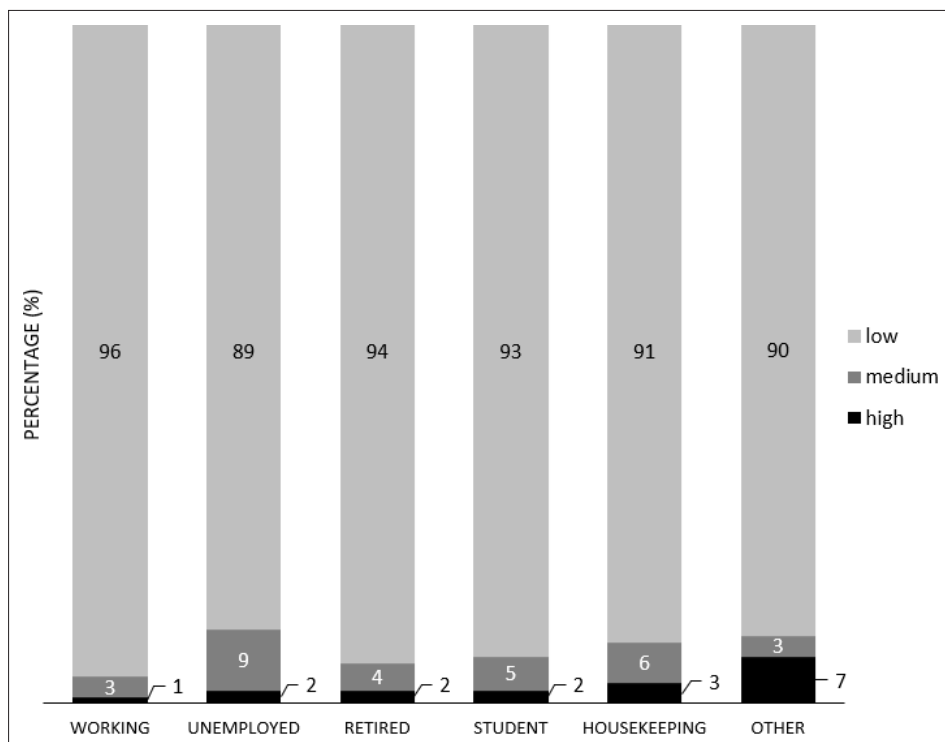
Again, it is the degree of urbanisation that exhibits a decisive role in both exposure to odour/ fumes and dust/soot (see Table 4). Pollution of the personal living space was additionally linked to the housing conditions of the respondents. 10.9 percent of people living in multi-storey buildings reported a high level of exposure, whereas only 5.9 percent of respondents in a 1 or 2 family home rated nuisance by odour or fumes as high. Similarly, also those residing in flats that do not meet up-to-date conditions of living space (category B or below) reported higher levels of unpleasant odour or fumes in their living environment.

Table 4 also shows a difference in perceived exposure to air pollution in regard to whether one has a migration background or not. For instance, only 13.1 percent of people without this background report medium or high levels of exposure to dust and soot, whereas within the group of people with migration backgrounds 19.2 percent felt exposed to medium or high levels of dust and soot.

In regard to the perceived personal exposure to air pollution, the regression models confirm that lower income groups feel disproportionately affected by odour and fumes as well as dust and soot. Table 6 shows that a decrease in monthly net income by 100 euro increases the odds of being exposed to higher levels of unpleasant odour and fumes by 3 percent. Similar results could be obtained for the relationship between income and the exposure to dust/soot [OR 0.99; 95% CI 0.97-1.00]. This confirms the

results by Glatter-Götz et al. (2019), who also identified a negative correlation between air pollution and socioeconomic status.

Figure 3: Perceived Level of Exposure to Odour & Fumes by Occupational Status



In almost all empirical studies on environmental inequality in Austria, migration background was a main determinant of facing worse environmental conditions in regard to air pollution (Glatter-Götz et al. 2019; Neier 2021; Brenner 2019; Miklin 2019). These results can only be partially confirmed. The level of exposure to dust and soot exhibits a significant relationship to whether one has a migration background or not. The odds of being exposed to higher levels of dust/soot are 55% higher for people with migration backgrounds. However, neither the assessment of overall air quality, nor the level of exposure to odour and fumes, showed a correlation with whether one has a migration background. These findings are also contradicting the assessment of overall environmental quality by people with migration backgrounds (see above) and therefore point to a complex relationship in perception of environmental burdens by people with migration backgrounds. To validate the results for the influence of migration background (defined as both parents being born in another country), also differ-

ent operationalizations of migration background (*citizenship* (Austrian vs. non-Austrian) and *country of birth* (Austria vs. other)) were applied to the models, but yielded similar results and therefore confirm the original results.

In contradiction to the findings of Glatter-Götz et al. (2019), no significant linkages between the assessed indicators of air pollution and education could be identified in the full model. Though they are geographically very different, the Austrian states of Vienna and Tyrol reported the highest levels of perceived exposure to both odour/fumes and dust/soot. Therefore, a separate analysis for these regions was performed to allow for a more detailed analysis of high exposure areas and possible differences between a solely urban environment (Vienna) and the rather rural state of Tyrol. Results can be found in Online Appendix B.3 are mostly in line with the findings from the nationwide model. In both states, the association of lower income with higher levels of perceived exposure to unpleasant odour and fumes are confirmed. Especially in Tyrol, this relationship is very distinctive: a decrease of 100 Euros in income increases the odds of being exposed to higher levels of perceived exposure to odour and fumes by 8 percent. However, the association of lower income with higher levels of perceived dust/soot exposure could not be confirmed in either Vienna or Tyrol. Further interesting findings include a very strong correlation between migration background and levels of perceived exposure to odour and fumes in Tyrol [OR 3.86, 95% CI 1.39-10.70] and significantly higher odds of singles and single parents (as compared to couples) to perceive higher levels of exposure to dust and soot in Vienna.

7.3 Noise Exposure

In general, noise seems to be a higher burden than air pollution to people living in Austria. Whereas only 13.1 percent of the respondents rated overall air quality as *bad*, the overall noise situation was described as *bad* by 27.3 percent of the study population (Table 3). Significant determinants of the perception of higher levels of noise disturbance are higher age, being a woman, being unemployed, living in an urban environment and having a higher number of flats in the residential building. In the group of young adults below the age of 25, only 23.3 percent rated the general noise situation as *bad* compared to 31.1 percent in the age group containing residents above the age of 64. This finding, however, is not reflected in the evaluation of the personal exposure to noise (see Table 4). Further, people facing unemployment tended to perceive a higher exposure to noise. Indeed, 37.5 percent rated the noise situation as *bad* in comparison to 25.2 percent of the working population in this study. Only a small disparity in rating the exposure to noise as *medium* or *high* can be seen between the lowest and highest income decile (17.9% and 22.0%, respectively).

The relationship between age and the assessment of the overall noise situation is confirmed by the multivariate model, which shows that with each year of life, the odds of respondents evaluating the noise situation as bad increased by 1 percent, though this effect is not reflected in the assessment of personal exposure to noise (Tables 5 and 6, respectively). However, the living environment, as well as housing conditions, are significantly related to noise exposure both in the assessment of the overall situation as well as personal exposure. Especially, living in a building with three or more flats led to significantly higher perceived exposure to noise [OR 1.35, 95% CI 1.05-1.74]. No significant correlation in regard to income, migration background or level of education could be identified in the nationwide analysis. As the residents of Vienna reported the highest levels of exposure to noise (in comparison to the other states of Austria) and because of better comparability to the results from Siedl (2016), a separate model only including residents of Vienna was calculated (see Online Appendix B.4). For the subset of Vienna, the results show a significant, but weak, correlation between income and the exposure to noise disturbance [OR 0.98, 95% CI 0.97-1.00]. However, in Vienna, higher levels of noise disturbance were not associated with gender or the number of flats in the building like in the nationwide model. In contrast to Siedl (2016), who analysed inequality in exposure to noise in Vienna based on a single socioeconomic index variable and could not identify any correlations, the work at hand reveals more differentiated results. Though also very few significant associations between the classical socioeconomic indicators income and highest educational attainment could be found in the model for all of Austria, in Vienna lower income is linked to a higher perception of noise level and on the national level some patterns of double burden in regard to occupational status and housing conditions were discovered.

7.4 Heat Exposure

The increasing number of annual extreme heat days (air temperature > 30°C) within the last decade (ZAMG 2021) is also reflected by the reported levels of heat exposure. 29.5 percent of the respondents felt exposed to high levels and 34.7 to medium levels of heat strain (see Table 4). The elderly (age 64 and above) reported the lowest levels of heat stress. This is rather surprising, as there is broad consensus that older people are the most vulnerable to high temperatures. Further, more women (32.2%) than men (26.8%) perceived high levels of heat exposure. Table 4 also shows that 65.6 percent of the respondents in the lowest income decile reported medium or high levels of heat burden, whereas, in the highest income decile, this number dropped to 60.1 percent.

In the ordinal logistic regression analysis, only very few sociodemo-

graphic attributes correlate with perceived heat exposure (see Table 6). The main one is the highest educational achievement, which exhibits a negative correlation with the level of perceived heat exposure [OR 0.91, 95% CI 0.84-0.99]. In addition, perceived heat stress is strongly correlated with population density. Residents of urban areas perceived a significantly higher burden of heat than people living in thinly populated regions [OR 1.19, 95% CI 1.06-1.33]. This finding reflects the tendency that higher temperatures rather occur in cities than in rural areas, known as the urban heat islands effect, caused on the one hand by the high share in soil sealing and relatively low share of green space, and on the other hand by a high concentration of warm exhaust from traffic and other human activity within a small area. No associations between perceived heat exposure and income, age, housing conditions and migration background could be identified. To the best of the author's knowledge, this study is the first one to explicitly scrutinise the relationship between socioeconomic status and heat exposure from an environmental inequality perspective in Austria. However, to identify the above-mentioned urban heat islands and pinpoint geographical hotspots of vulnerability, urban heat maps have been created for the Austrian cities of Vienna (Stadt Wien 2019) as well as for Salzburg, Mödling, and Klagenfurt (See et al. 2020). The created heat vulnerability indices in these projects are based on the age structure of residents in a particular area, but no other sociodemographic characteristics were considered. But, for instance, the findings of the Viennese heat map suggest that especially the districts of Favoriten, Ottakring and Margareten are disproportionately affected by extreme heat. Considering that residents of these districts also exhibit a lower mean income compared to inhabitants of most of the other districts in Vienna (Stadt Wien 2018), an association between heat exposure and socioeconomic status might be suspected, which would be in line with findings from international studies on the relationship of socioeconomic status and heat exposure (e.g. Koman et al. (2019) and Hsu et al. (2021)).

8. Limitations

Based on survey data about perceived environmental conditions, the study at hand contributes to the research on environmental inequality in Austria and was able to highlight sociodemographic disparities in regard to the exposure to adverse environmental impacts. Nevertheless, this study also has its limitations.

First, the pivotal shortcoming of this analysis is the limited availability of income data, as already briefly mentioned in Section 3. In the interviews for the Austrian Microcensus survey, no information about income was ga-

thered. Income data of employees was added later on from wage tax registers. However, no income data is available for other groups like the unemployed, retired, self-employed, etc. Therefore, in the models including income as an explanatory variable, the sample was limited to a subsample of 3,749 employees. Furthermore, information on additional components of income (e.g. earnings from rent, social transfers, etc.) was not available either. To address this limitation an attempt was made to impute missing income information from the EU-SILC survey by statistical matching techniques following the approaches by Wegscheider-Pichler (2014), Puchner (2015), and Baud and Wegscheider-Pichler (2019) as summarised in Online Appendix B.1. However, due to methodological uncertainties and, again, limited data availability, this approach was discarded as, especially in lower income groups, the divergences in income distribution were too high to allow for reliable analysis of the relationship between perceived environmental exposure and income. Despite its limitations and uncertainties, it was decided that income data from official registers for the subgroup of employees represents the more reliable proxy to investigate general tendencies in the relationship between socioeconomic status and exposure to negative environmental impacts – especially if socioeconomic status is not equated with income but is conceptualised as a function of various sociodemographic characteristics. However, in order to not only reveal general tendencies but to also establish robust results regarding the relationship between income and environmental conditions, income data for the whole study population would be necessary, preferably income data on the household level, as household income typically provides a better proxy for socioeconomic status than individual income. Therefore, results of this study need to be treated with caution.

Second, no statements about the small-scale spatial distribution of perceived environmental burdens could be made as the information in the dataset only contained information about the geographical whereabouts of the respondents on the NUTS2 level (corresponding to the nine federal states of Austria). So, for instance, it was not possible to explicitly investigate the perceived environmental exposure in terms of the vicinity to industrial polluters or in regions that are known for higher environmental burdens due to geographical or infrastructural features.

Third, the survey question about the quality and quantity of green space did not assess the personal situation of the respondents, but rather surveyed the overall situation in Austria, and can therefore be only seen as a proxy for one's individual situation in regard to those categories.

Fourth, the effects seen in the regression analyses are rather weak – yet statistically significant – and the explanation of variance (Pseudo- R^2) is also on the lower end. Therefore, the results have to be treated with caution and can only reveal general tendencies on the relationship of perceived

environmental conditions. Further studies on subjective environmental quality are needed to confirm the results.

Last, it should be emphasised that the study at hand is based on self-reported data about perceived environmental burdens. This kind of information has its strengths and weaknesses. Opinions about the reliability of self-reported exposure data differ. Some authors identified a significant mismatch between perceived and actual exposure to adverse environmental impacts (e.g. Schwartz (2003) and Graves (2003)), whereas others found that perceived air pollution (Peng et al. 2019) and noise annoyance (Atari et al. 2009) represent a good proxy for actual exposure and Forsberg et al. (1997) concluded that “questionnaire studies have a place in monitoring air pollution” (p.44). However, it is crucial to keep in mind that perceived exposure levels do not necessarily equate to actual exposure levels. Many underlying perception biases (Hunter et al. 2004) and different levels of sensitivity to environmental influences might lead to significant divergences from data about actual exposure. However, at the same time, this is also the advantage of subjective data, as it allows for elucidating individual vulnerabilities and personal adaptation capabilities to adverse environmental effects, which can not be revealed solely by plain pollution data.

9. Conclusion

In light of rising awareness for environmental justice and the very limited body of literature on the situation in Austria, the aim of this study was to analyse socioeconomic disparities in the perception of environmental conditions like overall environmental quality, air pollution, noise disturbance and climate change-related heat stress in Austria and to contrast them with findings from environmental inequality studies based on objectively measured data of exposure. These subjective factors included overall environmental quality, air pollution, noise disturbance and climate change-related heat stress in Austria. Based on survey data on environmental conditions from the Austrian Microcensus 2019, logistic regression models were applied to identify the main sociodemographic determinants of subjective environmental inequality.

The results confirm the existence of certain patterns of environmental inequality in Austria, while also highlighting their complex nature. Robust evidence was found for the influence of income on the assessment of overall environmental quality and the personal exposure to air pollution. However, no correlation between income and exposure to extreme heat could be identified and a relationship between income and levels of noise exposure could only be found in Vienna. In almost all assessed categories of

environmental quality, unemployed persons and women were disproportionately affected by negative environmental impacts. Housing conditions are significantly related to the perceived level of noise annoyance. The level of education, however, plays a minor role and only for some types of exposure to environmental burdens could significant associations be identified. Mixed results were found for the influence of migration background on the perception of environmental conditions. Whereas people with migration backgrounds reported significantly higher levels of exposure to dust or soot, they rated overall environmental quality as better compared to people without migration backgrounds.

In summary, the findings verify configurations of double burden and enrich the literature on environmental inequality in Austria by adding the subjective perspective of affected people and highlighting individual vulnerabilities. Building upon the work of Baud and Wegscheider-Pichler (2019), this study extends their research by adding the sociodemographic dimensions of gender and migration background and uses more recent data. Further, the study is the first to assess the role of climate change-related heat stress from an environmental justice perspective in Austria.

The work at hand is also one of the very few environmental inequality studies based on perceived environmental conditions. To date, similar research on subjective environmental inequality has only been published in Germany (Kohlhuber et al. 2006; Mielck et al. 2009), Switzerland (Diekmann and Meyer 2010) and China (Li and De 2021). The work by Kohlhuber et al. (2006), assessing subjective environmental inequality in Germany, is most comparable to the study at hand. They also found lower income, being female and being non-German (this study used nationality instead of migration background) to be associated with a higher burden of air pollution. In contrast to findings in this study, their results suggest a significant relationship between income and perceived levels of noise disturbance. Similar results were obtained by Mielck et al. (2009) for the city of Munich. The analysis of environmental inequality in Switzerland by Diekmann and Meyer (2010) does not only confirm that perceived levels of air pollution are associated with lower income and migration background, but also directly compared subjectively perceived and objectively measured air and noise pollution and found them to be strongly correlated. These results in the international context strengthen the findings of the study at hand.

The evidence for patterns of environmental inequality in Austria, as well as their complex, and sometimes contradictory, nature highlights the need for a) further and more comprehensive research on environmental inequality in Austria and b) the incorporation of concerns of environmental justice in public discourse and policymaking.

In light of almost 1,000 premature deaths due to climate change-related

heat stress in Austria between 2017 and 2020 (AGES 2021), the lack of studies addressing the sociospatial distribution of heat stress from an environmental justice perspective can be seen as a major blind spot in the literature on environmental inequality in Austria. Along the lines of various studies on air pollution (Glatter-Götz et al. 2019; Miklin 2019; Brenner 2019; Neier 2021) and as done for other countries (Koman et al. 2019; Su et al. 2012), it would be important to put small-scale measured surface temperatures into perspective with sociodemographic characteristics of residents. Further directions for future research could be to integrate objectively measured pollution data and subjectively perceived exposure into one single study (as done e.g. by Diekmann and Meyer (2010)) to allow for more reliable analysis of the relationship and to get the full picture of environmental inequality in Austria.

In combination with findings from other studies, the results of this analysis can also be seen as a mandate to act for decisionmakers to incorporate considerations of environmental justice into policymaking. However, the development of a just socioecological policy response to environmental inequality is itself an issue of high complexity as inequality can emerge in many different and interrelated dimensions. In addition to the differences in exposure to adverse environmental impacts, it was shown that the contribution to environmental burden (e.g. emissions caused by certain consumption patterns) is also unequally distributed between socioeconomic groups in Austria (Frascati 2020). For instance, the highest income decile emits more than four times as much CO₂ than the lowest income decile. Thus, it can be argued that socioeconomically disadvantaged groups face unjust conditions in a twofold way: they contribute the least to worsening environmental conditions, but often bear the highest burden of adverse environmental effects. Carbon taxation on the individual level (as recently implemented in Austria) is a possible approach to address the inequalities mentioned. However, environmental taxes bear their own risks in regard to inequality, as they are known to often have regressive effects when introduced without further accompanying policy measures.

This example should highlight the complexity when addressing environmental inequality on a policy level. Nevertheless, some general policy recommendations to integrate concerns of environmental justice in Austrian policymaking can be made. First, the need for further research, as mentioned above, also implies the need for data availability. Therefore, public institutions need to gather and provide more comprehensive and small-scale spatial data on air pollution, noise disturbance, high temperatures and other adverse environmental conditions as well as corresponding sociodemographic data to enable further research on environmental inequality in Austria. Second, to follow the claim of procedural justice, the public – and especially the most vulnerable groups with fewer capabilities to adapt

to adverse environmental conditions – should be involved in environmental policymaking on all levels by participatory processes. As the results of the study at hand suggest that, for example, people with migration backgrounds and women perceive higher levels of environmental burden, it is important to explicitly involve these groups, especially, because people with migration backgrounds and women often tend to be underrepresented in public discourse anyway. The Austrian Assembly for Climate Action (Klimarat), which involves a hundred citizens, who represent a cross-section of Austrian society in terms of gender, age, level of education, income, and place of residence, can be seen as a best practice example in that regard. Third, all policy measures that could potentially cause adverse environmental impacts should be assessed in terms of their consequences for environmental inequality. A first step in this direction would be to review infrastructure projects as part of environmental impact assessment (Umweltverträglichkeitsprüfung), also with respect to their influence on environmental inequality. Therefore, a standardised assessment methodology should be developed and implemented. Fourth, to address the unequal consumption patterns of households causing different impacts on the environment, environmental policies should follow a polluter-pays principle. However, in the design and implementation of the environmental policies, policy justice in regard to distributional effects of the policies itself needs to be ensured. Fifth, in all categories of adverse environmental impacts tested in this study, urban populations perceived significantly higher levels of exposure. Therefore, measures of adaptation and mitigation should focus on densely populated areas. Policies to significantly limit car traffic in cities would significantly lower noise disturbance as well as reduce air pollution. This would not only ease urban hotspots of environmental pressures, but also encourage active mobility, which in turn has positive impacts on human health. Further, urban planning should ensure access to sufficient recreational green space for everybody by exploring possibilities of unpaving sealed soil. Another starting point could be to integrate considerations of environmental inequality into the development and construction of new public housing projects, which provide lower-income groups with affordable living space and often house a large share of people with migration backgrounds. Both these groups already report higher levels of perceived air pollution and lower income is additionally associated with higher levels of perceived noise disturbance. Thus, the siting of new projects should not be in the vicinity of main roads and industrial polluters and the buildings should feature proper noise insulation to ensure good quality of life also for lower-income groups.

However, following the claim of Walker (2005), the ultimate goal of environmental justice should not be to distribute exposure to air pollution, extreme heat, noise, and other adverse environmental effects as equally as

possible, but to reduce emissions, mitigate climate change, limit noise pollution and create an equally liveable future for everybody.

References

- AGES. (2021). Hitze-Mortalitätsmonitoring. <https://www.ages.at/themen/umwelt/informationen-zu-hitze/hitze-mortalitaetsmonitoring>.
- APCC. (2014). Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014 (AAR14). Austrian Panel on Climate Change (APCC), Austrian Academy of Sciences Press. <https://ccca.ac.at/wissenstransfer/apcc/aar14>.
- Atari, D. O., Luginaah, I. N., & Fung, K. (2009). The Relationship between Odour Annoyance Scores and Modelled Ambient Air Pollution in Sarnia, “Chemical Valley”, Ontario. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 6 (10), 2655–2675. <https://doi.org/10.3390/ijerph6102655>.
- Baud, S., & Wegscheider-Pichler, A. (2019). Umweltgerechtigkeit: Sozioökonomische Unterschiede bei von Umwelteinflüssen Betroffenen und im Umweltverhalten. *Mikrozensus Umwelt und EU-SILC – Statistical Matching (Informationen zur Umweltpolitik 198)*. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. <http://hdl.handle.net/11159/2889>.
- Baum, J. (2020). Verteilungswirkungen in der Klimapolitik (Informationen zur Umweltpolitik 199). Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications.
- BMNT. (2017). Die österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus.
- Brant, R. (1990). Assessing Proportionality in the Proportional Odds Model for Ordinal Logistic Regression. *Biometrics*, 46 (4), 1171–1178. <https://doi.org/10.2307/2532457>.
- Brenner, K. (2019). *Environmental Inequality in Austria: How Equally is the Air Pollution Spread in Styria? [Master Thesis]*. University of Natural Resources & Life Sciences (BOKU), Vienna.
- Bullard, R. D. (1990). *Dumping in Dixie*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429495274>.
- De Schutter, L., Wieland, H., Gözet, B., & Giljum, S. (2017). Environmental Inequality in Europe: Towards an Environmental Justice Framework for Austria in an EU context (Informationen zur Umweltpolitik 194). Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.12015.53928>.
- Diekmann, A., & Meyer, R. (2010). Democratic Smog? An Empirical Study on the Correlation Between Social Class and Environmental Pollution. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 62 (3), 437–457. <https://doi.org/10.3929/ETHZ-B-000022380>.
- EEA. (2018). *Unequal Exposure and Unequal Impacts: Social Vulnerability to Air Pollution, Noise and Extreme Temperatures in Europe (EEA Report 22/2018)*. European Environment Agency. <https://doi.org/10.2800/324183>.
- EEA. (2020). *Healthy Environment, Healthy Lives: How the Environment Influences Health and Well-Being in Europe (EEA Report 21/2019)*. European Environment Agency. <https://doi.org/10.2800/53670>.
- Environment Agency. (2007). *Addressing Environmental Inequalities. Cumulative Environmental Impacts (Science Report SC020061/SR4)*. <https://www.gov.uk/government/publications/addressing-environmental-inequalities>.
- EPA. (2021). *Environmental Justice*. United States Environmental Protection Agency. <https://www.epa.gov/environmentaljustice>.
- Eurostat. (2021). Degree of Urbanisation Classification. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Degree_of_urbanisation_classification_-_2011_revision#Degree_of_urbanisation_classification.

- Forsberg, B., Stjernberg, N., & Wall, S. (1997). People Can Detect Poor Air Quality Well Below Guideline Concentrations: A Prevalence Study of Annoyance Reactions and Air Pollution from Traffic. *Occupational and Environmental Medicine*, 54, 44–48.
- Frascati, M. (2020). Klimaungerechtigkeit in Österreich: Eine Studie zur ungleichen Verteilung von CO₂-Ausstoß nach Einkommenschichten. Greenpeace. <http://act.gp/KlimaungerechtigkeitAT>.
- Freeman, A. (1972). Distribution of Environmental Quality. In A. V. Kneese & B. T. Bower (Eds.), *Environmental Quality Analysis: Theory and Method in the Social Sciences* (pp. 243–278). John Hopkins Press.
- Glatter-Götz, H., Mohai, P., Haas, W., & Plutzer, C. (2019). Environmental Inequality in Austria: Do Inhabitants' Socioeconomic Characteristics Differ Depending on their Proximity to Industrial polluters? *Environmental Research Letters*, 14 (7), 74007. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1611>.
- Graves, P. E. (2003). Environmental Perceptions and Environmental Reality: When More is Less? *Environment and Planning a: Economy and Space*, 35 (6), 951–954. <https://doi.org/10.1068/a3506com>.
- Hlavac, M. (2022). stargazer: Well-Formatted Regression and Summary Statistics Tables. R package version 5.2.3. <https://cran.r-project.org/package=stargazer>.
- Holifield, R. (Ed.). (2018). *The Routledge Handbook of Environmental Justice*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Hosmer, D. W., Lemeshow, S., & Sturdivant, R. X. (2013). *Applied Logistic Regression*. Wiley.
- Hsu, A., Sheriff, G., Chakraborty, T., & Manya, D. (2021). Disproportionate Exposure to Urban Heat Island Intensity Across Major US Cities. *Nature Communications*, 12 (1), 1–11. <https://doi.org/10.1038/s41467-021-22799-5>.
- Hunter, P. R., Bickerstaff, K., & A Davies, M. (2004). Potential Sources of Bias in the Use of Individual's Recall of the Frequency of Exposure to Air Pollution for Use in Exposure Assessment in Epidemiological Studies: A Cross-Sectional Survey. *Environmental Health*, 3 (3), 1–7. <https://doi.org/10.1186/1476-069x-3-3>.
- Kohlhuber, M., Mielck, A., Weiland, S. K., & Bolte, G. (2006). Social Inequality in Perceived Environmental Exposures in Relation to Housing Conditions in Germany. *Environmental Research*, 101 (2), 246–255. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2005.09.008>.
- Koman, P. D., Romo, F., Swinton, P., Mentz, G. B., Majo, R. F. de, Sampson, N. R., Battaglia, M. J., Hill-Knott, K., Williams, G. O., O'Neill, M. S., & Schulz, A. J. (2019). Mi-Environment: Geospatial Patterns and Inequality of Relative Heat Stress Vulnerability in Michigan. *Health & Place*, 60, 102228. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2019.102228>.
- Lanegger, J. (2015). Umwelt und Verteilung: Umwelt- und Ressourcenschutz als soziales Anliegen. AKNÖ.
- Laurent, É. (2011). Issues in Environmental Justice within the European Union. *Ecological Economics*, 70 (11), 1846–1853. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.06.025>.
- Li, B., & De, X. (2021). The Impact of Income Inequality on Subjective Environmental Pollution: Individual Evidence from China. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18 (15). <https://doi.org/10.3390/ijerph18158090>.
- Lumley, T. (2020). Survey: Analysis of Complex Survey Samples: R package version 4.0. <https://cran.r-project.org/package=survey>.
- Mielck, A., Koller, D., Bayerl, B., & Spies, G. (2009). Luftverschmutzung und Lärmbelastung: Soziale Ungleichheiten in einer wohlhabenden Stadt wie München. *Sozialer Fortschritt*, 58 (2-3), 43–48. <https://doi.org/10.3790/sfo.58.2-3.43>.
- Miklin, X. (2019). Environmental Inequality in Austria: Assessing Sociodemographic Disparities in Air Pollution Exposure from an Environmental Justice Perspective [Master Thesis]. Vienna University of Business and Economics.

- Miklin, X., & Schneider, C. (2020). Umweltgerechtigkeit in Österreich: Politische Maßnahmen zur Bekämpfung sozioökonomischer Ungleichheiten in der Luftqualität (Policy Brief 08/2020). Momentum Institut.
- Mitchell, G. (2019). Environmental Justice: An Overview. *Encyclopedia of Environmental Health*, 2, 569–577. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-409548-9.11227-8>.
- Mohai, P., Pellow, D., & Roberts, J. T. (2009). Environmental Justice. *Annual Review of Environment and Resources*, 34 (1), 405–430. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-082508-094348>.
- Nagelkerke, N. (1991). A Note on a General Definition of the Coefficient of Determination. *Biometrika*, 78 (8), 691–692. <https://doi.org/10.1093/biomet/78.3.691>
- Neier, T. (2020). The Inequalities of Urban Vegetation: A Segregation-based Inequality Analysis of Vienna [Master Thesis]. Vienna University of Business and Economics.
- Neier, T. (2021). Austrian Air – Just Clean for Locals: A Nationwide Analysis of Environmental Inequality. *Ecological Economics*, 187, 107100. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107100>.
- Pasetto, R., Mattioli, B., & Marsili, D. (2019). Environmental Justice in Industrially Contaminated Sites. A Review of Scientific Evidence in the WHO European Region. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16 (6). <https://doi.org/10.3390/ijerph16060998>.
- Peng, M., Zhang, H., Evans, R. D., Zhong, X., & Yang, K. (2019). Actual Air Pollution, Environmental Transparency, and the Perception of Air Pollution in China. *The Journal of Environment & Development*, 28 (1), 78–105. <https://doi.org/10.1177/1070496518821713>.
- Pretenthaler, F., Habsburg-Lothringen, C., & Sterner, C. (2008). Soziale Aspekte von Climate Change Impacts in Österreich: Arme und Reiche in Österreich: Wer verursacht den Klimawandel und wer ist davon am meisten betroffen? GLOBAL 2000. https://www.global2000.at/sites/global/files/Studie_Arm%20und%20Reich_08.pdf.
- R Core Team. (2021). R: A Language and Environment for Statistical Computing. <https://www.R-project.org/>.
- Rinquist, E. J. (2005). Assessing Evidence of Environmental Inequities: A Meta-Analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 24 (2), 223–247. <https://doi.org/10.1002/pam.20088>.
- Rockström, J., Steffen, W., & Noone, A. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14 (2). <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>.
- Schlegel, B., & Steenbergen, M. (2020). brant: Test for Parallel Regression Assumption: R package version 0.3-0. <https://CRAN.R-project.org/package=brant>.
- Schlosberg, D. (2004). Reconceiving Environmental Justice: Global Movements and Political Theories. *Environmental Politics*, 13(3), 517–540. <https://doi.org/10.1080/0964401042000229025>.
- Schlosberg, D. (2007). *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford University Press.
- Schwartz, J. (2003). *Clearing the Air*. Reason Public Policy Institute. <https://ssrn.com/abstract=505604>.
- See, L., Storch, A., Schieder, W., Prokop, G., Zuvella-Aloise, Hollosi, B., Oswald, S., Guggenberger, S., & Johnson, D. (2020). Urban Climate Change Adaptation for Austrian Cities: Urban Heat Islands. Klima- und Energiefonds.
- Siedl, S. (2016). Socio-Spatial Distribution of Road Traffic Noise in Vienna, Austria [Master Thesis]. University of Natural Resources & Life Sciences (BOKU), Vienna.
- Stadt Wien. (2018). Lohnsteuerpflichtige Einkommen nach Bezirken 2018 – Frauen und Männer. <https://www.wien.gv.at/statistik/arbeitsmarkt/tabellen/einkommen-gesamt-bez.html>.

- Stadt Wien. (2019). Wiener Hitzekarte zeigt, wo Abkühlung notwendig ist. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/energie/hitzekarte.html>.
- Statistik Austria. (2020). Umweltbedingungen, Umweltverhalten 2019: Ergebnisse des Mikrozensus. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/energie_umwelt_innovation_mobilitaet/energie_und_umwelt/umwelt/umweltbedingungen_verhalten/index.html.
- Statistik Austria. (2021). Microcensus since 2004 – Labour Force and Housing Survey: Standard Documentation. Meta Information.
- Su, J. G., Jerrett, M., Morello-Frosch, R., Jesdale, B. M., & Kyle, A. D. (2012). Inequalities in Cumulative Environmental Burdens Among Three Urbanized Counties in California. *Environment International*, 40, 79–87. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2011.11.003>.
- UCLA, Statistical Consulting Group (2021). Ordinal Logistic Regression: R Data Analysis Examples. <https://stats.oarc.ucla.edu/r/dae/ordinal-logistic-regression/>.
- UNECE. (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters. United Nations Economic Commission for Europe. <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.
- UNESCO. (2012). International Standard Classification of Education (ISCED 2011). UNESCO Institute for Statistics. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>.
- Walker, G., Mitchell, G., Fairburn, J., & Smith, G. (2005). Industrial Pollution and Social Deprivation: Evidence and Complexity in Evaluating and Responding to Environmental Inequality. *Local Environment*, 10 (4), 361–377. <https://doi.org/10.1080/13549830500160842>.
- Walker, G. P. (2012). *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*. Routledge.
- Wendling, Z. A., Emerson, J. W., Sherbinin, A. de, & Esty, D. C. (2020). Environmental Performance Index. Yale Center for Environmental Law & Policy. <https://epi.yale.edu>.
- Wickham, H. (2016). *ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis*. Springer. <https://ggplot2.tidyverse.org>.
- Wiesböck, L., Wanka, A., Mayrhuber, E. A.-S., Allex, B., Kolland, F., Hutter, H. P., Wallner, P., Arnberger, A., Eder, R., & Kutalek, R. (2016). Heat Vulnerability, Poverty and Health Inequalities in Urban Migrant Communities: A Pilot Study from Vienna. In W. Leal Filho, U. M. Azeiteiro, & F. Alves (Eds.), *Climate Change Management. Climate Change and Health* (pp. 389–401). Springer International Publishing.
- Wimmer, L. (2020). *Shade of Green Equals Social Status [Master Thesis]*. Vienna University of Business and Economics.
- ZAMG. (2021). Einer der zehn wärmsten Sommer der Messgeschichte. Zentralanstalt für Metereologie und Geodynamik. <https://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/news/einer-der-zehn-waermsten-sommer-der-messgeschichte>.

Abstract

This quantitative study investigates the relationship between perceived environmental conditions (air pollution, noise, extreme heat, access to green space) and socioeconomic status in Austria. Building upon the work of Baud and Wegscheider-Pichler (2019) and integrated into the theoretical framework of environmental justice, it aims to enrich the empirical body of literature on environmental inequality in Austria by adding the subjective perspective of affected individuals in order to highlight individual vulnerabilities and capability to adapt. Data from the Austrian Microcensus 2019, a large-scale population-based survey, is used. In this survey, information on perceived exposure to adverse environmental conditions was collected from a total of 7,021 respondents. To analyse the association between subjective exposure and sociodemographic characteristics, binomial and ordinal

logistic regression models are applied. The findings suggest that lower income is associated with a lower perception of overall environmental quality and a higher level of perceived exposure to air pollution. A correlation between income and level of noise disturbance is only present in Vienna, and no relationship between income and perceived heat stress can be identified. However, in almost all categories of adverse environmental impacts, unemployed persons and women feel disproportionately affected, and housing conditions are significantly related to perceived noise annoyance. Mixed results are found regarding the role of migration background. While individuals with migration backgrounds report higher personal exposure to air pollution, they rate the overall environmental quality as better than people without migration backgrounds. In line with other empirical studies, the results confirm that exposure to adverse environmental conditions is distributed unequally across society in Austria. To address these inequalities, concerns of environmental justice should be integrated into public discourse and policymaking.

Keywords: environmental justice; inequality; perceived exposure; air pollution; noise disturbance; heat stress; logistic regression

JEL Codes: Q53; Q54; Q56

Appendix

Appendix A.1: Survey Questions

How would you rate the environmental quality in Austria?

- overall environmental quality: [good/bad]
- air [good/bad]
- noise [good/bad]
- greenspace (quantity and quality) [good/bad]

In the last 12 months, have you been bothered or disturbed by noise in your home during the day or at night?

- during the day [very strongly/strongly/medium/slightly/not at all]
- at night [very strongly/strongly/medium/slightly/not at all]

Are you bothered by odors or exhaust fumes in your home during the day or at night?

- during the day [very strongly/strongly/medium/slightly/not at all]
- at night [very strongly/strongly/medium/slightly/not at all]

What is the extent of your physical strain due to heat during a heat wave?

- during the day [very strongly/strongly/medium/slightly/not at all]
- at night [very strongly/strongly/medium/slightly/not at all]

Are you bothered, either specifically in your home or in general, by dust or soot coming from outside?

- in your home [in summer/in winter/not at all]
- in general [in summer/in winter/not at all]

Note: English translation. Questions were asked in German.

Zum Theorem komparativer Kostenvorteile: Praktische Probleme der reinen Lehre

Fritz Helmedag*

1. Über Tuch und Wein: Unterbelichtete Aspekte eines klassischen Exempels

Der Nutzen des Außenhandels resultiert prinzipiell neben der Erweiterung des heimischen Güterangebots aus den Produktivitätssteigerungen infolge der globalen Arbeitsteilung. Zur Demonstration der potenziellen Spezialisierungsgewinne dient regelmäßig das Theorem der komparativen Kostenvorteile von David Ricardo (1817/1990, 131ff).¹ In seinem Furore machenden Beispiel kann Portugal im Vergleich zu England die beiden Waren Tuch und Wein pro jeweiliger Maßeinheit mit weniger Arbeitseinsatz herstellen. Trotzdem lohne es sich für alle Beteiligten, dass die Menschen in England den Gesamtbedarf an Stoff weben und jene auf der Iberischen Halbinsel den in beiden Ländern getrunkenen Rebensaft keltern. Diese Auffassung verbreiten die Bestseller der ökonomischen Lehrbuchliteratur seit längerem vorbehaltlos als frohe Botschaft, die unterdessen auch im politischen Raum zum Standardrepertoire gehört.²

John Stuart Mill hat freilich früh die Frage aufgeworfen, „... in what proportion *the increase of produce*, arising from the saving of labour, is divided between the two countries“ (Mill 1844, 5; eigene Hervorhebung).³ Die Konzentration der Tuchindustrie in England und des Weinanbaus in Portugal erhöhe laut Mill somit zwar einerseits die Gesamtproduktion, aber Ri-

* Technische Universität Chemnitz, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Thüringer Weg 7, 09107 Chemnitz, E-Mail: f.helmedag@wirtschaft.tu-chemnitz.de, ORCID iD: 0000-0002-0748-3303.

¹ Auf Vorläufer verweist Schumann (1988).

² Ricardo propagierte allerdings Freihandel auch, weil die Abschaffung der Importzölle auf Getreide das wichtigste Lohngut billiger mache und somit dem Fall der Profitrate entgegenwirke (Mumy 1986 und Helmedag 2018, 119 ff).

³ Mills Ansatz zur Bestimmung der Tauschverhältnisse im internationalen Handel sollte typisch werden für die „reale“ Außenwirtschaftstheorie neoklassischer Provenienz: „... we must revert to a principle anterior to that of cost of production, ... namely, the principle of demand and supply“ (Mill 1844, 8).

cardo habe es andererseits versäumt, die Verteilung des Zuwachses zu erörtern.

Der Vorwurf ist jedoch nur zum Teil berechtigt. Denn im Quellentext heißt es als Ergebnis der Betrachtung: „Thus England would give the produce of the labour of 100 men, for the produce of the labour of 80“ (Ricardo 1817/1990, 135). Da annahmegemäß die englische Tucheinheit das Produkt von 100 „Mann“⁴ repräsentiert und sich pro Bezugsgröße im portugiesischen Wein 80 Arbeitseinheiten verkörpern, tauscht sich unter den von Ricardo genannten Bedingungen eine Tucheinheit gegen eine Weineinheit.⁵ Allerdings erfahren die Leser:innen der „Principles“ mit keiner Silbe, ob die Akteure den möglichen Mehrertrag einer gebündelten Produktion tatsächlich ausschöpfen oder nicht. Diese Klärung ist entscheidend, da davon die Wohlfahrtswirkungen des internationalen Handels maßgeblich abhängen.⁶

Im Folgenden wird zunächst für eine hypothetische Vollbeschäftigungssituation geprüft, wie sich die *terms of trade* nach Spezialisierung bilden und welche Mengen des zusätzlichen Ausstoßes die Exporteure abgeben wollen. Ferner dient ein Fairnesskriterium dazu, das Ergebnis zu beurteilen.

Die anschließende Untersuchung setzt als Vergleichsbasis konstante Profite in beiden Ländern voraus, um zu eruieren, inwieweit eine geballte Herstellung die Erwerbstätigkeit beeinflusst. Es zeigt sich, dass die Arbeitsteilung bei unveränderten nationalen Reallöhnen die Beschäftigtenzahl verringert und ihr Gesamteinkommen schmälert. Etliche Länder sehen vor dieser Kulisse in Leistungsbilanzüberschüssen ein Ventil, den Druck im System zu mindern.⁷ Kritische Stimmen monieren freilich seit längerem diese neomerkantilistische Praxis, weil damit zwangsläufig außenwirtschaftliche Ungleichgewichte einhergehen, die auf längere Sicht mehr oder weniger gravierende Spannungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen hervorrufen.⁸ Wer angesichts dessen die Balance grenzüberschreitender Transaktionen propagiert, sollte indes in petto

⁴ Im vorliegenden Zusammenhang wird auf eine gendergerechte Sprache verzichtet und die historische Formulierung als generisches Maskulinum interpretiert.

⁵ Transportkosten und Zölle fallen annahmegemäß nicht an. Außerdem soll es sich bei Tuch und Wein um unterschiedslose Waren handeln. Schließlich sei die zwischen den Staaten immobile Arbeitsleistung jeweils eine homogene Größe.

⁶ Vgl. zu den Arbeitsmarktwirkungen in gängigen Außenhandelstheorien Zuckerstätter (1997).

⁷ Zur Vereinfachung der kommenden Analyse werden die Dienstleistungen dem Handel zugeschlagen und die Erwerbs- und Vermögenseinkommen sowie die Übertragungen ausgeklammert.

⁸ Entsprechende Vorhaltungen muss sich insbesondere Deutschland anhören, das seit 2002 durchgehend hohe Leistungsbilanzüberschüsse erzielt (vgl. Eicker-Wolf und Niechoj 2018).

haben, mit welchen positiven und negativen Eigenschaften ein ausgeglichener internationaler Gütertausch verbunden sein kann. Zu diesem Thema liefert der letzte Teil des Beitrags analytisch gestützte Informationen nebst darauf beruhenden wirtschaftspolitischen Empfehlungen.

2. Die Verteilung des Handelsgewinns bei Vollbeschäftigung

In Ricardos Illustration produzieren vor Aufnahme des Handels in England jährlich 100 Werk­tätige (N_{TE}) eine Tucheinheit und 120 eine Weineinheit (N_{WE}), während Portugal in zwölf Monaten die gleiche Stoffmenge mit 90 Beschäftigten (N_{TP}) und dieselbe Literzahl Rebensaft mit 80 Personen (N_{WP}) hervorbringt.⁹ Wie bereits bemerkt, begnügen sich die meisten Darlegungen mit der pauschalen Feststellung, die Spezialisierung sei sowohl für den schwächeren als auch für den stärkeren Partner lukrativ. Immerhin relativieren anspruchsvollere Verfasser:innen die Aussage durch den Hinweis auf die Opportunitätskosten, welche die gängigen *terms of trade* – im Folgenden der in Wein ausgedrückte Tuchpreis (p_{TW}) – beschränken. Tauschverhältnisse innerhalb der zulässigen Spannweite gewährleisten, dass sich niemand schlechter stellt. Der von den Engländern geforderte minimale Weinerlös pro Tucheinheit ($p_{TW\min}$) markiert die Untergrenze, während die maximale Zahlungsbereitschaft der Portugiesen das obere Limit ($p_{TW\max}$) setzt:

$$p_{TW\min} = \frac{N_{TE}}{N_{WE}} = \frac{100}{120} = 0,8\bar{3} \leq p_{TW} \leq p_{TW\max} = \frac{N_{TP}}{N_{WP}} = \frac{90}{80} = 1,125 \left[\frac{\text{Wein}}{\text{Tuch}} \right] \quad (1)^{10}$$

Indes bleibt zu klären, welche Mengen zu dem jeweils herrschenden Preis im abgesteckten Intervall den Besitzer wechseln. Werden die gleichen Arbeitsvolumina wie in der Autarkie verrichtet, dann beträgt die maximale Zusatzproduktion an Tuch (ΔT) gegenüber der Erzeugung von je einer Einheit in beiden Ländern:

$$\Delta T = \frac{N_{TE} + N_{WE}}{N_{TE}} - 2 = \frac{220}{100} - 2 = 0,2 \left[\frac{\text{Mann Tuch}}{\text{Jahr Mann}} - \frac{\text{Tuch}}{\text{Jahr}} = \frac{\text{Tuch}}{\text{Jahr}} \right] \quad (2)$$

Der denkbare Anstieg des Weinausstoßes (ΔW) berechnet sich analog:

$$\Delta W = \frac{N_{TP} + N_{WP}}{N_{WP}} - 2 = \frac{170}{80} - 2 = 0,125 \left[\frac{\text{Wein}}{\text{Jahr}} \right] \quad (3)$$

⁹ Zwischen den beiden Nationen wurde 1703 der nach dem englischen Gesandten in Lissabon genannte Methuen-Vertrag geschlossen, den Ricardo allerdings nicht erwähnt (vgl. Helmedag 2017, 177 ff). Siehe ferner Klump (2002).

¹⁰ Eckige Klammern enthalten Dimensionen als Beziehung zu den Grundgrößen des Maßsystems, wobei evidente Kürzungen teilweise fehlen. Die Ziffer 1 verweist auf einen Ausdruck in reinen Zahlen.

Es ist aber offen, wie viel der maximalen Outputsteigerungen in den Export geht. Demnach sind die nichtnegativen Ausführquoten der möglichen Tuchzunahme (t) und des erzielbaren zusätzlichen Rebensafts (w) zu spezifizieren. Die Obergrenze der Abgabeanteile beträgt eins, sofern der nationale Mindestkonsum beider Güter nicht hinter die Produktionsmengen der Autarkie zurückfallen soll.

Außenwirtschaftliches Gleichgewicht erfordert die Übereinstimmung der in Weineinheiten ausgedrückten grenzüberschreitenden Transaktionen:

$$1 \cdot p_{TW} + t \Delta T p_{TW} = 1 + w \Delta W \quad \text{mit } 0 \leq t, w \leq 1 \left[\frac{\text{Wein}}{\text{Jahr}} \right] \quad (4)$$

Auf der linken Seite der Bedingung (4) steht der Wert der englischen Tuchlieferung, während rechts die Weinmenge verzeichnet ist, mit der Portugal die Importrechnung begleicht. Die Umstellung der Handelsbilanz (4) liefert das reale Tauschverhältnis:

$$p_{TW} = \frac{1 + w \Delta W}{1 + t \Delta T} \left[\frac{\text{Wein}}{\text{Tuch}} \right] \quad (5)$$

Die Preisgrenzen entsprechen den schon abgeleiteten Opportunitätskosten:

$$p_{TW \min} = \frac{1}{1 + \Delta T} = \frac{1}{1 + 0,2} = 0,8\bar{3} \quad \text{für } w = 0 \text{ und } t = 1 \left[\frac{\text{Wein}}{\text{Tuch}} \right] \quad (6)$$

$$p_{TW \max} = 1 + \Delta W = 1 + 0,125 = 1,125 \quad \text{für } w = 1 \text{ und } t = 0 \left[\frac{\text{Wein}}{\text{Tuch}} \right] \quad (7)$$

Als bekennender Anhänger des Say'schen Theorems sah Ricardo (1817/1990, 290) im Absatz kein Problem. Da sich jedes Angebot seine Nachfrage schaffe, liegt es nahe, die Summe der genannten Anzahl autark produzierender Männer in England (N_{EA}) und Portugal (N_{PA}) als Vollbeschäftigung zu interpretieren:

$$N_{EA} = N_{TE} + N_{WE} = 100 + 120 = 220 \left[\frac{\text{Mann}}{\text{Jahr}} \right] \quad (8)$$

$$N_{PA} = N_{TP} + N_{WP} = 90 + 80 = 170 \left[\frac{\text{Mann}}{\text{Jahr}} \right] \quad (9)$$

Bei Gültigkeit linearer Skalenerträge werden mit diesen nationalen Arbeitsvolumina die erreichbaren Produktionszuwächse an Tuch und Wein aus der Taufe gehoben. Augenscheinlich eignet sich bei $p_{TW \min}$ Portugal den gesamten Spezialisierungsgewinn ΔW plus ΔT an, während bei $p_{TW \max}$ die Ausstoßvermehrung vollständig England zugutekommt.

Allerdings müssen für den von Ricardo genannten Weinpreis des Tuchs in Höhe von eins die zweiten Summanden im Zähler ($w \Delta W$) und Nenner ($t \Delta T$) des Bruchs auf der rechten Seite von Ausdruck (5) nicht notwendigerweise verschwinden. Vielmehr kann jedes zulässige Tauschverhältnis,

also auch $p_{TW} = 1$, mit verschiedenen positiven Werten für w und t einhergehen. Den Abgabeanteil des Tuchzuwachses liefert die Umstellung der Gleichung (5):

$$t = \frac{1 + w\Delta W - p_{TW} \cdot 1}{p_{TW}\Delta T} \left[\frac{\frac{\text{Wein}}{\text{Jahr}} + \frac{\text{Wein}}{\text{Jahr}} - \frac{\text{Wein Tuch}}{\text{Tuch Jahr}}}{\frac{\text{Wein Tuch}}{\text{Tuch Jahr}}} = 1 \right] \quad (10)$$

Für das Ricardo-Beispiel berechnet man:

$$t = \frac{0,125w}{0,2} = 0,0625w > 0 \text{ für } 0 < w \leq 1 \quad (11)$$

Jedoch benachteiligt das Eins-zu-eins-Tauschverhältnis, unabhängig auf welcher Parameterkonstellation es beruht, das produktivere Portugal. Dessen Anteil am Mehrprodukt nach Spezialisierung (z) beträgt allgemein:

$$z = \frac{(1-w)\Delta W + p_{TW}t\Delta T}{\Delta W + p_{TW}\Delta T} \left[\frac{\text{Wein Jahr}}{\text{Jahr Wein}} = 1 \right] \quad (12)$$

Die Berücksichtigung der Bedingung (10) in Formel (12) bringt:

$$z = \frac{1 + \Delta W - p_{TW} \cdot 1}{\Delta W + p_{TW}\Delta T} \quad (13)$$

Mit $p_{TW_{\max}}$ erhält Portugal nichts vom Surplus ($z = 0$), das dem Land für $p_{TW_{\min}}$ hingegen in voller Höhe zufließt ($z = 1$). Die Ricardo-Zahlen ergeben:

$$z = \frac{1 + 0,125 - 1}{0,125 + 0,2} = 0,3846 \quad (14)$$

Obwohl die Portugiesen bei beiden Produkten über absolute Kostenvorteile verfügen, werden sie beim Tauschverhältnis $p_{TW} = 1$ mit 38,46% des Surplus abgespeist, wohingegen die weniger leistungsfähigen Engländer $(1 - z) = 61,54\%$ des Mehrertrags einstreichen.

Unter Fairnessgesichtspunkten lässt sich freilich fordern, dass der Spezialisierungsgewinn im Verhältnis der Arbeitsproduktivitäten verteilt werden sollte (Helmedag 2017, 174 ff). Die portugiesische Ration (z^*) beträgt dann:

$$z^* = \frac{L_E}{L_P + L_E} = \frac{220}{220 + 170} = 0,5641 \quad (15)$$

Jetzt absorbieren die Portugiesen 56,41% des gesamten Mehrprodukts, während die Briten sich mit 43,59% begnügen müssen.

Mit Formel (13) liegt eine zu Gleichung (5) alternative Formulierung der *terms of trade* vor, die neben den technisch bestimmten zusätzlichen Produktionsmengen nur den Distributionsparameter z enthält:

$$p_{TW} = \frac{1 + (1 - z)\Delta W}{1 + z\Delta T} \quad (16)$$

Die Substitution des durch die Bedingung (15) ermittelten Wertes für z^* in Gleichung (16) informiert über das reale Tauschverhältnis p_{TW}^* , das die produktivitätsorientierte Verteilung des Überschusses gewährleistet:

$$p_{TW}^* = \frac{1 + (1 - 0,5641) \cdot 0,125}{1 + 0,5641 \cdot 0,2} = 0,9476 \quad (17)$$

Ein Blick auf die rechten Seiten der Gleichungen für die *terms of trade* (5) und (16) zeigt sofort, dass für $w = 1 - z^* = 0,4359$ sowie $t = z^* = 0,5641$ das faire Tauschverhältnis $p_{TW}^* = 0,9476$ resultiert. Fraglich ist allerdings, wie das Konzept ohne steuernde Eingriffe Wirklichkeit werden soll, denn es sind „... keine systemimmanente Kräfte erkennbar, die dafür sorgen ..., dass es in der Realität zu einem solchen Zustand kommt“ (Helmedag 2017, 176). Stattdessen ist ein anderes Verhalten autonomer Akteure zu erwarten.

Für jeden Abgabeprozentsatz vom Mehrerzeugnis des Partners erreicht der Anteil Portugals (Englands) $z(1 - z)$ am gesamten Überschuss den erreichbaren Spitzenwert, wenn $w(t)$ verschwindet. Sofern beide Nationen möglichst viel vom Surplus für sich abzweigen möchten, werden sie deshalb nichts von ihrem Ausstoßzuwachs exportieren. Die Vollbeschäftigungshypothese garantiert ja (zumindest auf dem Papier) den Absatz in der Heimat. Von der Warte aus entpuppt sich der von Ricardo unterstellte Preis des Tuchs in Höhe einer Weineinheit als ein Gleichgewicht in dominanten Strategien mit $w = 0$ und $t = 0$.

Dieses Ergebnis zieht zwar eine für England gegenüber Portugal ungerechtfertigt vorteilhafte Verteilung des Mehrprodukts nach sich, aber immerhin profitieren beide Länder mehr oder weniger vom grenzüberschreitenden Warenverkehr. Falls jedoch Erwerbslosigkeit aufgrund unzulänglicher Verkaufsmöglichkeiten herrscht – was in der Wirklichkeit weit eher die Regel denn die Ausnahme ist –, ändern sich die Dinge: Der internationale Handel kennt nunmehr auch Leidtragende.

3. Spezialisierungseffekte bei stagnierender autonomer Nachfrage

Sraffa widersprach fast ein Jahrhundert später der Kritik Mills an Ricardo wegen dessen vermeintlich fehlender Bestimmung der *terms of trade*. Hierfür argumentiert Sraffa mit den „getauschten“ Arbeitseinsparungen in Ricardos Exempel:

„England gives the cloth produced by 100 Englishmen in exchange for the wine produced by 80 Portuguese; and since this quantity could only have

been produced by 120 Englishmen, she gains the labour of 20 Englishmen. Portugal gives the wine produced by 80 Portuguese for the cloth produced by 100 Englishmen; the production of this cloth would have required the labour of 90 Portuguese, and therefore Portugal gains the labour of 10 Portuguese" (Sraffa 1930, 541).

Die Produktivitätsgewinne durch Handel bei gegenüber der Autarkie unverändertem Konsum schlagen sich demnach in „freigesetzten“ Werkträgen nieder: 20 Engländer und zehn Portugiesen weniger werden gebraucht, um den früheren Ausstoß aufrechtzuerhalten. Diese Quantifizierung liefert allerdings keinen Beleg der unmittelbar vorausgehenden Aussage Sraffas, der Eins-zu-eins-Tausch von Tuch und Wein „... involves that *the additional product* is divided between the two countries ...“ (Sraffa 1930, 541; eigene Hervorhebung). Es ist nämlich keineswegs ausgemacht, dass geringere Arbeitserfordernisse pro Produkteinheit quasi automatisch in eine gesteigerte Ausbringung umgemünzt werden, obgleich das nach wie vor beständig behauptet wird.¹¹ Anscheinend haben etliche Wissenschaftler:innen das knappheitsgeleitete Verständnis von Wirtschaften dermaßen verinnerlicht, dass sie schon die pure Möglichkeit einer höheren Güterversorgung ohne Umschweife als sicheres künftiges Geschehen ausgeben. Doch spätestens seit John Maynard Keynes die mangelhafte effektive Nachfrage als Ursache unfreiwilliger Erwerbslosigkeit in kapitalistischen Marktwirtschaften ins Zentrum der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung gerückt hat, sollte man die im Mainstream noch immer etablierte Vollbeschäftigungsprämisse verabschieden (vgl. Helmedag 2012a). Welche Wohlfahrtswirkungen für die Beteiligten ergeben sich dann aus Ricardos Theorem der komparativen Kostenvorteile?

Um zwischen Lohn- und Profiteinkommen trennen zu können, erweist es sich als zweckdienlich, Ricardos „vier magischen Zahlen“ (Samuelson 1969, 678) eine zusätzliche Deutung beizulegen. Angenommen, in der Autarkie bestehe die reale Lohnsumme sowohl in England (L_{EA}) als auch in Portugal (L_{PA}) aus einer Tucheinheit, während sich der Gewinn in beiden Ländern jeweils in einer Weineinheit materialisiere. Das Gewebe ist damit hier wie dort die Primär- oder Basisware, während der Rebensaft als Sekundär- oder Luxusgut fungiert.¹²

¹¹ Ein Beispiel für viele: „Wenn sich jedes Unternehmen auf die Produktion des Gutes spezialisiert, für das es einen komparativen Vorteil hat, und die Unternehmen miteinander Handel treiben, dann geht es allen besser und die weltweite Produktion steigt“ (Mankiw et al. 2015, 344).

¹² Diese Unterscheidung ist in der makroökonomischen Analyse außerordentlich erkenntnisförderlich. Der Lohngutsektor determiniert die Verwertungsrate der Arbeitskraft und damit die realen Lohnstückkosten. Allerdings sind Basis- und Luxusartikel nicht physisch zu deuten, sondern darunter fallen jene Güter, die entweder aus (verfügbaren) Löhnen oder aus anderen Einkommensquellen wie Profiten und Staatseinnahmen finanziert werden (vgl. Helmedag 2019a).

Im Unterschied zur vorhergehenden Untersuchung, in der die durch Spezialisierung bewirkte Produktivitätssteigerung vollständig zur Mehrproduktion diente, wird nun von einer potenziellen zusätzlichen Weinerzeugung abgesehen, d.h. $\Delta W = 0$. Die vorgegebenen Gewinne weisen somit den Charakter autonomer Nachfragekomponenten auf. Ferner soll die in beiden Ländern herrschende Jahresentlohnung eines Mannes gleich bleiben. Als Reallohn pro Arbeitseinheit in Portugal (I_P) ergibt sich darum:

$$I_P = \frac{L_{PA}}{N_{PA}} = \frac{1}{170} = 0,005882 \left[\frac{\text{Tuch Jahr}}{\text{Jahr Mann}} = \frac{\text{Tuch}}{\text{Mann}} \right] \quad (18)$$

Die portugiesische Beschäftigung zur Erzeugung des stationären Gesamtprofits von zwei Weineinheiten (N_{PS}) beträgt:

$$N_{PS} = 2N_{WP} = 160 \left[\frac{\text{Mann}}{\text{Jahr}} \right] \quad (19)$$

Die Personalausgaben in Portugal (L_{PS}) belaufen sich auf:

$$L_{PS} = I_P N_{PS} = 0,005882 \cdot 160 = 0,9411 \left[\frac{\text{Tuch Mann}}{\text{Mann Jahr}} = \frac{\text{Tuch}}{\text{Jahr}} \right] \quad (20)$$

Da England insgesamt L_{PS} Tucheinheiten als Lohngut an Portugal liefert, resultiert aus dem Handelsbilanzgleichgewicht (4) für das Tauschverhältnis (p_{TWS}) nunmehr:

$$p_{TWS} = \frac{1}{L_{PS}} = \frac{1}{0,9411} = 1,0625 \left[\frac{\text{Wein Jahr}}{\text{Jahr Tuch}} = \frac{\text{Wein}}{\text{Tuch}} \right] \quad (21)$$

Der Preis des Gewebes liegt demnach im erlaubten Bereich. Zur Berechnung der Beschäftigung in England benötigt man zunächst den dortigen Reallohn (I_E):

$$I_E = \frac{L_{EA}}{N_{EA}} = \frac{1}{220} = 0,004545 \left[\frac{\text{Tuch Jahr}}{\text{Jahr Mann}} = \frac{\text{Tuch}}{\text{Mann}} \right] \quad (22)$$

Die Anzahl der jetzt während eines Jahres in England aktiven Werkträgern (N_{ES}) liefert die Bedingung:

$$N_{ES} I_E + L_{PS} = \frac{N_{ES}}{N_{TE}} \quad (23)$$

Der erste Summand auf der linken Seite der Formel (23) umfasst die (noch unbekannte) englische Lohnsumme, der zweite Ausdruck enthält die (bereits ermittelte) Gesamtvergütung in Portugal. Der Bruch auf der rechten Seite informiert darüber, wie viele Tucheinheiten die (gesuchte) Einsatzmenge englischer Arbeitskraft N_{ES} im Jahr erzeugt. Die Auflösung der Gleichung (23) mündet in:

$$N_{ES} = \frac{L_{PS}}{\frac{1}{N_{TE}} - I_E} \quad (24)$$

Die Formel bringt einen zentralen Zusammenhang auf den Punkt: Die Division der Arbeitskosten im Sekundärbereich durch den Pro-Kopf-Überschuss der Beschäftigten im Primärsektor ergibt den dort erforderlichen Personalbestand (vgl. Helmedag 2012b). Die numerische Auswertung des Ausdrucks (24) führt zu:

$$N_{ES} = \frac{0,9411}{\frac{1}{100} - 0,004545} = 172,52 \left[\frac{\text{Mann}}{\text{Jahr}} \right] \quad (25)$$

Bei gegebenem Profit in den beiden Ländern nimmt die Beschäftigung im Jahresverlauf augenscheinlich ab. Wie in obigem Sraffa-Zitat angeführt, vermindert sich in Portugal die Belegschaft um zehn Mann, aber in England sinkt die Stellenzahl nicht nur um die genannten 20 Personen auf 200. Vielmehr fällt der Rückgang mehr als doppelt so stark aus, denn ein schrumpfender Arbeitseinsatz verringert bei fixiertem Reallohnsatz den notwendigen Basisgutausstoß, wofür wiederum weniger Werkttätige erforderlich sind usw., bis schließlich nur noch 172,52 Leute gebraucht werden. Die korrespondierende Gesamtvergütung in England (L_{ES}) beträgt:

$$L_{ES} = I_E N_{ES} = 0,004545 \cdot 172,52 = 0,7841 \left[\frac{\text{Tuch}}{\text{Jahr}} \right] \quad (26)$$

Der Arbeitseinsatz in Portugal und England (N_S) summiert sich auf:

$$N_S = N_{ES} + N_{PS} = 172,52 + 160 = 332,52 \left[\frac{\text{Mann}}{\text{Jahr}} \right] \quad (27)$$

Das Entgelt des Personals in beiden Ländern (L_S) addiert sich zu:

$$L_S = L_{ES} + L_{PS} = 0,7841 + 0,9411 = 1,7252 \left[\frac{\text{Tuch}}{\text{Jahr}} \right] \quad (28)$$

Selbstverständlich entspricht die zusammengefasste Vergütung in beiden Ländern dem Verhältnis der angepassten Beschäftigung in England zum dort notwendigen Arbeitseinsatz für eine Tucheinheit:

$$L_S = \frac{N_{ES}}{N_{TE}} = \frac{172,52}{100} = 1,7252 \left[\frac{\text{Mann Tuch}}{\text{Jahr Mann}} = \frac{\text{Tuch}}{\text{Jahr}} \right] \quad (29)$$

Der Vergleich mit den summierten einheimischen Belegschaften vor Spezialisierung (8) und (9) enthüllt, dass bei invarianten Profiten und unveränderten nationalen Pro-Kopf-Entlohnungen der Noch-Beschäftigten der gesamte Arbeitseinsatz gegenüber dem *Status quo ante* sinkt:

$$N_S = 332,52 < N_{EA} + N_{PA} = 390 \left[\frac{\text{Mann}}{\text{Jahr}} \right] \quad (30)$$

Dies geht mit einer im Unterschied zur Autarkie dezimierten aggregierten Vergütung einher:

$$L_S = 1,7252 < L_{EA} + L_{PA} = 2 \left[\frac{\text{Tuch}}{\text{Jahr}} \right] \quad (31)$$

In der betrachteten Konstellation mit fixierten Gewinnen stellt die länderübergreifende Arbeitsteilung demnach niemanden besser, während sich die Lage des entlassenen Personals verschlechtert. Offenbar führt die Existenz komparativer Kostenvorteile und ein darauf beruhender Außenhandel nicht immer zu einer Verbesserung der Lebensumstände für alle Beteiligten. Um dem entgegenzuwirken, besteht wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf.

4. Das außenwirtschaftliche Gleichgewicht: Fordern und Fördern

Ricardo illustriert die Zweckmäßigkeit grenzüberschreitender Transaktionen anhand eines prominent gewordenen Beispiels: Obwohl Portugal gegenüber England sowohl Tuch als auch Wein billiger herstellen kann, lohne sich die Spezialisierung gemäß den komparativen Kostenvorteilen. Deshalb weben die Engländer und die Portugiesen keltern, um hernach die Früchte ihres Tuns im Verhältnis eins zu eins zu tauschen. Damit erwerben wie eingangs erwähnt 100 Engländer mit ihrem Output den Ertrag von 80 Portugiesen. Für die Beurteilung des geschilderten Vorgangs ist es freilich entscheidend, ob das mit der verfügbaren Gesamtarbeitskraft potenziell realisierbare Mehrprodukt tatsächlich das Licht der Welt erblickt oder nicht. Dementsprechend wurde in der vorangegangenen Analyse zwischen einer Vollbeschäftigungssituation und der Annahme einer gegebenen autonomen Nachfrage in Form konstanter Profite unterschieden.

Zunächst kommen die Stückkostensenkungen in voller Höhe einem zusätzlichen Ausstoß zugute. Wenn sich die Beteiligten nach Kräften viel davon aneignen möchten, existiert ein Gleichgewicht in dominanten Strategien: Unabhängig vom Agieren der anderen Partei lautet die beste Antwort der Spieler:innen, ihr jeweiliges Surplus zu behalten, d.h., die Abgabequoten der Überschüsse betragen null. Somit etabliert sich Ricardos Eins-zu-eins-Tauschverhältnis. Das Ergebnis widerspricht indes einer fairen Verteilung des Mehrprodukts nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit, denn das überlegene Portugal schneidet relativ schlecht ab. Doch immerhin nimmt der Konsum hier wie dort zu: Den Engländern stehen mehr Mittel zur Körperbedeckung zur Verfügung, während den Portugiesen der reichlichere Genuss des Rebensaftes winkt.

Fixiert man im folgenden Schritt bei unveränderter Entlohnung in Tuch den Gewinn in beiden Ländern auf jeweils eine Weineinheit, sind jene Werk tätigen die Leidtragenden, die als Folge der Spezialisierung ihre Anstellung verlieren. Die Entlassungen rühren von der eingetretenen Produktivitätssteigerung her, die in dieser Hinsicht der generellen Wirkung von Prozessinnovationen entspricht. Zur Kompensation der Arbeitsein-

sparungen ist eine Ausdehnung der effizienter gewordenen Erzeugung erforderlich.¹³ Im Endeffekt entscheidet über die heimische Beschäftigungsentwicklung die sog. Scherentheorie: Wächst das Sozialprodukt weniger als der Stundenertrag, muss das Arbeitsvolumen schrumpfen *et vice versa* (vgl. Helmedag 2019b, 131 ff).

Grenzüberschreitende Transaktionen halten einander die Waage, wenn die Leistungs- und deshalb die Kapitalbilanzen austariert sind.¹⁴ Nun gehört die gewünschte Übereinstimmung zwischen erhaltenen und geleisteten Zahlungen zwischen dem Inland und dem Rest der Welt zweifellos zum guten Ton der „offiziellen“ Wirtschaftspolitik vieler Staaten, obwohl die Wirklichkeit eine andere Sprache spricht: „... persistent imbalances are the *sine qua non* of international trade“ (Shaikh 2007, 54). Vielfach dominiert das Streben nach einem möglichst großen Leistungsbilanzüberschuss. Das Vorhaben bringt allerdings Risiken mit sich: Erfahrungsgemäß ziehen dauerhaft hohe positive Ausfuhrsalen in manchen Defizitnationen nach einiger Zeit mehr oder weniger massive Finanzierungsprobleme nach sich. Oft gerät dann die vereinbarte Bedienung der Schulden in Verzug und es kommt bisweilen zum teilweisen oder völligen Forderungsausfall. Obendrein trüben Zahlungsschwierigkeiten der Abnehmer die Perspektiven, ihnen auch künftig etwas verkaufen zu können.

Die exzessive Ausrichtung auf beständige Nettoexportmaximierung ist zudem von wohlfahrtstheoretischer Warte aus verfehlt. Denn letztlich ergibt es nur dann Sinn, Erzeugnisse an Gebietsfremde zu veräußern, wenn man mit den Einnahmen deren Waren erwirbt. Demnach spiegelt sich eine wahrlich erfolgreiche Geschäftstätigkeit auf den Weltmärkten mitnichten in einem beständigen Anstieg der Nettoauslandsposition, d.h. der anhaltenden Akkumulation von Forderungen an Schuldner außerhalb der eigenen Gerichtsbarkeit. Auf lange Sicht gibt es eben bloß ...

„... einen stichhaltigen Grund, Güter und Dienste ins Ausland zu liefern: Mit den Erlösen sollen die Einfuhren bezahlt werden ... Im Übrigen ist es wenig intelligent, permanent Überschüsse anhäufen zu wollen: Die Früchte heimischen Fleißes verlassen das Land, für die es im Gegenzug lediglich bedrucktes Papier gibt, das zudem an Wert verlieren kann“ (Helmedag 2015, 298).

¹³ Ricardo hat in der 1821 erschienenen dritten Auflage seines Hauptwerkes im eingefügten Kapitel „On Machinery“ seinen früheren „kompensatorischen Optimismus“ relativiert. Vorher meinte er, die zunehmende Mechanisierung wirke sich aufgrund des Say'schen Gesetzes nicht nachteilig für die Proletarier aus. Nun räumte er ein, „... that the substitution of machinery for human labour, is often very injurious to the interests of the class of labourers“ (Ricardo 1817/1990, 388). Prinzipiell führt unternehmerisches Gewinnstreben für gegebene Lohnsätze zur Senkung des Arbeitseinsatzes in beliebig vermehrbare Waren (vgl. im Einzelnen Helmedag 2018).

¹⁴ Vgl. zur Hierarchie der Rechenwerke Sahin (2018).

Vor diesem Hintergrund mehrten sich seit einiger Zeit die Stimmen, welche eine grundsätzliche „Kritik des Exportnationalismus“ üben.¹⁵ Es wäre indes verfehlt, einen positiven Leistungsbilanzsaldo über geringere Ausfuhren abbauen zu wollen. Angesichts der Bedeutung der Exporte hätte dies in der Regel außerordentlich negative Folgen für das Niveau der ökonomischen Aktivität in den Überschussnationen. Vielmehr ist es geboten, in erster Linie über Maßnahmen zur Einkommensstimulation die Nachfrage vor Ort und infolgedessen die Importe zu beleben. Damit sind neben den Tarifparteien die fiskalpolitischen Akteure gefordert. Solange es an gleichgewichtsstützenden Einfuhren mangelt, sollte nicht zuletzt deswegen der Spielraum für eine bessere Bezahlung der Lohnabhängigen und größere öffentliche Ausgaben genutzt werden.¹⁶ Solche Begleitumstände ebnen den Weg zu einem dauerhaft wechselseitig vorteilhaften Außenhandel, der im wohlverstandenen Interesse der Staatengemeinschaft liegt.

Literatur

- Eicker-Wolf, Kai/Niechoj, Torsten (2018). Deutschland – ein wirtschaftspolitisches Erfolgsmodell? In: Horst Gischer/Jochen Hartwig/Bedia Sahin (Hg.). *Bewegungsgesetze des Kapitalismus*. Festschrift für Fritz Helmedag. Marburg, Metropolis, 173–201.
- Helmedag, Fritz (2012a). Die Beschäftigungstheorie von Keynes: Dichtung und Wahrheit. In: *Jenseits der Orthodoxie, Ansätze für einen Paradigmenwechsel in der Wirtschaftstheorie*. Zusammengestellt von Ulrich Busch. *Berliner Debatte Initial* 23 (3), 63-76.
- Helmedag, Fritz (2012b). Principles of capitalistic commodity production. *Intervention, European Journal of Economics and Economic Policies* 9 (1), 23-34.
- Helmedag, Fritz (2015). Trügerisches Wirtschaftswissen: Akademische Fehltritte und populäre Irrtümer im Überblick. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 41 (2), 291–303.
- Helmedag, Fritz (2017). Komparative Kostenvorteile, fairer Handel und Beschäftigung. In: Harald Hagemann/Jürgen Kromphardt (Hg.). *Die Krise der europäischen Integration aus keynesianischer Sicht*. Schriften der Keynes-Gesellschaft. Bd. 10. Marburg, Metropolis, 167–183.
- Helmedag, Fritz (2018). *Warenproduktion mittels Arbeit. Zur Rehabilitation des Wertgesetzes*. 3. Aufl. Marburg, Metropolis.
- Helmedag, Fritz (2019a). Marx and Keynes: from exploitation to employment. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention* 16 (2), 260-271.
- Helmedag, Fritz (2019b). Von der Sozialen Marktwirtschaft zum globalen Kapitalismus. Fehlentwicklungen und tarifpolitische Konsequenzen. In: Ralf-M. Marquardt/Peter Pulte (Hg.). *Mythos Soziale Marktwirtschaft. Arbeit, Soziales und Kapital*. Festschrift für Heinz-J. Bontrup. Köln, PapyRossa, 123–140.
- Helmedag, Fritz (2022). Steuern und Budgetdefizite als Determinanten des Sozialprodukts. In: *Wirtschaftsdienst* 102 (3), 229–235.
- Klump, Rainer (2002). Der englisch-portugiesische Handel und die Entwicklung der modernen Außenhandelstheorie. In: Rainer Gömmel/Markus Denzel (Hg.). *Weltwirtschaft und Wirtschaftsordnung*. Festschrift für Jürgen Schneider zum 65. Geburtstag. Stuttgart, Franz Steiner, 125–138.

¹⁵ So der gleichnamige Beitrag von Wagenknecht (2018).

¹⁶ Vgl. zu den Multiplikatorwirkungen von Steuern und Budgetdefiziten Helmedag (2022).

- Mankiw, N. Gregory/Taylor, Mark P./Ashwin, Andrew (2015). Volkswirtschaftslehre für Schule, Studium und Beruf. Stuttgart, Schäffer Poeschel.
- Mill, John Stuart (1844). Of the Laws of Interchange between Nations; and the Distribution of the Gains of Commerce Among the Countries of the Commercial World. In: John Stuart Mill. Essays on Some Unsettled Questions of Political Economy. London, John W. Parker, 1–46.
- Mumy, Gene E. (1986). Silences in Ricardo: Comparative Advantage and the Class Distribution of Free Trade Benefits. In: Review of Social Economy 44 (3), 294–305.
- Ricardo, David (1817/1990). On the Principles of Political Economy and Taxation. In: Piero Sraffa (Hg.). The Works and Correspondence of David Ricardo. Vol. 1. Cambridge, University Press.
- Sahin, Bedia (2018). Keine Kausalität aus ex post-Größen. In: Horst Gischer/Jochen Hartwig/Bedia Sahin (Hg.). Bewegungsgesetze des Kapitalismus. Festschrift für Fritz Helmedag. Marburg, Metropolis, 203–211.
- Samuelson, Paul A. (1969). The Way of an Economist. In: Robert C. Merton (Hg.). The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson. Vol. III. Cambridge (USA)/London, MIT Press, 675–685.
- Schumann, Jochen (1988). Englische klassische Außenhandelslehren, ihre Rezeption und Weiterentwicklung in der deutschen klassischen Nationalökonomie des 19. Jahrhunderts. In: Harald Scherf (Hg.). Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie. Bd. VI. Berlin, Duncker & Humblot, 29–64.
- Shaikh, Anwar (2007). Globalization and the myth of free trade. In: Shaikh, Anwar (Hg.). Globalization and the Myths of Free Trade. History, Theory and Empirical Evidence. London/New York, Routledge, 50–68.
- Sraffa, Piero (1930). An Alleged Correction of Ricardo. The Quarterly Journal of Economics 44 (3), 539–544.
- Wagenknecht, Saha (2018). Kritik des Exportnationalismus. In: Horst Gischer/Jochen Hartwig/Bedia Sahin (Hg.). Bewegungsgesetze des Kapitalismus. Festschrift für Fritz Helmedag. Marburg, Metropolis, 165–172.
- Zuckerstätter, Josef (1997). Der Einfluß des Außenhandels auf den Arbeitsmarkt. In: Wirtschaft und Gesellschaft 23 (3), 309–338.

Zusammenfassung

In Ricardos berühmter Veranschaulichung der Produktivitätssteigerung durch internationale Arbeitsteilung spezialisiert sich England auf die Tuchherstellung und Portugal auf den Weinanbau, obwohl dort beide Gütereinheiten einen geringeren Faktoreinsatz erfordern. Für einen im Vergleich zur Autarkie unveränderten Personalbestand ist jedoch offen, wie sich bei Handelsbilanzgleichgewicht der Ausstoßzuwachs auf die Länder verteilt. Das von Ricardo unterstellte reale Tauschverhältnis lässt sich zwar als Resultat dominanter Strategien interpretieren, widerspricht aber Fairnessüberlegungen. Sind hingegen die nationalen Reallohnsätze sowie die Profite als Repräsentanten der autonomen Nachfrage fixiert, verursacht die länderübergreifende Produktionskonzentration allenthalben Beschäftigungseinbußen. In diesem Licht ergibt sich wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf, der über das Streben nach außenwirtschaftlichem Gleichgewicht hinausgeht.

Schlüsselbegriffe: Außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Komparative Kostenvorteile, Fairer Handel, Beschäftigungswirkungen der Spezialisierung

JEL-Codes: F10, F40



EINKOMMEN - VERMÖGEN - IDEOLOGIE - UNGLEICHHEIT FÜR DIE VIELEN, NICHT DIE WENIGEN!

Vier Broschüren zeigen alle Fakten zur Verteilung von Einkommen und Vermögen, Hintergründe zur Entwicklung von Ungleichheit sowie Analysen von Thomas Piketty. Mit anschaulichen Grafiken und kompakten Texten sind viele Zahlen, Daten und Fakten aufbereitet.

DOWNLOAD:

www.arbeiterkammer.at/verteilungsgerechtigkeit

BESTELLUNG:

WWSek@akwien.at

BUCHBESPRECHUNGEN

Kluge Interventionen

Rezension von: Piketty, Thomas (2021).

Der Sozialismus der Zukunft.

Interventionen. 1. Aufl. München,
C.H. Beck. 232 Seiten. Taschenbuch.
17,50 EUR. ISBN 978-3-406-77734-9.

Ein bisschen wie ein Blick hinter die Kulissen der großen Werke, so lässt es sich bezeichnen, wenn Thomas Piketty seine gesammelten Kolumnen für die Tageszeitung „Le Monde“ publiziert. Das vorliegende Buch „Der Sozialismus der Zukunft“ umfasst die unveränderten Texte aus den Kolumnen von September 2016 bis Juli 2020 ergänzt mit zusätzlichen Grafiken und Tabellen sowie Auszügen aus Pikettys Blog auf der Webseite von „Le Monde“. Piketty entwickelt in den Kolumnen Gedanken zu aktuellen Fragen der Zeit. So stehen in Teil 1 (2016/17) Texte „Für eine andere Globalisierung“ im Mittelpunkt, Teil 2 (2017/18) versammelt unter dem Titel „Reagan hoch zehn“ globale wirtschaftspolitische Fragen in der Ära Trump, und Teil 3 „Wer Europa liebt, muss es verändern“ hat Herausforderungen der Europäischen Union zum Thema. Piketty selbst meint in der Einleitung, dass diese Kolumnen für ihn der Versuch sind, „aus dem Elfenbeinturm und seinen tausendseitigen Büchern herabzusteigen, um sich im politischen Tagesgeschehen einzubringen“ (12). Dieser Versuch gelingt, auch wenn manche Texte von politischen Ereignissen überholt wurden, denn ihre Stoßrichtung ist klar: Piketty entwi-

ckelt in den Kolumnen nach und nach Gedanken, die in seinen großen Werken „Das Kapital im 21. Jahrhundert“ (Piketty 2015) und „Kapital und Ideologie“ (Piketty 2020) als zusammenhängende Stränge präsentiert werden.

Der Band beginnt mit einem persönlich gehaltenen Vorwort. Darin erzählt Piketty von seiner Politisierung in den Wendejahren nach 1989, er besuchte als junger Student Länder des Realsozialismus und wurde dort mit den Folgen des umfassenden Systemversagens konfrontiert. Zu der Zeit stand für ihn genauso wie für viele junge Menschen seiner Generation außer Frage, dass die Zukunft in Marktwirtschaft und Privateigentum liege. Heute jedoch, so stellt Piketty klar, ist er „der Überzeugung, dass wir wieder über die Überwindung des Kapitalismus nachdenken müssen und einen neuen, partizipativen und dezentralen, föderalen und demokratischen, ökologischen, diversen und feministischen Sozialismus brauchen“ (10). Zu dieser Haltung kam er über die Erkenntnisse seiner jahrzehntelangen Forschung zur Geschichte der Ungleichheit und ihren Wirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung, Vermögensverteilung sowie politisches Handeln. Das Ergebnis dieser Auseinandersetzung sind die „Elemente des partizipativen Sozialismus“, die Piketty in „Kapital und Ideologie“ (Piketty 2020) ausführt und im vorliegenden Buch nochmals komprimiert darstellt.

Für eine andere Globalisierung

Der erste Teil „Für eine andere Globalisierung“ umfasst Kolumnen aus

2016 und 2017. Schon der erste Text führt direkt in die Debatte über die Interpretation der globalen Ungleichheit. Piketty antwortet darin auf eine Kritik des Internationalen Währungsfonds (IWF). Im Schlussteil macht der Autor aber auch seinen Zugang zur Ökonomie klar: Er schätzt inhaltliche Auseinandersetzungen, fordert aber, dass die Ökonomie doch als Sozialwissenschaft verstanden werden müsse, um endlich zu akzeptieren, dass es nicht darum gehe, „allgemeingültige Gesetze“ und „fertige Gewissheiten“ zu produzieren (43). In den folgenden Texten zeigt sich der thematisch breite Zugang Pikettys. So kritisiert er zum Equal Pay Day in Frankreich die ungleiche Bezahlung von Frauen – der Gehaltsunterschied liegt in der Alterskohorte der 60-Jährigen sogar bei 64% (45) –, um eine Woche später die Umstände von Donald Trumps Wahl zum US-Präsidenten und die möglichen Folgen einer Umsetzung seines Programms mit Steuerdumping und Geschenken für die Superreichen für die amerikanische Gesellschaft und die Welt zu diskutieren. Er kritisiert darin aber auch das Freihandelsabkommen CETA zwischen der EU und Kanada, weil damit wieder eine Chance auf eine Neuordnung der Globalisierung im Sinne gemeinsamer Mindeststeuersätze oder sanktionierbarer Beschränkungen des CO₂-Ausstoßes vergeben wird. Die Europäische Union als Freihandelszone ohne gemeinsame Steuersätze hat für ihn keinen Sinn (49). Denn es gilt den Diskurs über die Globalisierung zu verändern. Globaler Handel ist nur dann eine gute Sache, wenn auch Daseinsvorsorge, Infrastruktur und egalitäre Gesundheits- und Bildungssysteme zur Verfügung stehen. Wird darauf nicht geachtet,

dann droht aus Sicht Pikettys der Trumpismus die Oberhand zu gewinnen.

In weiteren Texten des ersten Teils erörtert Piketty Perspektiven für eine Demokratisierung Europas; „Eine demokratische Regierung für die Eurozone“ und „Wie könnte eine Versammlung der Eurozone aussehen?“ sind Überlegungen, die auch in „Kapital und Ideologie“ aufgegriffen und im Detail verhandelt werden (Piketty, 2020). Was in der Sammlung nicht fehlen darf, ist ein persönlicher Nachruf auf Anthony Atkinson, in dem Piketty dessen Bedeutung für seine persönliche Entwicklung und seine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Fragen der Ungleichheit schildert.

Reagan hoch zehn

Im zweiten Abschnitt „Reagan hoch zehn“ nimmt Piketty zu jeweils aktuellen Anlässen vor allem die Steuerpolitik in unterschiedlichen Staaten in den Blick. So kritisiert er den US-Präsidenten Donald Trump für seine Pläne zur Steuersenkung für Reiche und Unternehmen, die er ganz in der Tradition von Ronald Reagan verortet. Ähnliches diagnostiziert er für Frankreich, als Emmanuel Macron im Oktober 2017 die Vermögenssteuer abschafft und im Dezember die Steuersätze für Spitzeneinkommen und Vermögen reduziert. Am Beispiel der Unabhängigkeitsbestrebungen Kataloniens und des stark dezentralisierten spanischen Steuersystems erklärt Piketty die Gefahr des Steuerseparatismus, der Anreize für einen Steuerwettbewerb sogar innerhalb von Nationalstaaten bewirkt. Er fordert auch an dieser Stelle europaweite Mindestsätze für Unternehmen und hohe Einkommen (108).

In seinen Kolumnen aus 2018 konzentriert sich Piketty auf die Entwicklung Europas. Er hofft damals, dass es das Jahr Europas werden wird und entscheidende Herausforderungen wie die im Zuge der Globalisierung wachsende Ungleichheit und der Steuerwettbewerb beendet sowie die Spaltungen in Nord-Süd und Ost-West überwunden werden könnten. Als Ziel gibt er ein egalitäreres und inklusiveres Modell zur Regulierung des globalen Kapitalismus aus (113). Gerade vor dem Hintergrund des wiedererstarken Nationalismus im Zuge der zunehmenden Migration sind für ihn diese Schritte entscheidend. Die Vertreter:innen der Austeritätspolitik sieht er für den Aufstieg der nationalistischen, populistischen Bewegungen verantwortlich (117). Denn entgegen dieser falschen Prämissen in der Haushaltspolitik müsse Europa erst wieder investieren und konsumieren lernen (131), damit auch die Integration Zugewanderter wieder gelingen kann.

Vor allem im Kontext aktueller Ereignisse ist der Text „Das Kapital in Russland“ besonders interessant. Piketty zeigt nicht nur, dass Putins Russland ein Niedrigsteuerland mit einem einheitlichen Einkommenssteuersatz von 13% ist, sondern er spricht auch von einer unbeschränkten Kleptokratie (123), in der nur ein Zehntel der riesigen Handelsüberschüsse Russlands seit 1993 in die Staatskasse gelangten und der Rest im Offshore-Vermögen von Oligarchen liegt. Sie verfügen damit über eine Summe, die einem Jahres-BIP des ganzen Landes entspricht. Für Piketty ist damit der „Postkommunismus zum schlimmsten Verbündeten des Hyperkapitalismus“ (124) geworden.

Erschreckend aktuell ist ebenso Pikettys Kolumne aus dem Dezember

2018, wo er den Verkauf der Aktienmehrheit von „Le Monde“ an einen tschechischen Milliardär kritisiert und demokratiefreundliche Beteiligungsmodelle an Medienunternehmen, etwa in einer Mischform aus Aktiengesellschaft und Stiftung, diskutiert (141). Eine Debatte, die uns, wie aktuell der geplante Kauf von Twitter durch Elon Musk zeigt, gerade in Zusammenhang mit Social-Media-Plattformen noch länger begleiten wird.

Im dritten Teil „Wer Europa liebt, muss es verändern“ bleibt Piketty seiner inhaltlichen Stoßrichtung treu: kluge politische Regeln und ein Ausbau der Vermögensbesteuerung gegen wachsende Ungleichheit und Nationalismus, zur Eindämmung der negativen Folgen der Globalisierung sowie mehr Kooperation in und Ausbau der Demokratie vor allem auf Ebene der Europäischen Union. Das Ende 2018 publizierte „Manifest für die Demokratisierung Europas“ (145) definiert diese Punkte genauer und hat international für Diskussion gesorgt. Für Piketty sind das die entscheidenden Zukunftsfragen, denn auch vor dem Hintergrund der „Gelbwesten-Debatte“ 2019 in Frankreich ist für ihn klar: „Wenn Europa nicht für Steuergerechtigkeit sorgt, werden die Nationalisten triumphieren“ (163). Gerade Deutschland und Frankreich sieht er hier in der Verantwortung, nach dem Warnsignal des Brexits endlich einen Weg in Richtung Sozialföderalismus und Steuergerechtigkeit in Europa einzuschlagen.

Die Klimakrise

In den Kolumnen aus 2020 rückt die Klimakrise mit in den Fokus. Piketty verbindet etwa in „Von der Klimaleugnung zur Leugnung der Ungleichheit“

die Verteilungsfrage mit aktuellen politischen Zukunftsfragen. Ihm zufolge ist die ökologische Herausforderung nur zu bewältigen, wenn die Reduktion von Ungleichheit ins Zentrum des politischen Handelns rückt, denn klimatische und ökologische Indikatoren alleine sind zu wenig (191), weil man diese großen Fragen nur gemeinsam als Gesellschaft lösen kann. Um die weitere Ausbeutung der Ressourcen unseres Planeten zu bremsen und zu einer tragfähigen Wirtschaftsweise zu gelangen, schlägt Piketty eine Art CO₂-Kreditkarte vor, die das individuelle CO₂-Budget definiert und damit übermäßige Emissionen verbietet (205). An anderer Stelle schlägt er gemeinsame europäische Anleihen vor, um auf die COVID-Krise zu reagieren und einen sozial-ökologischen Neustart für Europa zu finanzieren (208), denn gerade in der Krise muss Europa Handlungsfähigkeit zeigen und auch die Lebensbedingungen der Bürger:innen verbessern (204), indem in energieeffiziente Sanierung, Bildung oder Gesundheit investiert wird. Die Sorge um die hohen Schulden der öffentlichen Haushalte teilt Piketty nicht, vielmehr verweist er auf die Nachkriegszeit, als die massive Staatsverschuldung über eine Sonderbesteuerung der besonders Reichen getilgt wurde. Piketty bietet im Schlusssatz der Kolumne zu den COVID-Schulden eine Wette darauf an, dass

es in der Zukunft ebenso sein wird. (223) Würden Sie dagegenhalten?

Pikettys Kolumnen zeigen, welches starke Analysewerkzeug die Verteilungsforschung bietet; gerade dann, wenn auf historischen Daten aufgebaut und politökonomische Zusammenhänge miteinbezogen werden, eignet sich diese Herangehensweise, um zu vielen aktuellen Fragen profund Stellung zu nehmen. Das gelingt im vorliegenden Buch. Es ist wie eine Zeitreise mit Thomas Piketty, um anhand seiner Kolumnen aus „Le Monde“ die großen politökonomischen Fragestellungen der vergangenen Jahre Revue passieren zu lassen. Er lässt die Leser:innen aber nicht orientierungslos zurückschauen, denn viele der diskutierten Fragen sind weiterhin ungelöst, und einige der Vorschläge Pikettys befruchten nach wie vor die öffentlichen Debatten. Damit liefert dieses Buch nicht nur eine Sammlung früherer Texte, sondern vielmehr konkrete Handlungsempfehlungen für zentrale gesellschaftliche Herausforderungen, oder weitergedacht: für die Gestaltung des Sozialismus der Zukunft.

Georg Hubmann

Literatur

- Piketty, Thomas (2015). *Das Kapital im 21. Jahrhundert*. München, C.H. Beck.
 Piketty, Thomas (2020). *Kapital und Ideologie*. München, C.H. Beck.

Staatsschulden haben auch positive Seiten

Eichengreen, Barry J./El-Ganainy,
Asmaa/Esteves, Rui/Mitchener,
Kris James (2021). In Defense of Public
Debt. New York, NY, Oxford University
Press. 320 Seiten. Gebundenes Buch.
30,40 EUR. ISBN 978-0-197-57789-9.

Seit der Wende zum Neoliberalismus in den frühen achtziger Jahren gab es immer wieder apokalyptische Warnungen vor zu hohen Staatsschulden: Sie würden zu hohen Zinssätzen führen, das Wirtschaftswachstum hemmen und künftige Generationen mit einem Schuldenberg belasten. Die Maastricht-Verträge und die „Schuldenbremsen“ sind Ausdruck solcher Befürchtungen. Seit der Finanzkrise und der Corona-Epidemie sind diese Stimmen spürbar leiser geworden.

Barry Eichengreen und seine Mitautor:innen stellen in ihrem Buch „In Defense of Public Debt“ positive und negative Aspekte von Staatsschulden einander gegenüber. Im positiven Fall stimulieren diese die Investitionen, schützen vor kriegerischen Überfällen und helfen gegen Epidemien und Finanzkrisen. Im negativen Fall sind sie mit der Finanzierung von Expansionskriegen, Zahlungsbilanzkrisen, galoppierender Inflation und Staatsbankrotten verknüpft.

Die Autor:innen dieses Buches betonen eher die positiven Seiten von Staatsschulden, um ein Gegengewicht zu den ständigen Unkenrufen zur öffentlichen Verschuldung zu bilden. In Zeiten von Kriegen, Epidemien, Katastrophen und Finanzkrisen hatten Staatsschulden eine wichtige Funkti-

on. Die Kosten von solchen „Notfällen“ waren nicht aus den laufenden Einnahmen zu decken. Staatsschulden haben aber nicht nur eine entscheidende Rolle in Notzeiten gespielt, sondern ebenso den Aufbau der staatlichen Infrastruktur maßgeblich vorangetrieben.

Zunächst stand die Finanzierung von Kriegen – und damit auch die Verteidigung des Landes – im Vordergrund. Im 19. und 20. Jahrhundert wurden dann öffentliche Schulden zur Finanzierung der Infrastruktur (Eisenbahn, Häfen, Flughäfen, Autobahnen) immer wichtiger. Diese wurde nur teilweise privat finanziert. Im 20. Jahrhundert wurden außerdem Schulden für den Ausbau des Bildungs- und Gesundheitswesens („Zukunftsinvestitionen“) aufgenommen.

Lange Zeit wurde die politische Debatte über Staatsschulden von den „downside risks“ beherrscht. Die Neoklassiker:innen und die Österreichische Schule betonten hohe Zinssätze, Inflationsgefahren und die Verdrängung privater Investor:innen. Erst die Keynesianer:innen haben die Bedeutung von Budgetdefiziten bzw. Staatsschulden für die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage klar erkannt. Seit den achtziger Jahren haben die Kritiker:innen von Staatsschulden nicht nur in der Politik, sondern auch in der Ökonomie wieder die Oberhand gewonnen.

Ein Manko des Buches ist die mangelnde Berücksichtigung saldenmechanischer Überlegungen. Es scheint eine Einbahnstraße von hohen Budgetausgaben zu hohen Budgetdefiziten zu geben, die dann wieder abgebaut werden müssen. Josef Steindl (1982) hat schon in den frühen achtziger Jahren gezeigt, dass auch Spar-

überschüsse zu Budgetdefiziten führen.

In noch stärkerem Maße trifft diese Kritik auf die vielzitierten Autor:innen Reinhart und Rogoff (2009) zu. Sie glaubten, dass Staatsschulden von mehr als 90% des BIP eine Stagnation der Wirtschaft zur Folge hätten. Kommt es nicht eher durch eine Stagnation der Wirtschaft zu hohen Staatsschulden als umgekehrt?

Eichengreen und seine Mitautor:innen erzählen in ihrem Buch nicht nur die Geschichte der Staatsverschuldung seit der griechischen und römischen Antike, sondern sie widmen sich auch eingehend der Frage, wie bestehende Staatsschulden wieder abgebaut werden können. Sie nennen drei Möglichkeiten:

1. Wachstum der Wirtschaft: Es führt zu höheren Steuereinnahmen. Die Fähigkeit, die Schulden zu begleichen, wird größer.

2. Niedrige Zinssätze: Sie begünstigen die Schuldner:innen.

3. Primärüberschüsse, also Einsparungen oder Steuererhöhungen. Diese müssen aber zur rechten Zeit – nicht zu früh – erfolgen.

Die Autor:innen empfehlen bei Zahlungsproblemen die Neuverhandlung der Konditionen: Für die Investor:innen sind teilweise Zahlungen besser als keine Zahlungen. Aber auch für die Schuldner:innen sind teilweise Zahlungen günstiger als der künftige Verlust des Zugangs zum Kapitalmarkt.

Historisch hat sich immer wieder gezeigt, dass kurzfristige Schulden sehr riskant sind, weil die Investor:innen jederzeit aussteigen können. Die Hälfte der deutschen Schulden aus dem Ersten Weltkrieg waren beispielsweise solche riskanten kurzfristigen Schulden.

Wie wurden hohe Staatsschulden in der Vergangenheit abgebaut?

1. Vor dem Ersten Weltkrieg vor allem durch Primärüberschüsse: in Großbritannien fast ein Jahrhundert lang, in den USA besonders nach dem Bürgerkrieg.

2. Nach dem Zweiten Weltkrieg spielte die positive Differenz zwischen Wachstumsraten und Zinssätzen eine entscheidende Rolle. Hohe Wachstumsraten in dieser Zeit waren das Ergebnis des Wiederaufbaus und erfolgreicher technologischer Aufholprozesse in Europa. Neoklassische Ökonom:innen kritisierten die gedrückten realen Zinssätze (1940–1980), zu denen die Kapitalverkehrskontrollen im Bretton-Woods-System beitrugen, als „finanzielle Repression“.

In den achtziger und neunziger Jahren wurde die steigende Staatsverschuldung als massive Bedrohung gesehen. Die von vielen Ökonom:innen beschworenen Gefahren traten aber nicht ein. Selbst Otmar Issing (2021), der frühere monetaristische Chefökonom der Europäischen Zentralbank, muss einräumen, dass wir in einer anderen Welt leben: Hohe Budgetdefizite haben nicht zu hohen Zinssätzen geführt. Im Gegenteil: Die Zinssätze liegen auf einem Rekordtief. Offenbar hatten hohe weltweite Sparüberschüsse außerordentlich niedrige Zinssätze zur Folge, die den Staat und alle anderen Schuldner:innen begünstigten.

Auch nach der Finanzkrise 2008 wirkten die zusätzlichen Staatsschulden nicht preistreibend, sie glichen nur die mangelnde private Nachfrage aus. Die hohen Inflationsraten im Jahr 2022 gehen auf Lieferengpässe während der Corona-Krise und vor allem auf den Ukraine-Krieg (Energie- und Getreidemärkte) zurück. Ebenso wie der israelisch-arabische Krieg und das darauf folgende OPEC-Kartell am Beginn der

Inflation bzw. Stagflation der 1970er Jahre stand, so löste der Ukraine-Krieg über entsprechende Erwartungen die aktuelle Inflationswelle aus.

Die Finanzkrise 2008 hat noch nicht ausgereicht, um einen dauerhaften Wandel in der Einschätzung von Staatsschulden zu bewirken. In den USA gab es zwar einen gigantischen Stimulus (737 Mrd. Dollar), um die Banken zu retten und eine Weltwirtschaftskrise zu verhindern. Bald danach wurde aber der Ruf nach einer strikten Austeritätspolitik („sound finance“) vor allem in Europa wieder sehr laut. Die Corona-Krise könnte die Einstellung zur Staatsverschuldung dauerhaft verändern. Das Eindringen des Virus kann wie eine militärische Invasion gesehen werden. Man muss das Virus besiegen: Koste es, was es wolle.

„The crisis would have been infinitely

worse had governments not resorted to debt issuance. This is evident in the contrast between advanced-countries governments which were able to borrow freely, and low-income countries that lacked well-developed bond-markets and were constrained in responding“ (211).

Ewald Walterskirchen

Literatur

- Issing, Otmar/Schuknecht, Ludger (2021). Good Debt vs. Bad Debt. The International Economy.
- Reinhart, Carmen/Rogoff, Kenneth (2009). This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly. Princeton.
- Steindl, Josef (1982). The Role of Household Saving in the Modern Economy. Banca Nazionale di Lavoro, Quarterly Review 140. Nachgedruckt in: Economic Papers 1941–88 (1990). MacMillan, 183–207.

**Das Argumentarium
eines politisch schreibenden
Ökonomen – und eine
Orientierung für all jene,
die selbiges werden wollen**

Rezension von: Paul Krugman (2021). Kampf den Zombies. Warum manche Ideen aus Politik und Wirtschaft nicht totzukriegen sind. Kulmbach, Börsenmedien AG. 528 Seiten.

Gebundenes Buch. 30,70 EUR.
ISBN 978-3-864-70733-9.

Laut eigenen Angaben begann sich Paul Krugman für Volkswirtschaftslehre zu interessieren, als er Isaac Asimov's „Foundation“-Serie las, „Sozialwissenschaftler, die die Welt retteten – das wollte ich ebenfalls sein“, so Krugman. Für die meisten Leser:innen ist Paul Krugman jedenfalls wahrlich kein Unbekannter. Der gebürtige US-Amerikaner mit ukrainisch-weißrussischen Wurzeln zählt zu den wichtigsten progressiven US-Ökonom:innen und zu den einflussreichsten Ökonom:innen weltweit. Für seine Arbeiten zu Gleichgewichtsmodellen und Skalenerträgen erhielt Krugman 2008 den Preis der Schwedischen Reichsbank (auch als Wirtschaftsnobelpreis bekannt). Über diese Bereiche hinaus forscht er auch zu Themen wie internationalem Handel, Wirtschaftsgeographie, Währungskrisen und Wirtschaftspolitik in Zeiten von Nullzinsen.

Weitaus bekannter als für seine zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen ist Krugman aber für seine unglaubliche Vielfalt an populärwissenschaftlichen Büchern, seine immer (noch) hochaktuellen Kolumnen in der „New York Times“ und überhaupt als

Kommentator nicht immer nur wirtschaftspolitischer weltweiter Entwicklungen. Und ebendiesem Krugman begegnen wir auch in „Kampf den Zombies – Warum manche Ideen aus Politik und Wirtschaft nicht totzukriegen sind“. Darin greift Krugman auf bereits publizierte Blogposts zurück, um sich mit ökonomischen Zombies auseinanderzusetzen – volkswirtschaftlichen Theorien, die über keinerlei Validität verfügen, aber trotzdem nicht ins Reich der Toten eingehen wollen. Beispiele für solche Zombies findet Krugman genug: das Märchen der ineffizienten öffentlichen Krankenversicherungen, die nicht nachhaltigen Staatsschulden, Mindestlöhne, die die Arbeitslosigkeit erhöhen, Trickle-down-Effekt und expansive Austeritätspolitik – Punkt für Punkt erklärt Krugman anhand von theoretischen Zusammenhängen, praktischen Beispielen und viel Witz, warum es sich hier nicht um ökonomische Fakten, sondern um ideologische Irreführung handelt.

Ein wichtiger Grund für Krugmans Erfolg liegt sicherlich in der leicht verständlichen Art und Weise, komplexe Sachverhalte darzustellen. Wesentlich ist allerdings auch in „Kampf den Zombies“ der Krugman-typische Humor, der die Leser:innen bei der Stange hält. In der deutschen Sprache gibt es keine Umschreibung, die dem englischen „tongue-in-cheek“ wirklich gerecht wird. Krugmans Unterhaltsamkeit zeigt sich auf vielfältige Weise: Vor allem nimmt er weder seine eigenen Erkenntnisse noch die seiner Fachkolleg:innen ernster, als sie es verdienen. Gerade hierdurch kann er vielen Leser:innen die Angst vor abstrakter Wirtschaftstheorie nehmen. Nichtsdestoweniger enttarnt Krugman mit Leichtigkeit Versuche, schlechte Argumente

hinter unverständlichen Worthülsen zu verbergen, als ebensolche. Oft wandelt sich die leichte Ironie in seinen Kommentaren allerdings in offene Schadenfreude – etwa dann, wenn politiknahen Personen, gleich welcher Couleur, gravierende Fehler unterlaufen. Seine Leser:innen warnt Krugman vor theoretischeren Blogposts mit dem Zusatz „Nerdkram“ (im Englischen: „wonkish“). Mit seinem Humor steht er unter Ökonom:innen leider jedoch allein auf weiter Flur.

Krugman schöpft für seine zahlreichen Blogbeiträge auch fachlich aus dem Vollen, seine facettenreiche Karriere ermöglicht ihm in seinen Analysen die Berücksichtigung unterschiedlichster Aspekte. So weiß er aufgrund seiner Erfahrung in der öffentlichen Verwaltung durchaus, dass neben dem Erstreiten gesetzlicher Änderungen deren Durchsetzung ebenso wichtig ist. In seiner Argumentation kann Krugman oft mit detailreichem Wissen aufwarten, einmal etwa mit einem Vergleich zwischen dem US-Versicherungssystem und dem kanadischen Pendant zu Wartezeiten auf den Austausch eines Hüftgelenks (73–74). Zwar kommen US-Amerikaner:innen schneller an ihre neuen Hüften als Kanadier:innen (für viele Republikaner:innen ein Beispiel für die Vorzüge des privaten Krankenversicherungssystems), aber gerade diese Operationen werden in erster Linie durch Medicare finanziert, welches finanziell einfach besser ausgestattet ist als das System in Kanada.

Wer Krugmans Buch liest (oder seinem Blog gefolgt ist), wird neben tagesaktuellen Themen und den namensgebenden Zombies noch eine weitere durchgängige Komponente finden, die vielleicht vom Autor selbst

nicht genug hervorgehoben wird: die stete Radikalisierung einer breiten Schicht der Republikaner:innen in den USA. Hier ist nicht einfach nur die Transformation einer rechten Partei zu einer Partei der Fundamentalopposition gegenüber jedem Gesetzesvorschlag der Democrats gemeint. Vielmehr kommt in einzelnen Passagen immer wieder Krugmans Entsetzen über die Erbarmungslosigkeit der Republikaner:innen gegenüber den Schwächsten der Gesellschaft zum Ausdruck. Diese Entwicklung ist viel schwieriger zu verfolgen, weil zwischen den einzelnen Einträgen, die thematisch, nicht chronologisch geordnet sind, mehrere Jahre liegen.

Ein Beispiel für diese Erbarmungslosigkeit schildert Krugman in der Einleitung zu Kapitel drei, „Angriff auf Obamacare“. Im Juni 2012 erkannte der Oberste Gerichtshof der USA Obamacare an, allerdings mit einer vermeintlich kleinen Änderung: Die Bundesstaaten können selbst entscheiden, ob sie Medicaid allen Bürger:innen mit Einkommen bis zu 133% der Armutsgrenze zur Verfügung stellen wollen. Dazu muss man wissen, dass die US-Regierung den Bundesstaaten zunächst die kompletten Kosten dafür abnimmt, später beträgt der Anteil der US-Regierung 90%. Obwohl Medicaid ihnen also so gut wie keine Mehrkosten verursacht, weigern sich 2019 immer noch 14 republikanisch geführte Bundesstaaten, den Schwächsten der Gesellschaft eine Krankenversicherung anzubieten. Doch in den demokratisch dominierten wurde Medicaid konsequent umgesetzt, was die Anzahl der Nichtversicherten dort beträchtlich senkte. In fünf weiteren Einträgen beschreibt Krugman daraufhin die vielfältigen vergeblichen Versuche, Obama-

care zu demontieren. Vergeblich, da es sich als zu populär herausstellte und Millionen US-AmerikanerInnen sich trotz aller republikanischen Prophezeiungen einer bevorstehenden Katastrophe versichert haben.

Beim letzten Kapitel des Buches handelt es sich um eine Rede Krugmans: In „Wie ich arbeite“ stellt er seinen eigenen Arbeitsstil anhand von vier grundlegenden Regeln dar. „Höre auf die Heiden“ ist ein Plädoyer dafür, sich entgegen den Gepflogenheiten der ökonomischen Zunft mit den Erkenntnissen anderer Fachgebiete auseinanderzusetzen. Mit „Hinterfrage die Fragen“ meint Krugman, dass sich Chaos in ökonomischen Modellen oft auflösen kann, wenn die dahinterstehenden Fragen überdacht und falls erforderlich an die Realität angepasst werden. Das Credo „Trau dich: Sei auch einmal albern“ appelliert an den nötigen Mut, auf theoretischer Ebene auch einmal neue Wege zu gehen – selbst auf die Gefahr hin, von vielen Ökonom:innen verlacht zu werden. Und mit „Vereinfachen, vereinfachen“ empfiehlt Krugman, die eigenen Ideen immer im einfachstmöglichen Modell auszudrücken.

Für wen lohnt sich also „Kampf den Zombies“? Jenen, die Krugmans Blogposts bisher schon folgten, wird dieses Buch eher wenige neue Erkenntnisse bringen. Für eine populärwissenschaftliche Einführung in die politische Ökonomik ist es vielen wahrscheinlich zu US-spezifisch. Hier gibt es etwa mit den Werken von Ulrike Herrmann bessere Möglichkeiten, in die Materie einzutauchen. Für jene, die sich eingehender mit US-Politik befassen, ist dieses Buch allerdings durchaus empfehlenswert. Gerade die immer wiederkehrenden Auseinandersetzungen mit

denselben Themen erleichtern die Analyse der langfristigen Veränderungen im politischen Klima.

Für Ökonom:innen mit politisch-aktivistischem Anspruch sind Krugmans Beiträge sicherlich ebenfalls eine wertvolle Lektüre. Im letzten Kapitel schreibt dieser etwa über sein Selbstverständnis seiner politischen Arbeit: *„Es scheint Konsens zu herrschen, dass gute theoretische Arbeit ein Maß an Klarheit und Ausschließlichkeit erfordert, das inkompatibel mit dem Maß an Toleranz für unordentliche Themen ist, das es braucht, um sich in politische Debatten einmischen zu können. Auf mich traf das nie zu“* (511). „Kampf den Zombies“ ist gerade deswegen so erfrischend zu lesen, weil Krugman ganz klar politische Stellung bezieht und sich nicht davor fürchtet, irgendwo anzuecken oder dadurch weniger professionell zu wirken. Gleichzeitig gelingt es ihm, komplexe Sachverhalte in einfache Sprache zu übersetzen. Hier könnten sich gerade österreichische Ökonom:innen durchaus eine Scheibe abschneiden.

Die Lektüre von Krugmans „Kampf den Zombies“ regt zum Weiterdenken an. Insbesondere wenn man die Kolumnen von US-Ökonom:innen mit jenen ihrer europäischen Kolleg:innen vergleicht, fallen sowohl in Bezug auf Anzahl wie auch auf Qualität drastische Unterschiede auf. Nur Thomas Pikettys Kolumnen in „Le Monde“ zeigen hier eine Auseinandersetzung auf ähnlichem Niveau. In der österreichischen Medienlandschaft fehlt die Kombination aus Belletristik und ebenso humorvoller wie exakter politischer Analyse jedoch völlig. Was brauchte es also für eine Generation „österreichischer Krugmans“? An schlauen wie auch politisch denkenden Ökonom:in-

nen mangelt es hierzulande durchaus nicht. Jedoch finden sich die wenigsten von ihnen regelmäßig im öffentlichen Diskurs wieder – von der heimischen Twitter-Blase oder Beiträgen im AuW-Blog einmal abgesehen. Im Studium könnten Wahlfächer im Bereich Publizistik und Öffentlichkeitsarbeit hier bei Studierenden Interesse und Talente wecken. Außeruniversitäre Schreibwerkstätten und Diskussionsveranstal-

tungen mit Wirtschaftsjournalist:innen können erste Schritte hin zu einer öffentlichkeitswirksameren Ökonom:innenszene sein. In diesem Sinne kann Krugmans neues Buch auch als praxisnahe Erinnerung daran verstanden werden, die bisher erworbenen Erkenntnisse mit Herz, Hirn und Lust am Schreiben mit jenen zu teilen, die die Welt schließlich wirklich retten werden.

Ludwig List

Verkannte Leistungsträger:innen

Mayer-Ahuja, Nicole/Nachtwey, Oliver (Hg.) (2021). *Verkannte Leistungsträger:innen*. Berichte aus der Klassengesellschaft. Frankfurt/Main, Suhrkamp. 567 Seiten. Taschenbuch. 22,70 EUR. ISBN 978-3-518-03601-3.

Vor dem Hintergrund der durch die Pandemie verstärkten Zuspitzung prekärer Arbeitsbedingungen trifft das 2021 erschienene Buch „Verkannte Leistungsträger:innen“ von Nicole Mayer-Ahuja und Oliver Nachtwey einen Nerv. Von Ausbeutung, Überbelastungen, Prekarität, Niedriglohnbezahlung, Diskriminierung und fehlender gesellschaftlicher Anerkennung sind jene besonders häufig betroffen, die Sorgearbeit leisten. Das sind all jene, die sich um das Wohlergehen von Kindern, Älteren und pflegebedürftigen Menschen kümmern – Arbeit, die oft mit als „weiblich“ konnotierten Eigenschaften wie Fürsorglichkeit und Empathie in Verbindung gebracht wird (Aulenbacher und Wetterer 2009). Darüber hinaus hat sich auch Dienstleistungsarbeit mit geringem sozialen Prestige, wie jene von Supermarktkassierer:innen, Lagerarbeiter:innen und Gebäudereiniger:innen, gesellschaftlich als überaus wichtig erwiesen. Gemeinsam ist all diesen Tätigkeiten und Berufen, dass sie für das reibungslose Funktionieren der Gesellschaft unverzichtbar sind und, solange alles läuft, unsichtbar bleiben.

Blickt man auf die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten in sog. systemerhaltenden Berufen in Österreich, zeigt sich, dass bereits vor Ausbruch der Pandemie (Schönherr und Zando-

nella 2020) ein großer Teil der Reinigungskräfte, Einzelhandelsangestellten, Altenpfleger:innen, Behindertenbetreuer:innen und des Kindergartenpersonals nicht oder nur knapp mit ihrem Einkommen auskommen. Das verwundert wenig, liegt doch die Bezahlung in diesen Beschäftigungsbranchen deutlich unter dem Durchschnittseinkommen. Einem vergleichsweise geringen Verdienst stehen hohe Arbeitsbelastungen gegenüber. Niedrige Einkommen korrespondieren oft mit wenig Wertschätzung; vor allem Reinigungskräfte, Lieferant:innen und Einzelhandelsbeschäftigte nehmen ihre soziale Anerkennung als gering wahr. Die wahren Leistungsträger:innen sind zum Großteil Frauen: Im Gesundheits- und Sozialbereich, dem Einzelhandel, der Reinigung und im Erziehungssektor liegt der Anteil weiblicher Beschäftigter bei über 80 Prozent. Und: Es sind häufig Menschen mit Migrationshintergrund, die wesentlich dazu beitragen, das Land am Laufen zu halten (Neuhauser et al. 2019). Für die – vor allem in den Anfangsmonaten der Pandemie – als „systemrelevant“ beklatschten Leistungsträger:innen haben sich allerdings weder Arbeitsbedingungen noch Bezahlung verbessert, noch kommt ihnen heute in nennenswertem Ausmaß mehr gesellschaftliche Anerkennung zu als vor der Pandemie.

Held:innen des Alltags eine Stimme geben

Doch wie nehmen die Beschäftigten, die in der Pandemie als „Held:innen des Alltags“ gefeiert wurden, ihre Arbeits- und Lebensbedingungen und ihre gesellschaftliche Position selbst wahr? Den „Leistungsträger:innen“ eine Stimme zu geben, ist das zentrale

Anliegen des Buches von Mayer-Ahuja und Nachtwey. Die Autor:innen präsentieren eine vielfältige Sammlung an Porträts von Menschen in der Schweiz und in Deutschland, denen gemeinsam ist, dass sie „Reproduktionsarbeit“ (Fraser 2016) leisten. Dementsprechend ist das Buch untergliedert in verschiedene Kategorien von Arbeiten, die „Arbeitskraft wieder herstellen“ (Gesundheitswesen), „Arbeit aufrecht erhalten“ (Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung), „Arbeitskraft reproduzieren“ (Warenversorgung sicherstellen) und – etwas diffuser – „Arbeitskraft sichern, pflegen und bewegen“ (Hygiene und Mobilität).

Eine Stärke des Buches ist es, den Beschäftigten ein Gesicht zu geben, und dieses Gesicht ist oft weiblich und migrantisch. Die Verschränkung individueller Wahrnehmungen und Bewertungen mit breiteren sozioökonomischen Entwicklungen der Klassengesellschaft zweier westeuropäischer Länder hat einen analytischen Mehrwert, der das Buch lesenswert macht.

Beispielsweise beschreibt die Erzieherin Sandra das alltägliche Spannungsverhältnis zwischen restriktiven Rahmenbedingungen, wie zu großen Kindergruppen und fehlender Zeit für Bildungsarbeit, und dem Anspruch, den Kindern eine qualitätsvolle frühkindliche Bildung zukommen zu lassen. Sie empfindet ihren Arbeitsalltag oft als unbefriedigend: *„... dass man dann eigentlich froh ist, wenn man durch den Tag kommt, ohne dass etwas Größeres passiert ist.“* Zwar hat sich seit Beginn der 2000er-Jahre die Bedeutung von Kinderbetreuung und -bildung in Deutschland erhöht, und mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz und dem Ausbau der Kinderbetreuung wurden wichtige

Maßnahmen gesetzt, eine entsprechende Aufstockung des Betreuungspersonals ist jedoch ausgeblieben. Der Staat als kommunaler Arbeitgeber hat es verabsäumt, Arbeits- und Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Qualität des Kinderbetreuungsangebots sichern. Sandra ist seit mehreren Jahren gewerkschaftlich aktiv und hat an einer Reihe von Streiks teilgenommen. Die kreativen Proteste der Kindergartenpädagog:innen fanden ein großes mediales Echo und führten zu Verbesserungen bei der Bezahlung. Vor allem aber trugen sie dazu bei, die Bedeutung der Arbeit der Erzieher:innen im gesellschaftlichen Diskurs zu stärken. Die systemrelevanten und erfolgreich mobilisierenden Erzieher:innen bezeichnet die deutsche Gewerkschaft ver.di als die „neuen Kampftruppen“.

Edyta, eine aus Polen stammende 24-Stunden-Betreuerin, beklagt, dass die Arbeit – eine *„Knochenarbeit“*, bei der sie oft nächtelang nicht durchschlafen kann – großteils ungeregelt ist. Wie manche Angehörigen mit ihr umgehen und die niedrige Bezahlung nimmt sie als *„mangelnden Respekt“* wahr. Auch fühlt sie sich zwischen den Sorgearsprüchen der von ihr betreuten Menschen und deren Angehörigen und ihren eigenen Kindern in Polen, die selbst schon Kinder haben, hin- und hergerissen. Die Deckung des großen und ständig wachsenden Bedarfs an Betreuungskräften für alte und pflegebedürftige Menschen in Westeuropa wird über sog. transnationale Sorgketten (Care Chains) organisiert. Care-Arbeiter:innen, fast immer sind es Frauen aus Osteuropa, werden von grenzüberschreitend operierenden Agenturen in Privathaushalte vermittelt. Bezahlung und soziale Absiche-

rung sind häufig ungeregt, das Entgelt ist aber trotz allem um ein Vielfaches höher als in den Herkunftsländern, weshalb die BetreuerInnen die physischen und psychischen Strapazen auf sich nehmen. Edyta gelingt es, aus der Isolation, die eine Beschäftigung in einem Privathaushalt mit sich bringt, auszubrechen. Sie schließt sich einem lokalen basisgewerkschaftlichen Netzwerk von polnischen Care-Arbeiterinnen in der Schweiz an. Mit Unterstützung der Gewerkschaft wagt sie es schließlich, unbezahlte Arbeitsstunden einzuklagen und bekommt recht. Ihr sei es dabei nicht nur ums Geld gegangen, sondern vor allem auch um Respekt und Anerkennung.

Stefan und Marc wiederum – sie arbeiten in der Patient:innenlogistik eines Krankenhauses – beschreiben eindringlich, wie die Privatisierung im Gesundheitssektor zur Entwertung von Arbeit geführt hat. Outsourcing und permanenter Kostendruck haben nicht nur ihre eigene berufliche Biografie verändert und ihre Entlohnung sukzessive verringert – beide arbeiteten zuvor in anderen Berufen und Branchen –, sondern auch ihre Arbeitsaufgaben beschnitten und entwertet; das Verbindende ihrer Tätigkeit, die Vermittlung *„zwischen Pflegenden, Ärzt:innen und Patient:innen, die mit hohen kommunikativen Anteilen und Empathieanforderungen“* einhergegangen war, ist verloren gegangen. Wiederholte Privatisierungswellen haben dazu geführt, dass fast alle Tätigkeitsbereiche, die nicht unmittelbar mit der medizinischen Versorgung der Patient:innen zu tun haben, wie Catering, Reinigung, logistische oder labordiagnostische Tätigkeiten, ausgelagert wurden, um die Kosten zu senken und die Flexibilität für die Klinikbetreiber zu erhöhen. Stefan und

Mark beteiligen sich an betrieblichen Aktionen, die im Rahmen einer krankenhäuserübergreifenden Kampagne von der Gewerkschaft ver.di koordiniert werden, um gegen die Auslagerung der Logistik in eine Servicegesellschaft zu protestieren. Obwohl der Betriebsübergang nicht verhindert werden kann, sehen die beiden kollektives, solidarisches Handeln als einzigen Weg, der Ökonomisierung im Gesundheitssektor entgegenzutreten. Gleichzeitig kritisieren sie, dass zu wenige Beschäftigte sich aktiv daran beteiligen.

Alexandru, der rumänische Erntehelfer, bringt existenzielle Sorgen, Prekarität und das Fehlen jeglicher sozialen Absicherung auf den Punkt: *„Ich werde in der Landarbeit arbeiten, bis ich nicht mehr kann. Bis ich auf dem Feld umfalle und nicht mehr arbeiten kann.“* Als landwirtschaftliche Saisonarbeiter:innen ziehen er und seine Frau von einer befristeten Beschäftigung zur nächsten quer durch Europa, die Kinder im Teenageralter leben in Rumänien. Seit er 14 Jahre ist, arbeitet Alexandru in der Landwirtschaft. Die Bezahlung liegt meistens deutlich unter dem Mindestlohn und wird durch Abzüge für Unterkunft und Essen noch weiter geschmälert. Manche Arbeitgeber zahlen gar nicht. Die Beschäftigungsverhältnisse werden oft vor der vereinbarten Frist beendet. Eine soziale Absicherung sowie arbeitsrechtliche Ansprüche gibt es nicht. Die Angst vor Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit ist deshalb groß. Neben den bedrückenden Arbeitsbedingungen leidet er an der geringen Wertschätzung und mangelndem Respekt. Nur einmal, auf einem Biobauernhof, machte er die Erfahrung, dass seine Arbeit und sein landwirtschaftliches Wissen geschätzt wurden. 2020 betei-

ligte sich Alexandru an einem Streik rumänischer Saisonarbeiter:innen. Ihre Verträge wurden vorzeitig gekündigt, und die Arbeiter:innen standen vor dem Nichts. Im Zuge der Protestbewegung wurde Alexandru mithilfe eines Gewerkschaftsvertreters an den Biobauernhof vermittelt. Bedauerlicherweise bestand das auf Respekt basierende Arbeitsverhältnis nur für eine Saison.

Umdeutung des Leistungsbegriffs und Klassengesellschaft

Die einstigen „Helden der Arbeit“ (gemeint sind Männer, die körperlich anstrengende Arbeit in der Industrieproduktion erbrachten) haben an gesellschaftlicher Anerkennung verloren und wurden in der gegenwärtigen Pandemie von den zuvor unsichtbaren Leistungsträger:innen mit weiblichem und migrantischem Gesicht abgelöst. Das liegt weder ausschließlich am ökonomischen Strukturwandel von einer Industrie- zu einer Dienstleistungsgesellschaft noch an der Pandemie, die vor Augen geführt hat, welche Arbeiten unverzichtbar sind. Tatsächlich fand, wie die Autor:innen schreiben, im Laufe der letzten Jahrzehnte auch eine Umdeutung der gesellschaftlichen Norm von Leistung statt, die von der Politik gestützt wurde. Der Arbeiterstolz ist durch die Abwertung physischer Arbeit und die Deindustrialisierung größtenteils verschwunden. Als Leistungsträger:innen gelten in einer von Privatisierung, Liberalisierung und Flexibilisierung geprägten Arbeitswelt diejenigen, die Geld, Einfluss und Erfolg haben, selbst wenn all das nicht erarbeitet, sondern geerbt wurde. Ausdruck finden Liberalisierungsideologien in einer Politik der Steuersenkungen, die staatliche Einnahmen verringern und bei der Finan-

zierung qualitativvoller öffentlicher Dienstleistungen fehlen. Die Auslagerung von vormalig zumeist öffentlich erbrachten Dienstleistungen an private Subunternehmen mit dem Ziel von Kostensenkungen und Effizienzgewinnen sind mit einem quantitativen Rückgang und einer qualitativen Minderung öffentlicher Dienstleistungen einhergegangen und haben die Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten verschlechtert (Hermann und Flecker 2012; Dowling 2021). Dem Rückbau sozialer Sicherungssysteme und einer Arbeitsmarktpolitik, die den Druck auf Arbeitslose erhöht – beides findet beispielsweise Ausdruck in den deutschen Hartz-IV-Reformen –, liegt die Umdeutung des Leistungsbegriffs zugrunde („Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen“ – Franz Müntefering). Dazu kommen Unternehmenspolitiken, Teile der Produktion oder bestimmte Dienstleistungen an Subunternehmen auszulagern, in denen Löhne niedriger und Arbeitsbedingungen ungerechter sind, um Kosten zu senken, den Arbeitskräfteeinsatz zu flexibilisieren und Arbeitnehmer:innen in tariflich abgesicherte Kernbelegschaften und prekär arbeitende Randbelegschaften zu spalten.

Der Wert von Arbeit und das Leiden an der Gesellschaft

Ein Verdienst des Buches ist der Blick auf die Wechselwirkungen und die gegenseitige Bedingtheit von materiellen Lebens- und Arbeitsbedingungen einerseits und gesellschaftlichen Prozessen der Auf- und Abwertung von Arbeit andererseits.

Eine Inspirationsquelle für die Autor:innen war die monumentale Studie „Das Elend der Welt“ (1997), die von

Pierre Bourdieu und anderen Wissenschaftler:innen verfasst wurde. Das Werk zeigt ein Mosaik an Menschen, die unter ihren Lebens- und Arbeitsbedingungen auf vielfältige Weise leiden. Zuwandererfamilien, wegrationalisierte und verbliebene Fabrikarbeiter, aber ebenso eine Sekretärin, eine Studentin mit Migrationshintergrund und ein Richter kommen (neben vielen anderen) zu Wort. Auch diese Analyse setzt individuelle Biografien in den Kontext der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen (z.B. die Vermarktlichung öffentlicher Dienstleistungen, die Implementierung neuer Managementkonzepte in Unternehmen, Migration und Individualisierung) Frankreichs von den Nachkriegsjahrzehnten bis in die 1990er-Jahre. Wer vom Elend der Welt redet, muss immer die symbolische Gewalt mitdenken, die Menschen ihren Platz im sozialen Gefüge und ihren „Wert“ zuweist. Wie bei Bourdieu et al. geht es bei Mayer-Ahuja und Nachtwey nicht nur (und nicht vorrangig) um die Frage, wer symbolische Gewalt ausübt, sondern vielmehr um deren subtile Auswirkungen auf die, die „unten“ stehen. Bei Bourdieu jedoch sind es neben den prekären und gering geschätzten Dienstleister:innen und manuell Arbeitenden auch diejenigen, die über ökonomisches und kulturelles Kapital verfügen, die in einer Welt, in der nur ökonomischer Erfolg, Effizienz und Marktverwertung zählen, einen Mangel an Anerkennung ihrer Arbeit und ihrer Arbeitswerte konstatieren.

Der Kampf um Anerkennung

Noch ein Unterschied lässt sich ausmachen: Während nur ein Teil der Befragten bei Bourdieu den Versuch un-

ternehmen, durch kollektive Strategien der Gegenmachtsbildung, wie gewerkschaftliche Organisation, zivilgesellschaftliches Engagement oder politische Aktivierung, ihre eigene soziale Lage und die ihrer Gruppe zu verbessern und für mehr Lohn und Anerkennung zu kämpfen, tun das viele der von Mayer-Ahuja und Nachtwey präsentierten Leistungsträger:innen im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf unterschiedliche Weise sehr wohl. Es scheint, dass nach mehreren Jahrzehnten Erfahrung mit Prekarisierung, Abwertung von Dienstleistungs- und manueller Arbeit sowie arbeitgebergetriebenen Strategien, die die Beschäftigten (Leiharbeiter:innen und Stammbeschäftigten, Beschäftigte mit und ohne Migrationshintergrund usw.) gegeneinander ausgespielt haben, die Gewerkschaften und die Beschäftigten selbst gelernt haben, gegen Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen und Abwertung der eigenen Arbeit anzukämpfen und kollektive Antworten auf individuelles Leiden zu finden. So befasst sich die Forschung zunehmend mit Fragen der intersubjektiven, rechtlichen und sozialen Anerkennung von – meist geschlechtsspezifisch konnotierten – Tätigkeiten und Beschäftigungsbereichen (Holtgrewe 2001; Voswinkel 2012; Artus et al. 2017). Die Frage der Anerkennung hat gegenüber reinen Umverteilungsfragen in Arbeitskämpfen an Bedeutung gewonnen. Darüber hinaus kam es zu einer „Feminisierung“ von Arbeitskonflikten (Artus und Pflüger 2015), die das strukturelle Machtpotenzial von Beschäftigten in Kinderbetreuungseinrichtungen und Krankenhäusern aufzeigt, das vormals vor allem Industriearbeiter:innen in globalen Just-in-time-Produktionsketten zugesprochen wurde.

Das Buch von Mayer-Ahuja und Nachtwey lässt nur wenige Fragen offen. Vergleichsweise wenig Berücksichtigung findet allerdings die nach den Bedingungen und Formen gewerkschaftlicher Organisierung. Nur ein Teil der vorgestellten Leistungsträger:innen sind Gewerkschaftsmitglieder oder deklarieren sich als solche, obgleich sich viele an gewerkschaftlichen Aktionen beteiligen. Eine explizitere Reflexion, warum die Beschäftigten einer Gewerkschaft beigetreten sind oder warum nicht oder wie sie Gewerkschaften und Arbeitnehmer:innenvertretungen wahrnehmen, hätte der Analyse noch eine weitere lohnend erscheinende Facette hinzugefügt. Die vorsichtige Aussage der Autor:innen, es bestehe durchaus „Hoffnung, auch für die verkannten Leistungsträger:innen“, bedürfte jedoch einer differenzierteren Analyse der Machtpositionen, die von den verschiedenen Gruppen von Leistungsträger:innen eingenommen werden, sowie deren Verfügungsmöglichkeiten über ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital. So bleibt zu hoffen, dass die multiplen Krisen, die unsere Klassengesellschaft treffen, über den pandemiebedingten (und zeitlich begrenzten) Fokus auf gesellschaftlich unverzichtbare Tätigkeiten und Berufsgruppen zu einer substanziellen Neubewertung von Arbeit im Rahmen des Kampfes um gute Arbeit und ein gutes Leben für eine ökologisch und sozial nachhaltig und (steuer)gerecht ausgestaltete Gesellschaft führen werden.

Vera Glassner

Literatur

Aulenbacher, Brigitte/Wetterer Angelika (Hg.) (2009). Arbeit: Perspektiven und

- Diagnosen der Geschlechterforschung. Münster, Westfälisches Dampfboot.
- Artus, Ingrid/Pflüger, Jessica (2015). Feminisierung von Arbeitskonflikten. Überlegungen zur gendersensiblen Analyse von Streiks. In: *Arbeits- und Industriosozologische Studien* 8 (2), 92–108.
- Artus, Ingrid/Birke, Peter/Kerber-Clasen, Stefan/Menz, Wolfgang (Hg.) (2017). *Sorge-Kämpfe. Auseinandersetzungen um Arbeit in sozialen Dienstleistungen*. Hamburg, VSA.
- Bourdieu, Pierre/Accardo, Alain/Balazs, Gabrielle/Beaud, Stéphane et al. (1997). *Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft*. Konstanz, UVK.
- Dowling, Emma (2021). *The Care Crisis. What caused it and how can we end it?* London/New York, Verso.
- Fraser, Nancy (2016). Contradictions of Capital and Care. In: *New Left Review* 100, 99–117.
- Hermann, Christoph/Flecker, Jörg (Hg.) (2012). *Privatization of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. New York, Routledge.
- Holtgrewe, Ursula (2001). Recognition, Intersubjectivity and Service Work: Labour Conflicts in Call Centres. In: *Zeitschrift für Industrielle Beziehungen* 8 (1), 37–56.
- Neuhauser, Johanna/Sittel, Johanna/Weinmann, Nico (2019). Einleitung. In: Johanna Neuhauser, Johanna Sittel und Nico Weinmann (Hg.). *Arbeit und Geschlecht im Wandel*. Frankfurt am Main, Campus, 7–18.
- Schönherr, Daniel/Zandonella, Martina (2020). Arbeitsbedingungen und Berufsprestige von Beschäftigten in systemrelevanten Berufen in Österreich. Sonderauswertung des Österreichischen Arbeitsklima Index. Wien, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Voswinkel, Stephan (2012). „Recognition“ and „interest“: a multidimensional concept in the sociology of work. In: *Distinktion Journal of Social Theory* 13 (12), 21–41.

Kampf der Nationen

Rezension von: Kaczmarczyk, Patrick (2022). Kampf der Nationen. Wie der wirtschaftliche Wettbewerb unsere Zukunft zerstört. Frankfurt/Main, Westend-Verlag. 224 Seiten. Taschenbuch. EUR 20,60. ISBN 978-3-864-89360-5.

Wollen wir ein Wirtschaftssystem, in dem Unternehmen über die innovativsten Produkte konkurrieren und die Gesellschaft von Wachstum durch technologischen Fortschritt profitiert? Oder eines, wo ein darwinistischer Konkurrenzkampf um Marktanteile herrscht – von dem Konsument:innen zwar scheinbar durch günstigere Waren profitieren, die langfristigen negativen Auswirkungen durch ein niedriges Lohnwachstum und Produktionsauslagerungen jedoch überwiegen? Patrick Kaczmarczyk spricht sich in seinem neuen Buch klar für die erste Variante aus, also einen Wettkampf der Unternehmen über neue Ideen. Die Wirtschaftspolitik der EU fördert derzeit allerdings einen „Kampf der Nationen“, bei dem es aber schlussendlich keine Gewinner:innen gibt, wie der Autor am Beispiel der europäischen Automobilindustrie zeigt. Durchwegs kurzweilig und auch für interessierte Leser:innen ohne Ökonomiestudium verständlich kritisiert Kaczmarczyk die wirtschaftspolitischen Implikationen der Mainstream-Ökonomie, die daran scheiterte, eine Theorie für technischen Fortschritt zu entwickeln, und formuliert zum Schluss auch eigene Vorschläge für eine innovationsfördernde Wettbewerbspolitik. Negativ angemerkt sei an dieser Stelle noch die nicht inklusive

Genderform – der kurze Hinweis zu Beginn, dass mit der männlichen Pluralform im Folgenden andere Geschlechter mitgemeint sind, wirkt eher halbherzig.

Das Buch beginnt mit einer Kritik am ideologischen Festhalten der EU an der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten. Hauptproblem ist demnach zunächst ein logischer Widerspruch, nämlich dass es sich bei der Wettbewerbsfähigkeit um ein relatives Konzept handelt. Es können zwar einzelne Staaten wettbewerbsfähiger werden, indem sie beispielsweise ihre Lohnstückkosten senken, aber eben nicht alle gemeinsam. Das Konzept taugt somit nicht, um eine Wirtschaftspolitik zu gestalten, von der alle EU-Staaten profitieren. Wenn es nun im Sinne der Sparsamkeit auch noch auf den Staat umgelegt wird, ist das höchst problematisch. Kaczmarczyk kritisiert daher ebenso das Dogma des eisernen Sparens (des Staats), das zwar während der Corona-Krise kurzzeitig über Bord geworfen wurde, nun aber bereits wieder ein Comeback feiert. Als Argumentationshilfe dient hier die Saldenmechanik der Leistungsbilanz: Die Ausgaben der einen sind die Einnahmen der anderen. Dies gilt sowohl zwischen Nationen (wenn Deutschland Exportüberschüsse hat, muss sich ein anderes Land dafür verschulden) als auch innerhalb von Staaten (wenn Unternehmen und private Haushalte sparen, muss der Staat dies durch höhere Investitionen ausgleichen). Und genau in dieser Situation befinden wir uns in der EU seit Jahren, da nach der Finanzkrise versucht wurde, sich „aus der Krise herauszusparen“ – eine Strategie, die die Unterschiede in der EU zwischen Norden und Süden nur weiter verstärkt hat und

niedrige Wachstumsraten in der ganzen EU zur Folge hatte.

In Kapitel zwei wird die Kritik an der ordoliberalen Wettbewerbspolitik der EU ausführlicher behandelt. Diese leitet sich laut dem Autor aus falschen theoretischen Überlegungen der neoklassischen Ökonomie ab, die das Wirtschaftssystem auf Waren-, Arbeits- und Kapitalmärkte reduzieren, die sich dank Angebots- und Nachfrageanpassungen durch Preissignale im Gleichgewicht befinden (oder sich dahin bewegen sollen). Denn beim Arbeitsmarkt wird beispielsweise die Doppelfunktion der Löhne nicht bedacht. Diese bedeuten nicht nur Kosten für die Unternehmen, die weniger Arbeit nachfragen, wenn die Löhne steigen. Vielmehr kurbelt Lohnwachstum auch die Nachfrage an, wodurch die Arbeitslosigkeit sogar sinken und das Wirtschaftswachstum steigen kann – die Abnehmer:innen für die Produkte und Dienstleistungen der Unternehmen müssen sich diese schließlich auch irgendwie leisten können. Der Autor spricht damit ein großes Problem an: Märkte funktionieren nicht so, wie es die meisten von uns (Ökonom:innen) auf den Universitäten mittels abstrahierter Modelle gelernt haben. Vor allem an einem Punkt stößt er sich, nämlich dass es dem neoklassischen Mainstream nie gelungen sei, über eine statische Theorie hinauszukommen, die sich von Gleichgewicht zu Gleichgewicht hangelt und somit wirtschaftliche Entwicklung nicht erklären kann. Angesichts des Umstands, dass unser kapitalistisches Wirtschaftssystem geschichtlich betrachtet nie zu einem Gleichgewicht tendierte, sondern sich in einer Abfolge von Ungleichgewichten entwickelte, ist das durchaus ein Problem.

Nach einem kurzen Überblick über die klassischen Nationalökonom:innen widmet sich Kaczmarczyk in Kapitel drei mit Joseph Schumpeter einem anderen Klassiker, dem spätestens seit Mariana Mazzucato (auf deren Arbeiten man im Buch durchaus etwas prominenter hätte eingehen können als nur in einer knappen Erwähnung) wieder mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird (siehe dazu auch Schlager [2022], Prenner [2019] oder Mesch [2015]). Dieser verstand wirtschaftliche Entwicklung als eine Erneuerung der Produktionsstrukturen, also durch neue Methoden oder andere Organisationsformen. Unter den von der Mainstream-Ökonomie abgeleiteten Wettbewerbsbedingungen steht bei vielen Unternehmen aber der Effizienzgedanke im Vordergrund, das heißt, sie konkurrieren verstärkt über Kosten. Das führt allerdings zu einem ruinösen Preiskampf, der die Erneuerung der Produktionsstrukturen durch Investitionen ins Stocken bringt. Denn wenn Unternehmen ihre Produktionsfaktoren mit größter Effizienz einsetzen, weil sie sonst vom Markt verschwinden, gibt es keine Möglichkeit für Innovationen im schumpeterianischen Sinne. Diese sind nämlich meist mit hohen Kosten und mit einem hohen Risiko verbunden, das man in einem beinhalten Konkurrenzkampf kaum eingehen kann, da man im Vorhinein natürlich noch nicht weiß, ob die Idee erfolgreich ist.

Darin zeigt sich für den Autor ein weiteres Problem der neoklassischen Theorie. Diese sieht vorangegangene Ersparnisse als notwendige Bedingung für Investitionen an. Vielmehr ist aber laut Schumpeter die Verschuldung zentral für zukünftige Ersparnisse, weshalb er den Finanzsektor als essenziell betrachtet, um wirtschaftli-

che Entwicklung voranzutreiben. Hier kommt auch dem Staat eine wichtige Rolle zu, der (über die Zentralbank) das Zinsumfeld bestimmen kann. Denn niedrige Zinsen können die Rentabilität einer Investition und somit die Investitionen insgesamt erhöhen. Wenn sich die Unternehmen jedoch nicht verschulden wollen, muss wie oben erwähnt der Staat einspringen. Im selbst auferlegten Korsett der Maastrichter Schulden- und Defizitkriterien ist das aber nicht im notwendigen Ausmaß möglich.

In den darauffolgenden Kapiteln illustriert Kaczmarczyk anhand des Negativbeispiels der Automobilindustrie den neoklassischen, als „darwinistisch“ bezeichneten Wettbewerb, der durch hohen Preisdruck und geringe Margen gekennzeichnet ist – verbunden mit allen negativen Folgen für die Gesamtwirtschaft, wie niedrigen Löhnen und Produktionsauslagerungen. Denn bei gleichbleibendem Absatz handle es sich dabei um einen reinen Verdrängungswettbewerb. Zumindest was die Autoindustrie betrifft, spricht er auch eher von Regionalisierung als von Globalisierung und hebt die wesentlich größere Bedeutung der jeweiligen Binnenmärkte in der EU, den USA und China sowie regionaler Freihandelsabkommen hervor. Im Gegensatz zu den übrigen Teilen des Buchs, das sogar weitgehend ohne Grafiken auskommt, ist dieser Abschnitt, der sich teilweise sehr detailliert mit den Kostenstrukturen der Automobilindustrie auseinandersetzt, sicher einer, für den ein spezielles Interesse erforderlich ist. Das heißt allerdings nicht, dass man nicht auch hier etwas mitnehmen kann – etwa die Erkenntnis, welche unerwartet große (finanzielle) Bedeutung die konzerninternen Autobanken für die Ab-

satzförderung der Unternehmen haben (auch im Vergleich zu den Ausgaben für Forschung und Entwicklung). Zudem zeigt die Analyse, dass die Elektroautoindustrie in Frankreich durch ein bewusstes Auftreten des Staats als Investor gefördert wurde, beispielsweise durch die Entwicklung von Batterien und dazugehörigen Stromnetzen für die Ladeinfrastruktur. Wenngleich in Anbetracht der Klimakrise die Lösung nicht im motorisierten Individualverkehr liegen kann, ist dies ein Beispiel für einen aktiven Staat, der mehr tut, als nur die Rahmenbedingungen zu schaffen.

Im vorletzten Kapitel gibt Kaczmarczyk noch eine gute und wichtige Einführung in die Funktionsweise der Geldschöpfung und deren Zusammenhang mit Inflation. Denn anders als viele glauben, können Geschäftsbanken selbständig Geld schöpfen – unabhängig von der Zentralbank und vorhandenen Ersparnissen. Ein zweiter weitverbreiteter Irrtum ist, dass eine große Geldmenge automatisch zu hoher Inflation führt. Bis zur derzeitigen hohen Inflation, die andere Gründe hat, hatte die Europäische Zentralbank seit Beginn ihres massiven Anleihekaufprogramms im Gegenteil eher Probleme, die Zielinflationsrate von 2% zu erreichen.

Am Ende des Buchs rückt der Autor drei wirtschaftspolitische Maßnahmen in den Fokus. Erstens soll der Europäischen Zentralbank formal erlaubt werden, was sie jetzt schon über Umwege macht: Staatsanleihen zu kaufen. Da Unternehmensanleihen mit einem (unternehmens- und industrieabhängigen) Risikoaufschlag auf die Verzinsung der jeweiligen Staatsanleihe gehandelt werden, haben süd- und osteuropäische Unternehmen – unabhängig

von sonstigen Risikoauflagen – einen Nachteil gegenüber Unternehmen aus dem Norden. Die formale Erlaubnis würde Spekulationen beenden und dazu führen, dass sich die unterschiedlichen Renditen auf Staatsanleihen in der Eurozone angleichen und zu einem faireren Wettbewerb sowie zu sicheren Investitionsbedingungen führen. Zweitens soll die Lohnpolitik der EU-Staaten ans Inflationsziel angepasst werden, damit für eine stabile und vorhersehbare Preisentwicklung für Investor:innen gesorgt wird. Solch eine staatlich orchestrierte Lohnpolitik soll der „goldenen Lohnregel“ (Inflationsziel plus gesamtwirtschaftlicher Produktivitätszuwachs) entsprechen, damit Unternehmen über Produktivität statt über Löhne konkurrieren. Neben der Tatsache, dass in so einem Fall Staaten wie Deutschland, die sich durch jahrelange Lohnzurückhaltung Wettbewerbsvorteile verschafften, diese Lohnunterschiede durch temporär höhere Lohnsteigerungen nicht mehr wettmachen dürften, sei auch angemerkt, dass das freie Mandat der Gewerkschaften für die Lohnverhandlung mit diesem Vorschlag in Konflikt steht. Zuletzt fordert Kaczmarczyk, dass die Lohnregel an Direktinvestitionen von Unternehmen gekoppelt wird, damit diese allenfalls kurzfristig von Produk-

tionsauslagerungen in Niedriglohnländer profitieren können und der Druck für Investitionen zur Produktivitätssteigerung aufrechterhalten bleibt.

Patrick Kaczmarczyk legt mit seinem ersten Buch ein solides und leicht verständliches Werk vor, das viele in der derzeitigen wirtschaftspolitischen Debatte kursierende Mythen widerlegt und gute Argumente für eine andere, fairere Wettbewerbspolitik in der EU liefert – eine, die allen Unternehmen die gleichen Startchancen ermöglicht und die für ein innovationsfreudigeres Wirtschaftsumfeld sorgen kann.

Mattias Muckenhuber

Literatur

- Mesch, Michael (2015). Plädoyer für den „unternehmerischen Staat“. Rezension von: Mariana Mazzucato. Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum. *Wirtschaft und Gesellschaft* 41 (4), 625–628.
- Prenner, Christoph (2019). Was ist Wert, und wie wird er geschaffen? Rezension von: Mariana Mazzucato. Making and Taking in the Global Economy. *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (1), 146–151.
- Schlager, Christa (2022). Mariana Mazzucato hat eine Mission. Rezension von: Mariana Mazzucato. Mission. Auf dem Weg zu einer neuen Wirtschaft. *Wirtschaft und Gesellschaft* 48 (1), 119–123.

Papier – Manuskript – Buchdruck: eine frühe Informationsrevolution

Rezension von: Dover, Paul M. (2021).
The Information Revolution in Early
Modern Europe. Cambridge u.a.,
Cambridge University Press. 342 Seiten.
Taschenbuch. 22,99 GBP.
ISBN 978-1-316-60203-4.

Im vorliegenden Band bietet der US-amerikanische Historiker Paul M. Dover einen Überblick über den Forschungsstand zu Schrift- und Papierkultur, Buchdruck, Informationsexpansion und -verwaltung im spätmittelalterlichen und frühneuzeitlichen Europa. Jene gesellschaftlichen Bereiche, in denen die Schriftkultur auf der Grundlage von Papier frühzeitig und besonders intensiv Fuß fasste, stehen dabei im Vordergrund: Handel, Politik und Wissenschaft.

Der radikale Wandel in Bezug auf die Schaffung, Verfügbarkeit und Ausbreitung von Information, der in jener Zeit erfolgte, betraf die enorme Zunahme der Zahl und der Bedeutung von Texten auf Papier, zunächst in Manuskriptform, später gedruckt und weiterhin auch handgeschrieben, sowie die damit einhergehenden neuen Methoden und Institutionen der Informationsverwaltung.

Im Kapitel 2 befasst sich der Autor mit Übernahme, Produktion und Ausbreitung von Papier in Europa, im Kapitel 5 mit Gutenbergs revolutionärer Innovation des Hochdruckverfahrens, der Verbreitung von Buchdruckereien und der resultierenden Expansion von Druckwerken. Den Schwerpunkten der Schrift- und Papierkultur – Handel- und

Finanzwesen, Politik und Wissenschaft – widmen sich jeweils eigene Abschnitte. Im Kapitel 7 wendet sich Dover dem privaten Schreiben zu, den Verfasser:innen von Briefen, Tagebüchern, Memoiren und generationenübergreifenden Familienbüchern, also von Handschriften, die für die private Sphäre und für die Nachwelt bestimmt waren.

Papier

Papier und das Wissen über seine Herstellung aus Flachs und Hanf bzw. Textilabfällen gelangte über die Seidenstraße aus China im 8. Jh. nach Bagdad und Damaskus und in der Folge von dort nach Ägypten und in den Maghreb. Im maurischen Spanien arbeiteten Papiermühlen ab dem 11. Jh. Fürstenthöfe in Sizilien und Italien sowie Stadtregierungen in der Toskana und Oberitalien importierten arabisches Papier ab der ersten Hälfte des 12. Jh. Die frühesten abendländischen Schriftzeugnisse auf Papier stammen aus dieser Zeit vom normannischen Königshof in Sizilien. Schon im frühen 13. Jh. verwendeten italienische Kaufleute importiertes Papier für ihre Zeichnungen und Briefe.

In Italien waren die Bedingungen für die Aufnahme der Papierproduktion Ende des 13. Jh. sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig günstig. Die Rohmaterialien waren reichlich und billig verfügbar, denn Hanf und Flachs wurden weithin angebaut, die Textilmanufakturen waren hoch entwickelt und weitverbreitet, und aufgrund der im 13. Jh. erstmals hohen Nachfrage nach Leinenwäsche waren ausreichend textile Abfälle und Hadern vorhanden, die für die Papierherstellung verwendet werden konnten. Infolge der

starken Urbanisierung, der dezentralen politischen Struktur und des intensiven überregionalen Handels bestand hohe potenzielle Nachfrage nach dem Beschreibstoff. Die ersten größeren Papiermühlen gingen 1276 in den Marken in Betrieb. Diese gebirgige Region bot viele schnell fließende Gewässer, ideale Voraussetzungen für Wasserradmühlen, und die räumliche Nähe zu den potenziellen Absatzgebieten in Mittel- und Oberitalien.

Bei der Papierherstellung wurden die Hadern zunächst mit Messern zerstückelt, in Wasser eingeweicht und einem Fäulnisprozess unterworfen. Das mit Wasserkraft angetriebene Stampfwerk zerstampfte unter Wasserzusatz die so vorbereiteten Fasern zu Halbzeug. Diese Bearbeitung wurde so lange wiederholt, bis das Fasermaterial die zur Blattbildung notwendige Konsistenz besaß. Das sog. Ganzzeug kam stark verdünnt in Bütten und wurde mit Hilfe von feinen Sieben aus Drahtgeflecht in dünnen Schichten herausgeschöpft. Durch leichtes Schütteln verfilzten die Fasern, und das restliche Wasser lief ab. Die noch nassen Papierbogen wurden abwechselnd mit Filzen gestapelt und gepresst, wobei die Filze die Feuchtigkeit aufsogen. Die Papierbogen wurden dann gestapelt, nochmals gepresst und anschließend zum Trocknen über Schnüre gehängt. Das italienische Papier war dem arabischen qualitativ überlegen, insbesondere hinsichtlich Haltbarkeit und Geschmeidigkeit. Vor allem verbesserte das Eintauchen in Knochenleim die Oberflächeneigenschaften für das Schreiben mit Tinte und Feder.

Papier war nicht nur wesentlich kostengünstiger als andere Beschreibstoffe wie Pergament oder Tierhaut, sondern ließ sich auch viel schneller her-

stellen, besser und billiger lagern, und Qualität und Annehmlichkeit als Beschreibstoff waren weit überlegen. Folglich verdrängte Papier allmählich Pergament und Tierhaut.

Schon Anfang des 14. Jh. vermochten italienische Papiermühlen den einheimischen Bedarf zu decken, und italienisches Papier wurde nach Mittel- und Westeuropa exportiert, v.a. an Fürstenhöfe und Stadtregierungen. Nach und nach übernahmen dort inländische Produzenten die Papierherstellung: in Frankreich ab 1338, in Deutschland (Nürnberg) ab 1390, in den Niederlanden ab 1405 und in England ab 1495. „By the early years of the fourteenth century, at the latest, there was a self-reinforcing loop in operation, by which the convenience and availability of a relatively cheap writing surface abetted more and more varied writing, which itself in turn increased the demand for paper“⁽⁵⁰⁾.

Zu den gesellschaftlichen Gruppen bzw. Institutionen im lateinischen Europa des Spätmittelalters, welche Papier frühzeitig und intensiv nutzten, zählten Großkaufleute, Fürstenhöfe und Stadtregierungen sowie Universitäten.

Handel

Ab dem Spätmittelalter verwendeten Großkaufleute im überregionalen Handel und im Großhandel sowie Finanzleute, zunächst in Italien, dann in West- und Mitteleuropa, Feder und Papier für Buchführung, für Aufzeichnungen über Geschäftsaktivitäten, Forderungen und Verbindlichkeiten, für Verträge, Finanzinstrumente (Schuldscheine, Kreditbriefe, Wechsel, Schecks), für Seeversicherungen, für Korrespondenz mit Handelspartnerschaften und Beauftragten, für Informationsaustausch über

Preise, Marktbedingungen und politische Entwicklungen.

Die Manuskripte der Großkaufleute bildeten also wesentliche Dimensionen ihrer Unternehmungen auf Papier ab. Nur auf diese Weise ließen sich große und überregional tätige Handelsfirmen einigermaßen effektiv führen, zumal ein erheblicher Teil dieser Handelsgeschäfte auf Kredit beruhte.

Das System der doppelten Buchführung wurde im 13. Jh. in der Toskana entwickelt (Malanima 2010, 240), und seine Anwendung breitete sich im 14. Jh. in Oberitalien aus. Die italienischen Kaufleute gingen im 15. Jh. dazu über, ihre Kontobücher mittels arabischer Ziffern zu führen und Letztere auf dem Rechenbrett (Abakus) zu verwenden. In Augsburg übernahmen Welser und Fugger die doppelte Buchführung Ende des 15. Jh. Breite Anwendung fand sie in West- und Mitteleuropa erst im 16. Jh.

Die Durchsetzung eines nachvollziehbaren Systems der Buchführung trug wesentlich zum Vertrauen unter Firmenbeteiligten und Handelspartnerschaften sowie zwischen Gläubiger:innen und Schuldner:innen bei. Ordnungsgemäße Buchführung stärkte die Reputation von Kaufleuten und demonstrierte ihre Ehrbarkeit.

Die Geschäftsbücher dienten den Großkaufleuten als eine Art Datenbank, nämlich zum einen für die tägliche Geschäftsführung und über den Stand von Forderungen und Verbindlichkeiten sowie über frühere Transaktionen, zum anderen als Entscheidungshilfe bei Investitionen und zur Planung.

Die Geldwechsler:innen in Mittel- und Oberitalien, für welche die Bezeichnung „bancherii“ aufkam, nahmen Einlagen an, vermittelten den örtli-

chen Zahlungsverkehr (Giroverkehr) und übernahmen über Geschäftspartnerschaften an anderen Orten auch überregionale Zahlungen mit Hilfe des Wechselbriefs. Letzterer war im Oberitalien des 12. Jh. als schriftlich erteiltes Versprechen im Geldwechselwesen entstanden, einen hier eingezahlten Geldbetrag an einem anderen Ort in dortiger Währung auszuzahlen, etwa über Geschäftspartnerschaften. Zweck des Wechsels war zunächst die bargeldlose Geldübertragung an fremde Plätze im Rahmen des überregionalen Handels. „Er wurde zur stillen Waffe gegen die Gefahren der Straße und des Meeres, gegen Piraten, Wegelagerer und Marodeure“ (Roeck 2017, 208) und ermöglichte überregionale Handelsgeschäfte im großen Stil. In der Frühen Neuzeit diente der Wechsel auch bereits als Kreditschöpfungsmittel. Die Seeversicherung wurde im 12. Jh. in Genua und Venedig entwickelt.

Das bei Weitem wichtigste Kommunikationsinstrument im überregionalen Handel war der Brief. Großkaufleute verfassten Briefe an Filialleitungen und andere Bevollmächtigte, an Geschäftspartnerschaften, Finanzleute und Informationsquellen an anderen Orten in ungeheurer Zahl. Dover nennt das – zweifellos außergewöhnliche – Beispiel des toskanischen Textilhändlers Francesco Datini aus Prato, der die erstaunliche Zahl von 126.000 Geschäftsbriefen hinterließ, welche ihm aus fast 300 Orten zugesandt worden waren. Aus Datinis Zusammenarbeit mit einem Bankier in Avignon resultierten u.a. Kreditbriefe im Umfang von über 10.000 Seiten.

Überregionaler Handel erforderte die Sammlung und Archivierung einer Vielzahl von auf Papier verschriftlichten Informationen: Warenkataloge, Preislis-

ten, Wechselkurse, Zölle, Transportkosten, Fahrpläne, Reiserouten, Kosten und Bedingungen von Seeversicherungen u.v.a. Ebenso wichtig wie Informationen über Marktbedingungen und potenzielle zukünftige Geschäftsmöglichkeiten waren Informationen über die politische Lage und potenzielle Bedrohungen. Die in überregionale Handelsnetze involvierten Kaufleute wussten um die Bedeutung frühzeitiger und möglichst zutreffender Informationen, halfen diese doch, das Geschäftsrisiko zu reduzieren. Die systematische Heranziehung von möglichst aktuellen Informationen und von solchen aus der Vergangenheit zeichnete effektive Geschäftsführung bereits im spätmittelalterlichen und frühmodernen Handelskapitalismus aus.

Geschäftsaufzeichnungen, doppelte Buchführung und der Austausch von Preis- und Wareninformationen auf Märkten, Messen und in Handelskorrespondenzen reduzierten ab dem Spätmittelalter die Trägheit der Informationen. Die resultierende Verminderung der Transaktionskosten im lateinischen Europa, so die Argumentation von Marks (2016), könnte eine wichtige Ursache der frühzeitigen „großen Divergenz“ zwischen Europa und Asien sein.

Die immer komplexer werdenden Geschäfte mit Waren und Wechsell, Grundstücken und Häusern bedurften eines adäquaten Rechtsrahmens. Im Ambiente des intensiven, v.a. auch überregionalen Handels, der fortschreitenden Arbeitsteilung, der expansiven Geldwirtschaft und der prosperierenden Städte Mittel- und Oberitaliens fand ab dem Hoch- und Spätmittelalter eine erneute Rezeption und vertiefte Aneignung des römischen Rechts günstige Bedingungen vor (Ro-

eck 2017, 252ff). Bologna wurde im 13. Jh. zum Ursprungsort der modernen Rechtswissenschaft und Standort der ersten Universität (siehe unten).

Fürstenhöfe und Stadtregierungen

Die spätmittelalterliche Festigung der Reiche, also die erneute Stärkung zentraler politischer Macht, und das Entstehen frühneuzeitlicher Protostaaten gingen einher mit der Schaffung von umfangreicheren, stärker ausdifferenzierten und effektiveren Verwaltungsapparaten, v.a. Finanzbürokratien zur Einhebung von Steuern, Abgaben und Zöllen, welche in erster Linie der Finanzierung von Söldnerheeren dienten (Wickham 2018, Kap. 8 und 11). Staatswerdung bedeutete, dass die Zentrale selbst und ihr Zugriff auf das Territorium institutionalisiert wurden. Persönliche Herrschaft wandelte sich in Herrschaft durch ein System von Gerichten und Verwaltungsbehörden (Reinhard 2014, 728).

Die Praxis der Regierung änderte sich durch die Heranziehung bezahlter, professioneller Notare, Sekretäre und Kanzlisten mit spezifischer Ausbildung und spezialisiertem Fachwissen grundlegend. Papier- und Tintenstaaten entstanden. Hatten spätmittelalterliche Reiche noch schmale Aufgabenbereiche hinsichtlich der Bereitstellung von öffentlichen Gütern, nämlich die zwei Hauptfunktionen Organisation von Recht einschließlich der Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit im Inneren sowie die Organisation von Kriegsführung, so wurden die öffentlichen Aufgaben der Protostaaten der Frühen Neuzeit vielfältiger und komplexer.

Zwischen 12. und 14. Jh. erfolgte in italienischen Städten der Übergang zur

Schriftlichkeit des Regierens. Indikator dieser Transformation ist der Anstieg in Umfang und Vielfalt der in Kanzleien verfassten und von Archiven der Stadtregierungen bzw. Fürstenhöfe aufbewahrten handschriftlichen Dokumente, ab dem späten 13. Jh. in zunehmendem Maße aus dem Beschreibstoff Papier. Kanzleien und Archive bildeten die tragenden Säulen der entstehenden Bürokratien, des sich entfaltenden Papier- und Tintenstaats. Ermöglicht wurde diese Transformation durch eine markante Aufstockung der Zahl der Schreiber und des höher qualifizierten Personals in Kanzleien: Humanistisch gebildete öffentliche Notare, Sekretäre und Kanzlisten organisierten die Informationsverwaltung, überwachten die Einhaltung administrativer Techniken, Methoden und Regeln und verfassten Briefe, Akten und Urkunden.

Kanzleien und Archive von Stadtregierungen und Fürstenhöfen übernahmen häufig Techniken und Methoden der Informationsverwaltung, welche im ober- und mittelitalienischen Handel entwickelt, verfeinert und weithin praktiziert wurden (siehe oben).

Neben italienischen Städten waren Stadtregierungen in den Niederlanden und der Hof der Anjou-Könige in England Pioniere des schriftlichen Regierens. Im 15. und 16. Jh. setzte sich der Papier- und Tintenstaat in West- und Mitteleuropa weithin durch.

Die Herrschaftsausübung erfolgte in zunehmendem Maße mittels brieflicher Anordnungen. Briefe dienten weiters dem alltäglichen Regierungs- und Verwaltungsgeschäft der fürstlichen und städtischen Kanzleien. Sie ermöglichten ferner Informations- und Meinungsaustausch sowie Verhandlungen zwischen räumlich weit voneinander entfernten politischen Akteur:innen. Herr-

schende mussten nicht mehr ständig umherreisen, um ihre Autorität auszuüben und zu demonstrieren.

Die Zirkulation von Gesetzes- und Gerichtsurkunden sowie Verwaltungsakten förderte Uniformität und Standardisierung der Regierungsaktivitäten und stärkte die Zentralmacht. Briefherrschaft trieb den Übergang zum frühmodernen Protostaat voran: „Writing detaches language from its inscriber, thus depersonalizing it, which in turn aids in the propagation of a fundamentally impersonal entity, the state“ (94).

Briefkorrespondenz zu herrschaftlichen Zwecken sowie zirkulierende Akten und Urkunden veranlassten selbstverständlich zum Verfassen weiterer Briefe. Die Diffusion gedruckter Texte würde ein zusätzliches starkes Wachstum der Zahl der Briefe in der politischen Sphäre hervorrufen.

In der zweiten Hälfte des 16. Jh. schrieben bedeutende Herrscher:innen wie Elisabeth I. von England, Philipp II. von Spanien und Heinrich IV. von Frankreich direkt an andere Herrscherpersönlichkeiten. Das Verfassen von Briefen bildete einen wesentlichen Teil ihrer Herrschaftsausübung.

Archive von Fürstenhöfen und Stadtregierungen bestanden folglich überwiegend aus Briefen. Daneben umfassten sie Gesetze und Verordnungen, Verwaltungsakte, Gerichtsurteile, Privilegien, Ernennungen, Verträge, Personallisten, Kontobücher, Steueraufzeichnungen, Bevölkerungsregister und vieles mehr.

Universitäten

Die Institution Universität hatte ihre Anfänge um 1200 in Bologna und Paris. Erstere Hochschule erwuchs aus

einer lokalen Juristenschule. Der Bedarf an juristischem Wissen in den prosperierenden mittel- und oberitalienischen Städten, im Handel, an den Fürstenhöfen und seitens der Stadtregerungen, war Geburtshelfer der neuen Institution im urbanen Zentrum der Emilia-Romagna.

Allmählich erhielten die Universitäten rechtliche Grundlagen, wurden als privilegierte Körperschaften institutionalisiert. Das sicherte ihnen eine gewisse Unabhängigkeit von der Stadtherrschaft und der Kirche und trug zur akademischen Freiheit bei.

Die Universität Bologna entwickelte sich zum Ursprungsort der modernen Rechtswissenschaft und zum Zentrum der vertieften Aneignung und Adaption des römischen Rechts. Die Juristerei wurde zum Beruf, die Ausbildung erfolgte an Universitäten, und die Juristen waren eine neue Erscheinung an Fürstenhöfen, in Stadtregerungen und im Dienste des florierenden Handels. Mit ihren Kommentaren trieben die Juristen die Verrechtlichung der Gesellschaft voran.

Weitere bis 1250 gegründete Universitäten waren Parma, Vicenza, Padua, Arezzo, Siena und Neapel, Montpellier, Toulouse und Orléans, Salamanca, Oxford und Cambridge. In Deutschland (Wien, Erfurt, Heidelberg, Köln) und dem östlichen Mitteleuropa (Prag, Krakau, Fünfkirchen, Buda, Zadar) erfolgten Gründungen erst im 14. Jh. Bis zum Ende des Mittelalters verfügte das lateinische Europa über etwa 80 Hochschulen „und damit über eine weltweit beispiellose Infrastruktur der Gelehrsamkeit“ (Roeck 2017, 256). Die Universitäten erwiesen sich als ausschlaggebend für die dichtere Vernetzung der gelehrten Gemeinschaft. Es entstand ein europäisches Denkkollektiv.

Und die Universitäten waren Zentren der Schriftlichkeit und des Papierbedarfs. Professionelle Schreiber, die unter Verwendung von Kursivschrift relativ rasch Dokumente zu schreiben und Manuskripte zu kopieren imstande waren, tauchten zuerst im Umfeld von Universitäten, Fürstenhöfen und Stadtregerungen auf. Studenten ließen sich routinemäßig Abschriften wichtiger Texte anfertigen. Urbane Einrichtungen wie Akademien, Universitäten und Stadtregerungen sowie städtische Kaufleute lösten die Klöster als Hauptproduzenten von Manuskripten ab.

Die Anfänge moderner, säkularer Wissenschaft entstanden aus Scholastik (Textkritik und Interpretation), der Institutionalisierung von Wissensübernahme (Auseinandersetzung mit der Antike), Lehre und Forschung (Bibliotheken, Akademien, Universitäten) und dem Humanismus (gelehrter Diskurs jenseits von Klöstern und Universitäten, Kultur öffentlichen Meinungsstreits). Zentren der gelehrten Gemeinschaft waren die Städte des lateinischen Europa, die sich durch einen hohen Grad an Autonomie und „im globalen Vergleich einzigartige Sozialverhältnisse“ (Roeck 2017, 22), nämlich v.a. bürgerliche Mittelschichten, auszeichneten. Diese Mittelschichten der an Größe und Zahl zunehmenden Städte zählten zu den wichtigsten Trägerschichten des europäischen Denkkollektivs, der öffentlichen Diskurse, insbesondere der philosophischen und wissenschaftlichen Diskurse, und des frühen Handelskapitalismus.

Einen Aspekt des Umgangs mit handschriftlicher Information, der wesentlich zur Verbreitung der Schrift- und Lesekultur des Spätmittelalters beitrug, lässt Dover bemerkenswerterweise außer Acht: die Lesebrille. Her-

gestellt wurden die ersten Brillen vermutlich um 1300 in der Toskana oder in Oberitalien (Roeck 2017, 341). Die Lesehilfen aus geschliffenen Glaslinsen ermöglichten in vielen Berufen – Kontoristen der Bank- und Handelshäuser, Notare, Sekretäre, Kanzlisten und Schreiber, Wissenschaftler, Feinhandwerksleute – zumindest die Verdoppelung der Lebensarbeitszeit. Zentren der Brillenherstellung im 14. Jh. waren Venedig und flandrische Städte. Der erste Brillenmacher in Deutschland war ab 1478 in Nürnberg tätig.

Die Zahl der im lateinischen Europa im 12. Jh. hergestellten handgeschriebenen Bücher wird auf rd. 800.000 geschätzt, jener im 13. Jh. auf rd. 1,8 Mio., jener im 14. Jh. auf etwa 2,8 Mio. und jener im 15. Jh. auf bereits rd. 5 Mio.

Schon das lateinische Europa des Spätmittelalters war also eine Papierkultur: Deren Hauptmerkmale waren zum einen der enorme Zuwachs an geschaffenen, an zirkulierenden und an archivierten Handschriften und die damit verbundene Expansion an Informationen, zum anderen der damit einhergehende Wandel in der Informationsverwaltung: „(P)aper also introduced new forms of producing, presenting and storing information, and encouraged new practices and habits“ (40).

Buchdruck

Der Mainzer Johannes Gutenberg (ca. 1400–1468) experimentierte ab den 1430er-Jahren zunächst in Straßburg, dann in seiner Heimatstadt mit Druckverfahren. Selbst im kleinen Mainz fanden sich die produktionsseitigen Voraussetzungen dafür, nämlich vielgestaltiges Handwerk, das Instrumente herzustellen verstand und

Gusstechniken beherrschte. In den 1440er-Jahren gelang Gutenberg eine „der bedeutendsten Erfindungen der Menschheitsgeschichte“ (Roeck 2017, 578): das Hochdruckverfahren mit Presse und beweglichen Lettern aus Metall. Weil die Typenstempel gleich gestaltet waren, konnten sie beliebig zu Druckformen zusammengesetzt werden. Die Verwendung von Metall (einer Bleilegierung) bedeutete, dass viel mehr Abzüge hergestellt werden konnten als bei Verwendung von Holzlettern. Ab etwa 1445 druckte Gutenberg in Mainz mit Hilfe einer ebenfalls von ihm entwickelten Druckerpresse, wobei ihm die Pressen im örtlichen Weinbau als Vorbilder dienten. Beim Hochdruckverfahren wird die Druckfarbe von den eingefärbten erhabenen Stellen der Form durch den Anpressdruck des Tiegels oder Zylinders auf den Druckkörper (Papier) übertragen.

Anfang des 16. Jh. waren Holzschnitt- und Kupferstich-Illustrationen in gedruckten Publikationen bereits häufig. Die Kupferstichtechnik war um 1420 in Südwestdeutschland entwickelt worden. Im Reformationszeitalter erwiesen sich religiöse und politische Flugschriften, welche textliche mit visuellen Informationen kombinierten, als besonders wirksame Kommunikationsmittel.

1454 wurde das erste Exemplar von Gutenbergs gedruckter Bibel in Frankfurt angeboten. Mit für das Spätmittelalter atemberaubender Geschwindigkeit diffundierte die Innovation Buchdruck durch das lateinische Europa. Um 1500 arbeiteten dort bereits über 250 Druckereien. Sie veränderten die Medienlandschaft des Kontinents grundlegend. In Wien nahm 1492 die erste Druckerei ihren Betrieb auf. Die führenden europäischen Druckstand-

orte zu Beginn des 16. Jh. waren Venedig, Paris und Lyon. Im 16. Jh. war in rund 150 Städten Deutschlands eine Buchdruckerei und/oder ein Verlags- haus tätig.

Die Ursache für den in geradezu dramatischer Form verlaufenden Durchbruch des Buchdrucks war neben der massenhaften Verfügbarkeit von preisgünstigem Papier die Tatsache, dass die Innovation v.a. infolge der steigenden Zahl und Bevölkerung prosperierender Städte, des rasch wachsenden überregionalen Handels, der Festigung frühmoderner Staatlichkeit im späten 15. und im 16. Jh., der Institutionalisierung von Lehre und Forschung, der Expansion des humanistischen Diskurses, der Ausbreitung der Lesefähigkeit und der Verfügbarkeit von Lesebrillen auf einen aufnahmebereiten und sich rasch vergrößernden Markt traf: Stadtregierungen und Fürstenhöfe, Klöster und kirchliche Verwaltungen, Akademien, Universitäten und Bibliotheken, Bankhäuser und Kaufleute, weitere lesekundige städtische Mittelschichten. „Full, functional literacy may have remained rare in the sixteenth century, but it was a skill shared by a growing minority of European men and women“ (162). Noch wurde die Textvielfalt kaum durch Zensur behindert. Es gab stets Orte, wo sich kaufen ließ, was die Kirche in Rom oder der Erzbischof von Mainz verboten hatte. Die Reformation und die daraus resultierenden religiösen und politischen Konflikte befeuerten die Nachfrage nach Gedrucktem sehr stark. Aufgrund steigender Auflagen theologischer und weltlicher Schriften sanken die Stückkosten und damit die Preise.

Die Zahl der im lateinischen Europa zwischen 1454 und 1500 gedruckten Bücher wird auf über 12 Mio. ge-

schätzt, jener im 16. Jh. auf etwa 216 Mio. und jener im 17. Jh. bereits auf rd. 519 Mio. Schon allein angesichts dieses spektakulären Wachstums erscheint der von Dover im Titel verwendete Begriff Informationsrevolution berechtigt. Zusätzlich ist in diesem Kontext freilich zu berücksichtigen, dass gedruckte Bücher nur einen kleinen Teil der insgesamt gedruckten Publikationen ausmachten und Letztere Anlass für das Verfassen unzähliger Handschriften gaben.

Die Vielfalt der gedruckten Bücher ebenso wie jener der übrigen Druckwerke war von Anfang an groß und steigerte sich fortwährend. Zu den in hoher Auflage gedruckten Büchern zählten u.a. Bibeln, Gebetsbücher, Liederbücher, Schulbücher, Wörterbücher für Studenten und Handbücher. Das Spektrum der sonstigen Druckwerke reichte von Flugblättern und Flugschriften, Pamphleten, Plakaten, Ankündigungen, Proklamationen und Ablasszetteln über Verordnungen, Gesetze, Zertifikate, Formulare, Kalender, Almanache, Unterhaltungsbüchlein, Broschüren und Gebrauchsanweisungen bis zu Preislisten und Werbezetteln. Der Markt für Druckwerke war noch viel breiter als jener für gedruckte Bücher.

Das dramatische Wachstum der Herstellung von gedruckten Publikationen führte dazu, dass auch Handschriften in viel größerem Umfang als vor der Erfindung des Hochdruckverfahrens verfasst wurden: „Print was a significant spur to more manuscript writing. The writing of early modern Europeans, in fact, was often, directly or indirectly, a response to print“ (181). Insbesondere zwischen der Produktion von gedruckten Büchern und der Herstellung von Manuskripten bestanden enge Wech-

selwirkungen: Der Produktion eines gedruckten Buches gingen in der Regel zahlreiche Handschriften voraus, und das gedruckte Werk gab Anlass zum Verfassen einer großen Zahl weiterer Handschriften.

Die These, wonach eine „Ära des Buchdrucks“ eine „Ära des Manuskripts“ abgelöst habe, stellt also keine adäquate Annäherung an die frühneuzeitliche Informationsrevolution dar und ist längst passé.

Dover bietet eine eindrucksvolle und prononcierte Synthese der intensivierten und vielfältigen rezenten Forschungen über die Diffusion von Papier, Schriftlichkeit und Buchdruck sowie deren transformative Auswirkungen auf viele Lebensbereiche im lateinischen Europa des Spätmittelalters und der Frühen Neuzeit. Er belegt und veranschaulicht, dass die Informationsrevolution, also die enorme Expansion der handschriftlichen und gedruckten Informationen und die damit einhergehenden neuen Techniken, Methoden und Institutionen der Informationsverwaltung nicht erst mit Gutenbergs Innovation des Hochdruckverfahrens begann, sondern mit der breiten Verfügbarkeit von preisgünstigem und qualitativ verbessertem Papier ab dem späten 13. Jh.

Der Begriff Informationsrevolution, so wie ihn Dover verwendet, betrifft zum einen die dramatische Ausweitung des Umfangs der geschaffenen, zirkulierenden und archivierten Informationen infolge des enormen Wachstums der Zahl von Manuskripten und gedruckten Publikationen. Zum anderen bezieht er sich auf die Innovationen im Bereich der Techniken, Methoden und Institutionen für die Schaffung, Zir-

kulation, Aufbewahrung und Verfügbarmachung (systematische Katalogisierung, Taxonomie) von Informationen, auf neue Tätigkeiten, Berufe und Dienstleistungszweige in der Informationsschaffung, -verwaltung und -kommunikation sowie die damit verbundenen praktischen, technischen und organisatorischen, epistemologischen und ethischen Herausforderungen.

Die Informationsrevolution bedeutete nicht nur eine radikale Umformung des intellektuellen Lebens, sondern auch, dass der gelehrte lateineuropäische Diskurs rasch Hunderttausende und bald Millionen Köpfe erfasste. Elitenkommunikation in diesem Bereich wandelte sich zur Massenkommunikation. Wissen verbreitete sich schneller und weiträumiger.

Dover behandelt eine bewundernswerte, teilweise auch überwältigende Vielfalt an Aspekten der Schrift- und Papierkultur des Spätmittelalters und des Wandels der Welt der Informationen, der mit der Diffusion des Buchdrucks erfolgte. Er zeigt, wie sich das Leben der Europäer:innen durch Papier und Buchdruck grundlegend und irreversibel veränderte.

Das Buch ist nicht nur für Wirtschafts-, Politik-, Wissenschafts-, Medien- und Kulturhistoriker:innen des Spätmittelalters und der Frühen Neuzeit von Interesse, sondern auch für Medien- und Kommunikationswissenschaftler:innen, stellt doch Dover der frühen Informationsrevolution die heutige Digitalisierungswelle in diesem Bereich gegenüber und präsentiert seine teils überraschenden und im positiven Sinne provozierenden Überlegungen dazu.

Michael Mesch

Literatur

- Malanima, Paolo (2010). Europäische Wirtschaftsgeschichte 10.–19. Jahrhundert. Wien u.a., Böhlau.
- Marks, Steven (2016). The Information Nexus. Global Capitalism from the Renaissance to the Present. Cambridge, Cambridge University Press.
- Reinhard, Wolfgang (Hg.) (2014). Geschichte der Welt 1350–1750. Weltreiche und Weltmeere. München, C.H. Beck.
- Reinhard, Wolfgang (2014). Europa und die atlantische Welt. In: Reinhard (Hg.), 669–832.
- Roeck, Bernd (2017). Der Morgen der Welt. Geschichte der Renaissance. München, C.H. Beck.
- Wickham, Chris (2018). Das Mittelalter: Europa von 500 bis 1500. Stuttgart, Klett-Cotta.

Ein Blick aus der Praxis auf die Corona-Krise in deutschen Betrieben

Detje, Richard/Sauer, Dieter (2021).
Corona-Krise im Betrieb. Empirische
Erfahrungen aus Industrie und Dienst-
leistungen. Hamburg, VSA Verlag.
144 Seiten. Taschenbuch. 13,20 EUR.
ISBN 978-3-96488-097-0.

Richard Detje und Dieter Sauer zeigen in ihrem Werk „Corona-Krise im Betrieb – Empirische Erfahrungen aus Industrie und Dienstleistungen“ mit ihrer wissenschaftlichen Aufarbeitung der Erfahrungen von Betriebs- und Personalratsmitgliedern sowie Gewerkschaftssekretär:innen die verschiedenen Dimensionen der Corona-Pandemie in Wirtschaft und Gesellschaft auf, insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigten und ihren Arbeitsalltag. Die Erkenntnisse basieren auf einer in den Krisenmonaten April bis Juli 2020 in Kooperation mit der Rosa-Luxemburg-Stiftung durchgeführten qualitativen und explorativen Untersuchung zu Erfahrungen betrieblicher und gewerkschaftlicher Interessenvertreter:innen verschiedener Branchen.

Die Autoren zeichnen ein vielschichtiges Bild und zeigen die unterschiedlichen Auswirkungen des Virus auf Gesellschaft und Wirtschaft. Mag auch die Einführung in die Thematik „Corona“ an die filmische Fiktion des Zombie-Blockbusters „World War Z“ erinnern, so schockiert doch die Realität angesichts der Darstellung von dramatischen Fallzahlen, Lockdowns und Shutdowns sowie weiteren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Pandemie.

Die Autoren rechnen mit dem Bild der Corona-Pandemie als „schwarzem Schwan“ – selten und unvorhersehbar – ab. Die durch die Krise zugespitzte Situation ist teilweise bereits auf Entwicklungsprozesse vor Corona wie die Überakkumulation von Kapital, den Wachstumszwang profitorientierter Wirtschaft und das Überschreiten natürlicher und humaner Verbrauchs- und Belastungsgrenzen zurückzuführen beziehungsweise verschärfte das Auftreten des Virus schon vor der Krise angelegte Systeme und Probleme. „Es ist nicht alles Corona, was gegenwärtig die krisenhaften Entwicklungsdynamiken im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben prägt. Die Pandemie wird genutzt, um tiefer greifende Veränderungen interessenspolitisch aus Sicht der Unternehmen zu bearbeiten. Restrukturierung von Kapitalismus und Neubearbeitung von Kräfteverhältnissen stehen auf der Tagesordnung“ (115). Es findet eine Instrumentalisierung der Pandemie statt, sowohl bezogen auf die Krisenursachen als auch auf die Antikrisenpolitik.

Das Buch führt die Leser:innen durch die Industrie- und Dienstleistungsbranche zur Zeit der Pandemie, wobei diese hier nicht erst mit Patient X beginnt. Bestehende Systeme wie die neoklassische Theorie, Transnationalisierung, Globalisierung der wirtschaftlichen Entwicklung und vorherrschende (Wirtschafts- und Herrschafts-)Systeme werden im Kontext der Pandemie betrachtet und mit Wirtschaftsbestrebungen und ihren Auswirkungen ins Verhältnis gesetzt. „Corona ... , das ist einfach die Überschrift, unter der alles läuft“ (25). Die Krise setzt Impulse in der Wirtschaft und beschleunigt Transformationsprozesse im ökologischen, digitalen und globalen Strukturwandel.

Die Autoren beleuchten beide Seiten der Medaille, die positiven und die negativen Effekte. Cost-Cutting wird durch Personalabbau betrieben, und Restrukturierungsprogramme führen zu Rationalisierung und Umschichtungen im Personalbestand, um im Windschatten der Pandemie gewünschte Prozesse voranzutreiben. Der „bereits in früheren Untersuchungen zutage getretener Befund, dass aus Sicht der Beschäftigten in den Betrieben ‚immer Krise ist‘, wird erhärtet“ (117).

Intensiv und kritisch wird anschließend auf die Situation der Beschäftigten und ihrer Beschäftigung während der Pandemie eingegangen. Welche Möglichkeiten der Krisenbewältigung gibt es? Wem kommen diese zugute? Wie sieht ihre Umsetzung in der Praxis tatsächlich aus? Welche Reaktionen gibt es darauf? Dies sind nur beispielhaft angeführte Fragen, denen sich die Autoren widmen. Behandelt werden etwa das Instrument und Modelle der Kurzarbeit. Es wird unter anderem abgebildet, welche Formen der Kurzarbeit möglich sind, die Rolle des Staates dabei sowie ob und in welchen Fällen durch eine starke betriebliche und gewerkschaftliche interessenpolitische Unterstützung auch eine über dem Mindestmaß liegende Leistung erbracht werden konnte. Dabei ist Kurzarbeit nach den Autoren „ein zweiseitiges Schwert: Es sichert Beschäftigung und erhöht das Armutsrisiko“ (119).

Detje und Sauer werfen einen analytischen Blick auf die staatlichen, betrieblichen, monetären und gesundheitlichen Eindämmungsmaßnahmen, wie etwa mobile Arbeit, Homeoffice, das Tragen von Masken oder die Abstandsregeln. Kritisch hinterfragt werden Motive und Intentionen der Unter-

nehmen bei der Ausgestaltung und Ausführung der Maßnahmen zum Gesundheitsschutz. Beleuchtet werden die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen und die damit einhergehenden Belastungen, auch welche Ungleichbehandlungen innerhalb der Belegschaften sich daraus ergeben und auftretende soziale Konflikte. „Wo nicht Kurzarbeit Null angesagt war, mussten die Produktionsarbeiter vor Ort im Betrieb sein und waren dort – trotz Gesundheitsschutz – Infektionsgefahren ausgesetzt. Sie fühlten sich als Beschäftigte 2. Klasse“ (122). Auf der anderen Seite wird aber auch der kollegiale und solidarische Zusammenhalt sowie die Bedeutung einer gemeinsamen Sinnstiftung in der Arbeitswelt hervorgehoben. Die Auswirkungen der Corona-Krise werden zudem auf der Ebene einzelner Branchen sowie branchenabhängiger Themen reflektiert, Handlungsbedarf, Chancen und Potenziale aufgezeigt.

„Galten in der Krise 2008–2010 Finanzmarktinstitutionen und deren Akteure als ‚systemrelevant‘, so hat die Corona-Krise die Verhältnisse gleichsam vom Kopf auf die Füße gestellt – auf die Arbeit als Quelle des gesellschaftlichen Reichtums“ (11). Die Definition von systemrelevanten Bereichen hat durch die Pandemie eine maßgebliche Veränderung erfahren. Eine besondere Bedeutung wird bestimmten Branchen – wer hat nicht dem Pflegepersonal applaudiert? – zugestanden, als Grundpfeiler für die Reproduktion und das Überleben von Mensch und Gesellschaft. Arbeit wird gegenüber der Kapitallogik aufgewertet, zugleich wird Prekarität in der Krisenbearbeitung verfestigt oder sogar noch verstärkt. „Der Stellenwert von Arbeit ändert sich in der Corona-Krise also in

mehrfacher Weise: als gesellschaftliche Aufwertung bislang wenig beachteter prekärer Arbeit, als neue Qualität in der kollegialen Kooperation und als wichtiger Ort sozialer Interaktion“ (82). Reflektiert wird über die Wertschätzung in der Gesellschaft, die Arbeitswelt allgemein und den Wert der Arbeit selbst in unseren bestehenden Gesellschaftssystemen. Die Autoren sprechen hier auch die in den Gesellschaften und unseren Systemen vorherrschende Inflexibilität an, wobei die Corona-Krise hoffentlich einen Lernprozess und -effekt bewirken wird.

Zuletzt widmen sich Detje und Sauer dem Betriebsrat und der Betriebsratsarbeit. Welche Rolle und Position nimmt er in der Corona-Pandemie ein? Wie sicher sehen betriebliche und gewerkschaftliche Interessenvertretungen die demokratischen Prinzipien und Werte während der Krise? Wurden diese beschnitten, beeinflusst, befördert oder mussten sie erkämpft werden? Mit welchen Hürden war der Betriebsrat konfrontiert und welche Grenzen wurden ihm gesetzt? Thematisiert werden in diesem Zusammenhang auch die Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung, die teils in Einigungen von Kapital und Arbeit oder Geschäftsleitung und Betriebsrat mündeten, teils allerdings Kritik hervorriefen und zu

Konflikten führten. Die von den Betriebsräten gemachten Erfahrungen sind hier sehr divers. Chancen und Potenziale – auch für die künftige interessenpolitische Arbeit – werden aufgezeigt.

Richard Detje und Dieter Sauer nehmen anhand ihrer Untersuchungsergebnisse die unterschiedlichsten Perspektiven ein. Das Buch bietet eine verständliche Aufarbeitung der Vielschichtigkeit der Corona-Krise. Die Autoren greifen eine Vielzahl von Themen der Pandemie auf und setzen sich kritisch mit ihnen auseinander, wobei sie sachkundig immer beide Seiten der Medaille betrachten. Sie stellen die Ohnmacht, Verwirrung und Überforderung in den verschiedensten Bereichen dar, welche die Corona-Pandemie ausgelöst, verdeutlicht oder verschärft hat. Aber auch Chancen und Potenziale werden aufgezeigt, Möglichkeiten für Veränderungs- und Lernprozesse gedanklich angestoßen, Achtsamkeit gefördert. Die wissenschaftlichen Analysen und Erkenntnisse werden durch prägnante Zitate von Betriebs- und Personalratsmitgliedern sowie Gewerkschaftssekretär:innen aus der Praxis untermauert und damit greifbarer gemacht.

Elisabeth Lugger

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ Die Working Paper-Reihe der AK Wien

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

Ab Heft 80 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://w.ak.at/mwug>

Heft 233	Bettina Stadler	Lage und Wirkung der Mitbestimmung in österreichischen Unternehmen. Ergebnisse des European Company Survey 2019, Mai 2022
Heft 232	Peter Bräumann u.a.	Share Deals in der Grunderwerbsteuer, April 2022
Heft 231	Bernhard Zeiliger	Die Wirkmächtigkeit des Europäischen Semesters und ihre Auswirkung auf die Interessensvertretung durch Arbeitnehmer:innenverbände, November 2021
Heft 230	Judith Kohlenberger u.a.	Essential, yet Invisible: Working Conditions of Amazon Delivery Workers during COVID-19 and beyond, November 2021
Heft 229	Georg Feigl u.a.	Budget 2022: Unausgewogene Steuerreform, erkennbarer Klimaschwerpunkt, Mittel für Armutsbekämpfung, Pflege und Bildung fehlen, November 2021
Heft 228	Judith Kohlenberger u.a.	Systemrelevant, aber unsichtbar: Arbeitsbedingungen migrantischer und geflüchteter Amazon-Zusteller*innen während der COVID-19-Pandemie, Oktober 2021
Heft 227	Johanna Neuhauser u.a.	Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak; Oktober 2021
Heft 226	Jana Schultheiß u.a.	AK-Wohlstandsbericht 2021, Oktober 2021
Heft 225	Tamara Premrov u.a.	Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich, Juli 2021
Heft 224	Joachim Englisch u. a.	Implementing an International Effective Minimum Tax in the EU
Heft 223	Bernd Liedl u.a.	Einstellungen zum Sozialstaat im Verlauf der COVID-19-Pandemie, Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung
Heft 222	Nadia Steiber u.a.	Die Erwerbssituation und subjektive finanzielle Lage privater Haushalte im Verlauf der Pandemie Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung
Heft 220	David Mayer u.a.	Die österreichische Schule der Nationalökonomie als politische Strömung
Heft 219	Alexander Schnabl u.a.	CO2-relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich;
Heft 217	Verena Madner u.a.	Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für Maßnahmen zur Steigerung von Versorgungssicherheit und Resilienz
Heft 216	Jan Grumiller u.a.	Increasing the resilience and security of supply of production post-COVID-19 – The Case of Medical and Pharmaceutical Products
Heft 215	Werner Raza u.a.	Assessing the opportunities and limits of a regionalization of economic activity
Heft 214	Constanze Fettig u.a.	The role of energy providers in tackling energy poverty – a case study
Heft 213	Katharina Keil u.a.	Just Transition strategies for the Austrian and German automotive industry in the course of vehicle electrification

