

# Wirtschaft und Gesellschaft

Sozialwissenschaftliche  
Bibliothek  
Arbeiterkammer Wien

17. Jan. 2007

75-600

## Inhalt

Editorial  
Mittelschicht und  
Wohlfahrtsstaat

Herbert Walther  
Neoliberale Utopie  
und Wirklichkeit

Gustav Horn  
Wirtschaftspolitik in Deutschland  
nach der Wahl

Engelbert Stockhammer  
Wirtschaftliche Effekte der  
europäischen Integration auf Österreich

Nikolaus Hammer  
Gewerkschaftsstrategien  
auf globaler Ebene

# WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

32. Jahrgang (2006), Heft 1

## Inhalt

### Editorial

Mittelschicht und Wohlfahrtsstaat ..... 3

### Herbert Walther

Neoliberale Utopie und Wirklichkeit ..... 13

### Gustav Horn

Wirtschaftspolitik in Deutschland nach der Wahl ..... 47

### Engelbert Stockhammer

Wirtschaftliche Effekte der europäischen Integration auf Österreich:  
Simulationsergebnisse ..... 65

### Nikolaus Hammer

Gewerkschaftsstrategien auf globaler Ebene.  
Zur Entstehung eines breiten Repertoires ..... 95

## Bücher

### Bill Gibson (Hrsg.), Joan Robinson's Economics.

A Centennial Celebration (Kurt W. Rothschild) ..... 121

### Eckhard Hein, Arne Heise, Achim Truger (Hrsg.),

Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum (Kai Eicker-Wolf) ..... 123

### Erich Hödl (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und

Gesellschaftsordnung (Ursula Filipič) ..... 125

### Michael J. Graetz, Ian Shapiro, Death by a Thousand Cuts:

The Fight over Taxing Inherited Wealth (Martin Schuerz) ..... 129

### Wolfgang J. Fellner, Das Ökonomische im Spannungsfeld von Soziologie und Psychologie – Lebensstandard bei

Amartya K. Sen und Hugo E. Pipping (Reinhard Pirker) ..... 132

### Georg Aichholzer, Herbert Burkert (Hrsg.), Public Sector

Information in the Digital Age: Between Markets,  
Public Management and Citizens' Rights (Norbert Knoll) ..... 134

|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Richard van Dülmen, Sina Rauschenbach (Hrsg.),<br>Macht des Wissens. Die Entstehung der modernen<br>Wissensgesellschaft (Josef Schmee) ..... | 136 |
| Materialien zu ‚Wirtschaft und Gesellschaft‘ .....                                                                                           | 139 |

## Unsere Autoren:

Nikolaus Hammer ist Lecturer in Employment Studies am Centre for Labour Market Studies der Universität Leicester.

Gustav Horn ist Leiter des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Engelbert Stockhammer ist a. o. Professor in der Abteilung für Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik des Instituts für Volkswirtschaftstheorie und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

Herbert Walther ist o. Universitätsprofessor am Institut für Arbeitsmarkttheorie und -politik des Instituts für Volkswirtschaftslehre und -politik der Wirtschaftsuniversität Wien.

## Editorial

### Mittelschicht und Wohlfahrtsstaat

In den letzten Monaten hat die Politik ein Objekt wiederentdeckt, dem in den fünfziger und sechziger Jahren die Sozialwissenschaften viel Aufmerksamkeit gewidmet hatten: „die Mittelschicht“ – in dem etwas altertümlichen, aber offenbar im Alltag besser akzeptierten Sprachgebrauch als „Mittelstand“ bezeichnet. Während die dazumals intensive wissenschaftliche Diskussion über die Frage, ob sich die Sozialstruktur der westlichen wohlhabenden Industrieländer von der „Klassengesellschaft“ des 19. Jahrhunderts nach dem Zweiten Weltkrieg zur „nivellierten Mittelklassegesellschaft“ gewandelt hat, seit längerem abgeklungen ist, haben politische Diskussionen über die Verteilungswirkungen von Reformen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der Sozialstaatsfinanzierung, zuletzt besonders der Einkommensteuer, der Thematik neue Aktualität verschafft. In Vorwahlzeiten ist es verständlich, dass sich die politische Auseinandersetzung dabei auf tatsächliche oder vermeintliche Benachteiligungen und Bevorzugungen durch Steuern und Beiträge konzentriert. Allerdings bewirkt dies eine beträchtliche Verengung der Sicht, wenn man sich nur bewusst macht, dass bei einer Quote des öffentlichen Konsums am Bruttoinlandsprodukt von 18 Prozent und der Transfers von 23,5 Prozent der Lebensstandard der Mittelschicht auch von der Ausgabenseite des öffentlichen Sektors abhängt.

#### „Mittelstand“ oder „Mittelschicht“?

Es gibt eine Diskrepanz zwischen dem Sprachgebrauch von Alltag und Politik einerseits und jenem der Wissenschaft andererseits. Im Alltag ist der Begriff „Mittelstand“ nach wie vor geläufig und in letzter Zeit wieder vermehrt wahrzunehmen. Wissenschaftlich gesehen (Soziologie und Sozialgeschichte) ist der Begriff „Stand“ eindeutig mit der alteuropäischen Gesellschaft verbunden, in der die drei Stände Adel, Klerus und städtisches Bürgertum durch rechtliche Merkmale und Privilegien abgegrenzt waren und in einem hierarchischen Verhältnis standen, wobei der Status grundsätzlich durch Abstammung erworben wurde. Diese Gesellschaftsstruktur löste sich im 19. Jahrhun-



dert allmählich auf, nicht zufällig heißt es im österreichischen Staatsgrundgesetz 1918, das diese Epoche beendete, dass Vorrechte des Standes ausgeschlossen sind. Der Begriff „Mittelstand“ ist noch vom 19. Jahrhundert her, stark mit „Selbstständigkeit“ (der „Dritte Stand“ der Gewerbetreibenden und Freien Berufe) verbunden, die damals den Großteil der wirtschaftlich besser gestellten Bevölkerung – im Vergleich zur „Arbeiterklasse“ – ausmachten. Auch wenn heute die Selbstständigen als Einkommensgruppe zahlenmäßig nach wie vor bedeutend sind, entfällt auf Angestellte, Beamte und Facharbeiter der größere Teil. Der Begriff „Stand“ passt auf diese Gruppe am allerwenigsten, daher ist der in der Soziologie gängige Begriff „Mittelschicht“ bei weitem vorzuziehen, weil er die überholten historischen Konnotationen vermeidet. Wenn sich trotzdem der Begriff Mittelstand behauptet hat, so ist er jedenfalls in diesem Sinn zu verstehen, der Klarheit halber sollte man aber von Mittelschicht sprechen.

### **Wer gehört zur Mittelschicht?**

Abstrakt statistisch betrachtet müsste man das mittlere Einkommensdrittel oder die zwei mittleren Quartile als Mittelschicht definieren. Meist wird dieser Begriff aber im Sinn von oberer Mittelschicht verstanden, als jene soziale Schicht zwischen dem Durchschnittseinkommen und „den Reichen“ – so schwer diese auch abzugrenzen sein mögen. Um pragmatisch zu einer quantitativen Bestimmung des Begriffs zu gelangen, wird im Folgenden unter „Mittelschicht“ jene Gruppe verstanden, die aus Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen besteht, die damit aber noch nicht zur Spitze der Einkommenspyramide gehören. So gesehen lässt sich Mittelschicht als Einkommensbereich oberhalb des mittleren Einkommens (Median, rund 2.000 € Brutto-Monatseinkommen 14-mal) definieren, wobei die Abgrenzung zu den nicht mehr zur Mittelschicht zu rechnenden „Reichen“ beim Dreifachen dieses Wertes angesetzt werden kann. Diese Gruppe umfasst etwa zwei Fünftel der vollzeitbeschäftigten ArbeitnehmerInnen, das sind etwa 1 Million Personen, sowie etwa 80.000 Selbstständige.

In realitätsferner und völlig irreführender Weise ist die in den letzten Jahren gestiegene Zahl von Gewerbeanmeldungen oft als „Unternehmensgründungsboom“, als Renaissance des „Mittelstandes“ bzw. der Selbstständigkeit bejubelt bzw. als wirk-

sames Mittel zur Lösung des Arbeitsmarktproblems angepriesen. Dabei wird allerdings übersehen, dass die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit häufig nur der zweitbeste Ausweg aus der Arbeitslosigkeit nach Arbeitsplatzverlust ist, wobei von diesem Phänomen durchaus auch viele Angehörige der Mittelschicht betroffen sind. Einkommensmäßig liegen viele dieser Selbstständigen mehr oder weniger deutlich unter dem Durchschnitt und sind daher nicht der Mittelschicht zuzurechnen. Eine Jubelstimmung ist hier ebenso wenig angebracht wie bei der Gründung von sog. „Ich-AG's“ in Deutschland, die den betroffenen Arbeitslosen trotz massiver Subventionierung nur eine sehr bescheidene Lebensgrundlage vermittelt.

Zum weitaus überwiegenden Teil handelt es sich bei der im obigen Sinn definierten Mittelschicht um Menschen, die – sofern sie arbeiten können – durchaus in Wohlstand leben, die aber nicht über ein Vermögen verfügen, das ihnen auch ohne Arbeit ein dauerhaftes Einkommen zur Erhaltung ihres Lebensstandards zu sichern vermag. Für ihre Einkommenssicherung im Alter sowie im Falle von Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit sind sie auf den Wohlfahrtsstaat angewiesen, um ihren Lebensstandard nicht rasch zu verlieren.

Es ist also nicht nur das Einkommen, das diese Gruppe definiert, sondern vielmehr der enge Zusammenhang zwischen ihrer Arbeitsfähigkeit und ihrem Lebensstandard. Solange sie arbeiten können, geht es ihnen und ihren Kindern gut, sobald sie ihren Arbeitsplatz oder ihre Arbeitsfähigkeit verlieren, sind sie massiv von sozialem Abstieg bedroht. Beiträge für die Erhaltung des Sozialsystems werden von dieser Gruppe solange akzeptiert, solange dieses System auch die Leistungen erbringt, die erwartet werden: ein Gesundheitssystem, das gute medizinische Betreuung nicht nur bei entsprechenden Zusatzkosten bereitstellt, ein öffentliches Bildungssystem, das den Kindern eine gute Ausbildung bietet, eine Arbeitslosenversicherung, die den unmittelbaren Abstieg in die Armut bei Arbeitslosigkeit verhindert, und nicht zuletzt eine funktionierende öffentliche Infrastruktur.

Unter dem politischen Gesichtspunkt kann man einen Großteil dieser sozialen Gruppe als Angehörige der „Mittelschicht mit sozialem Gewissen“ sehen, die den Sozialstaat und seine Sicherungsfunktionen für die gesamte Bevölkerung nicht negieren. Man kann wohl davon ausgehen, dass sie Verständnis dafür haben, dass ein Sozialstaat solidarisch zu finanzieren ist, dass demnach ein gewisser Steuer- und Abgabenanteil not-

wendig ist, um gute Leistungen zu finanzieren. Wenn sie damit nicht Anhänger eines „schlanken Staates“ sind, so erwarten sich die Angehörigen der Mittelschicht vom Staat auch Leistungen für ihre Beiträge und Steuern. Programme, die auf der einen Seite Entlastungen versprechen oder punktuell auch durchsetzen, auf der anderen Seite aber neue Belastungen erfinden, werden von dieser Gruppe als inkonsistent und unehrlich empfunden.

### **Steigende soziale Risiken und Belastungen auch für die Mittelschicht**

Anhand einiger Indikatoren lässt sich zeigen, dass die Verschlechterung der sozialen Lage und der Druck zu Einsparungen bei den Leistungen der öffentlichen Hand in den letzten Jahren auch für die Mittelschicht konkret spürbar geworden ist:

\* Arbeitslosigkeit: Während die Bedrohung durch Verlust des Arbeitsplatzes bzw. durch Arbeitslosigkeit für die Mittelschicht früher gering war, ist sie in den letzten Jahren zunehmend von diesem sozialen Phänomen betroffen. Von den absoluten Zahlen her gesehen ist die Arbeitslosigkeit bei den Absolventen von Pflichtschule und Lehre immer noch am höchsten. Von den 253.000 registrierten Arbeitslosen des Jahres 2005 (im Jahresdurchschnitt) haben immer noch drei Viertel entweder Pflichtschule oder Lehre als höchsten Bildungsabschluss. Deutlich stärker aber hat sich in den letzten fünf Jahren die Arbeitsmarktsituation hauptsächlich für Personen mit hohen Bildungsabschlüssen verschlechtert. Die Zahl der arbeitslosen Universitätsabsolventen betrug 9.400, jene von Absolventen der Höheren Schulen bereits mehr als 20.000. Im Vergleich zum Jahr 2000 ist die Zunahme um 87% bei Universitätsabsolventen in den ausgewiesenen Daten des Arbeitsmarktservice durchaus dramatisch, dabei aber wahrscheinlich noch deutlich unterschätzt, da gerade bei dieser Gruppe Meldungen häufig unterbleiben. Bei den Absolventen Höherer Schulen beträgt die Zunahme fast 50 Prozent.

\* Gesundheitswesen: Noch ist die Qualität des österreichischen Gesundheitswesens im internationalen Vergleich recht gut. Jede/r von uns weiß aber aus eigener Erfahrung, dass Beziehungen, Kuvertmedizin etc. nicht Einzelfälle sind und es so – quasi über die Hintertür – durchaus ein Auseinanderdriften der Qualität gibt. Der Anteil der privaten Finanzierung hat in den vergangenen 15 Jahren zugenommen. 1990 wurden 73,5% der

Gesundheitsausgaben öffentlich finanziert, 2000 waren es nur mehr 69,7%. Dies liegt vor allem an den steigenden Selbstbehalten.

Etwa ein Drittel der ÖsterreicherInnen hat eine Zusatzkrankenversicherung. Diese Zahl stagniert aber seit den neunziger Jahren. Für viele scheint somit die Leistung einer Sonderklassenversicherung (was ja zumeist versichert wird) ein Luxus zu sein, der in wirtschaftlich schwächeren Zeiten nicht unbedingt Priorität genießt.

Erwähnenswert ist, dass die Prämien der privaten Krankenversicherer deutlich rascher wachsen als die Beiträge für die soziale Krankenversicherung. Die Prämienausfälle aufgrund der Rückgänge des Versichertenbestandes wurden also durch Prämien erhöhungen so kompensiert, dass das Volumen der Prämieinnahmen wachsen konnte.

Zum Gesundheitswesen gehört auch der Pflegebereich. Hier ist die Unterstützung durch die öffentliche Hand vergleichsweise sehr gering. Auch wenn das Finanzierungsvolumen des Pflegegelds und auch der ambulanten Leistungen insgesamt sehr hoch ist, reicht es für den einzelnen Fall meist bei weitem nicht aus, legale Pflegeleistungen zu kaufen.

\* Bildung: Eine Arbeiterkammerstudie aus dem Vorjahr hat gezeigt, dass die jeweiligen Anteile von Privatschulen und von SchülerInnen, die Privatschulen besuchen, deutlich zunehmen. Im Schuljahr 2002/03 waren ca. 9% aller Schulen Privatschulen, gegenüber ca. 7% im Jahr 1980, der Anteil der SchülerInnen stieg von 6,3% auf 8,3%. Im Pflichtschulbereich ist der Anteil nicht so hoch wie beispielsweise im AHS-Bereich. Hier sind 15,2% aller Schulen Privatschulen. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass diese Frage für die Mittelschicht hochinteressant ist. Anders gerechnet: Während in den vergangenen fünfzehn Jahren der Anteil der öffentlichen Schulen zurückging, stieg jener der Privatschulen um ein Sechstel an.

\* Für real gleich hohe Einkommen hat die Steuerbelastung von 2000 bis 2005 mit einer Ausnahme (1.500 €) für alle Einkommensstufen zugenommen. Ein Vergleich dieser beiden Jahre bietet sich deshalb an, weil jeweils eine Steuersenkung in Kraft getreten ist. Die Mehrbelastung steigt ab einem monatlichen Einkommen von 1.500 Euro (im Jahr 2000, 14-mal) stark an und erreicht bei einem Einkommen von 5.000 Euro den höchsten Wert (1,6 Prozent). Bei den höchsten Einkommen fällt die Mehrbelastung wieder unter die 1%-Grenze. Demnach ist die Steuerbelastung der Mittelschicht seit 2000 etwas stärker ge-

stiegen als für die Einkommen unterhalb des Medians und auch stärker als die Belastung der sehr hohen Einkommen.

### **Politische Schlussfolgerungen Einkommensbesteuerung**

Die letzte Steuerreform der Bundesregierung hat den Spielraum für eine massive, politisch motivierte, klientelorientierte Senkung der Körperschaftsteuer vergeudet. Diese Entlastung kommt überwiegend den großen Kapitalgesellschaften zugute. Sie ist finanzkapital- und finanzmarktorientiert und bringt beschäftigungs- und wachstumspolitisch nichts. Eine Korrektur dieser Politik muss daher bei der Entlastung der persönlichen Einkommen ansetzen, die gleichzeitig die Binnennachfrage stärken und damit die Konjunktur beleben würde.

Unter der politischen Parole „Entlastung des Mittelstandes“ machen in letzter Zeit Vorschläge zur Senkung des Spitzensteuersatzes in der Einkommensteuer die Runde. Begründet wird dies hauptsächlich mit der „Leistungsfeindlichkeit“, den falschen Anreizwirkungen von hohen Steuersätzen im Bereich der hohen Einkommen, manchmal auch mit dem Hinweis auf Steuerersenkungen in den östlichen Nachbarländern. Abgesehen von der mangelnden empirischen Evidenz für die negative Anreizwirkung ignoriert diese Forderung wesentliche Fakten.

Zum einen ist die Progressivität der Einkommensteuer notwendig, um das gesamte Abgabensystem halbwegs proportional zu gestalten und nicht überhaupt regressiv zu machen. Nach einer Untersuchung des WIFO aus dem Jahr 1998 (Verteilungsstudie) wirkt das gesamte Abgabensystem auf die Haushaltseinkommen in etwa proportional; würde man die Progressivität der Einkommensteuer eliminieren oder schwächen, würde das zur Regressivität des Abgabensystems führen, da die Einkommensteuer die einzig verbliebene progressiv wirkende Abgabe von Gewicht ist. Ein Steuersystem erhebt normalerweise den Anspruch, die Markteinkommen zugunsten finanziell Schwächerer zu korrigieren. Das ist vor allem in einer Zeit ungleicher werdender Markteinkommen von Bedeutung. Mit der Grenznutzentheorie lässt sich eine progressive Besteuerung prinzipiell begründen; auf der anderen Seite gibt es bisher keine wohlfahrtstheoretische Begründung dafür, dass die schwächeren Einkommen die stärkeren subventionieren sollen.

In dieser Debatte muss man sich immer vor Augen führen, dass eine Absenkung des Spitzensteuersatzes von 50% (ab

50.870,- € Jahreseinkommen) auf z. B. 42% für Personen, die deutlich über diesem Schwellenwert verdienen, enorme Steuerersparnisse für den Einzelnen bringt.

Wenn etwas Richtiges an der These sein sollte, dass ein hoher Steuersatz die Leistungsbereitschaft lähmt, dann muss man aber alle Abzüge vom Lohn – also nicht nur die Einkommensteuer – betrachten, also den Verlauf der Grenzabgabensätze inklusive der Sozialversicherungsbeiträge des Dienstnehmers.

Es zeigt sich, dass nicht die Generaldirektoren die höchste Grenzabgabenbelastung haben, sondern Verdiener im Bereich der Mittelschicht. Selbst Verdiener kleiner Einkommen haben knapp nach dem Überschreiten des steuerlichen Existenzminimums mit rund 45 Prozent eine enorm hohe Belastung aufzuweisen. Der Spitzenwert der Grenzsteuerbelastung von fast 50 Prozent wird bei den gehobenen mittleren Einkommen im Bereich zwischen 2.700 € und 3.700 € erreicht, resultierend aus der Kombination von tarifmäßiger Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen (bis zur Höchstbeitragsgrundlage). Mit Erreichen der Höchstbeitragsgrundlage fällt die Belastung ab, um dann wieder auf rund 43% anzusteigen. Der Grund, warum die tatsächliche Belastung des Jahreseinkommens für Arbeitnehmer in diesem Bereich nicht 50% ist, liegt an der Steuerbegünstigung der Sonderzahlungen. Wenn von der Sache her ein Handlungsbedarf besteht, dann wohl darin, die Bocksprünge im Grenzabgabenverlauf zu glätten, und nicht den Spitzensatz noch weiter zu senken.

Im Vergleich zu den an Österreich angrenzenden Beitrittsländern zur EU ist eine Anpassung des Spitzensteuersatzes nicht notwendig, da diese Staaten Grenz- bzw. Durchschnittsbelastungen für hohe Einkommen haben, die durchaus mit Österreich vergleichbar sind, wenn man alle relevanten Abgaben berücksichtigt. Ein wirklicher Ausreißer ist nur die Slowakei mit der Steuerreform 2004. Ein Nachahmen dieses Vorbilds würde für Österreich ein Verlassen des wohlfahrtsstaatlichen Modells bedeuten und damit das Aufgeben eines wesentlichen Vorteils, den Österreich hat. Die erweiterte Europäische Union kann nur das Friedensmodell sein, das sie vorgibt zu sein, wenn Grundregeln des sozialen Ausgleichs, wie er in Europa üblich ist, befolgt werden. Tritt ein Staat an, um diese Regeln offensiv zu verletzen und sich dadurch Wettbewerbsvorteile zu sichern, dann muss die Gemeinschaft darauf reagieren, wenn sie ihre Identität nicht verlieren will.

Eine wesentliche Anforderung an künftige Reformen auf der Einnahmenseite des öffentlichen Sektors ist die beschäftigungs- und verteilungspolitisch gebotene Entlastung des Faktors Arbeit. Im Bereich der Sozialversicherung und beim Familienlastenausgleichsfonds ist es notwendig, einen Teil der Finanzierungslast vom Faktor Arbeit auf andere Einkunftsarten zu verschieben (Selbstständigeneinkommen, Vermietung und Verpachtung). Angesichts der im internationalen Vergleich extrem niedrigen Vermögensbesteuerung in Österreich ist anzustreben, dass Vermögenserträge (Stiftungen, Gewinne der Kapitalgesellschaften) stärker zur Finanzierung der öffentlichen Leistungen beitragen.

### **Wohlfahrtsstaatliche Leistungen**

Für eine „Entlastung“ der Mittelschichten in dem Sinn, dass sie für ihre Steuern vom Staat Leistungen erhalten und sich dadurch private Aufwendungen ersparen, sind daher breite und qualitativ hochwertige öffentliche Leistungen wesentlich. Ein System, das die Eltern dazu zwingt, private Schulen für ihre Kinder zu finanzieren, weil öffentliche Schulen keine adäquate Ausbildung bieten, belastet die Mittelschichten wesentlich stärker als eine etwas höhere Abgabenbelastung, die es ermöglicht, ein gutes öffentliches Ausbildungssystem bereitzustellen. Ein System, das die Menschen zwingt, die Gesundheitsleistungen privat zu finanzieren, ist wesentlich belastender für die Mittelschichten als etwas höhere Sozialversicherungsbeiträge, mit denen eine gute öffentliche Gesundheitsvorsorge bereitgestellt wird.

Es muss daher deutliche Verbesserungen im Bildungs- und Gesundheitswesen geben. Dies hätte positive Effekte in mehrfacher Hinsicht: Gute öffentliche Dienstleistungen führen zur Zustimmung der Mittelschicht zum solidarischen Wohlfahrtsstaat, generieren kurz- und mittelfristig aber auch die dringend notwendigen nachfrageseitigen Impulse für die Wirtschaft. Zudem führen insbesondere Verbesserungen im Bildungswesen zu einer Verbesserung des Ausbildungsniveaus, damit zu besseren PISA-Ergebnissen und zu einer besser für die zukünftigen Herausforderungen gerüsteten Bevölkerung. Eine Wirtschaftspolitik, die für Vollbeschäftigung sorgt, ist deutlich wichtiger als eine Politik, die um jeden Preis eine Entwertung von Geldvermögen verhindert.

Angehörige der Mittelschicht fürchten vor allem den sozialen



Abstieg und lassen sich durch die Perspektive eines gesicherten Lebensstandards für sich und intakter Aufstiegschancen für ihre Kinder motivieren. Sie folgen jenem politischen Konzept, das diese beiden Aspekte am besten berücksichtigt. Eine Wirtschafts-, Sozial- und Bildungspolitik, die für ein gutes öffentliches Leistungsangebot sorgt, kann sich auf die Akzeptanz eines großen Teils der Mittelschicht stützen, wenn die Mittelschicht nicht zunehmend vom Bezug dieser Leistungen ausgeschlossen oder zu immer mehr Eigenbeiträgen durch Gebühren und Selbstbehalte verpflichtet wird. Die Steuern und Beiträge der Mittelschicht sind unentbehrlich für die Finanzierung eines Ausgabenvolumens der öffentlichen Hand, mit dem das Europäische Sozialmodell finanziert werden kann.

Wenn der Wohlfahrtsstaat weiterhin eine moderate Umverteilungswirkung von oben nach unten haben soll, sollte das Verständnis der Mittelschichten durch Ausschluss von Leistungen nicht aufs Spiel gesetzt werden. Deshalb ist die Parole: „Soziale Leistungen des Staates nur für die, die sie wirklich brauchen“, so gefährlich. Denn unter diesem bei oberflächlicher Betrachtung so „sozial“ klingenden Vorwand machen sich die hauptberuflichen Budgeteinsparer daran, das Europäische Sozialmodell abzumontieren. Wenn sie keine Leistungen mehr erhalten, werden die Mittelschichten für Steuersenkungsversprechungen empfänglicher. Dass Sozialleistungen als bloße „*services for the poor*“ sehr schnell zu „*poor services*“ degenerieren, zeigt nicht nur das US-amerikanische Beispiel. Dieses zeigt auch, wie schwer es ist, politische Mehrheiten für bei uns selbstverständliche soziale Leistungen wie eine allgemeine Krankenversicherung zu gewinnen. Die „private Vorsorge“ ist eine Ergänzung, aber keine Alternative zum europäischen Sozialstaat.

## NEUERSCHEINUNGEN

Martin Held, Gisela Kubon-Gilke, Richard Sturn (Hg.)

### Soziale Sicherung in Marktgesellschaften

Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der  
Ökonomik 5

In diesem Jahrbuch wird in teils kontroversen Zugängen ein alternatives Koordinatensystem zur Sozialstaatsdiskussion vorgeschlagen, welches sich an der Frage orientiert: Welche Aspekte und Funktionen des Sozialstaats gehören zum institutionellen Grundgerüst moderner Marktwirtschaften?

300 Seiten, 26,80 € [D], ISBN 3-89518-547-7

Torsten Niechoj, Marco Tullney (Hg.)

### Geschlechterverhältnisse in der Ökonomie

Dieser Bandes will die Diskussionen um Ökonomie und Geschlecht vertiefen und den aktuellen Stand derjenigen Forschung dokumentieren, die die Geschlechterverhältnisse an zentraler Stelle in die Theoriebildung und Forschung integriert. Zu klassischen Politikfeldern wie der Beschäftigungs- oder der Gesundheitspolitik liefert der Band einführende und mit empirischem Material angereicherte Analysen.

305 Seiten, 19,80 € [D], ISBN 3-89518-543-4

Michael S. Aßländer

### Von der vita activa zur industriellen Wertschöpfung

Eine Sozial- und Wirtschaftsgeschichte menschlicher Arbeit

450 Seiten, 36,80 € [D], ISBN 3-89518-510-8

# **m**etropolis Verlag

Metropolis-Verlag

Bahnhofstr. 16a, D-35037 Marburg

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

---

---

# Neoliberale Utopie und Wirklichkeit

Herbert Walther

---

---

## 1. Einleitung

Beginnend mit der Ära Reagan in den USA und Thatcher in Großbritannien hat ein beispielloser Siegeszug liberaler wirtschaftspolitischer Doktrinen die Welt verändert. Die marktwirtschaftliche Ordnungskonzeption – ohne Adjektive? – hat, so scheint es, am Ende des vergangenen Jahrhunderts ihre Gegner politisch, ökonomisch und ideologisch endgültig in die Knie gezwungen:

- > politisch durch den Untergang der Systemalternative einer sozialistischen „Planwirtschaft“ und die marktwirtschaftliche Öffnung von Ländern wie China, Indien, Russland und anderen;
- > ökonomisch durch die unbestreitbare Innovationskraft und Produktivität der kapitalistischen Organisations- und Produktionsweisen;
- > ideologisch durch eine nach den bitteren Erfahrungen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erstaunliche Revitalisierung und Popularisierung der Idee von der „*invisible hand*“ des Marktes als eines optimalen ökonomischen Steuerungsmechanismus.

Es wäre naiv zu glauben, die treibende Kraft dieser Entwicklung wäre die Überzeugungskraft der Ideen eines Friedman, Hayek oder ihrer ideologischen Adepten gewesen. Ideen sind wichtig, aber sie können nur politische Kraft entfalten, wenn sie auf passende soziale und ökonomische „Rezeptoren“ treffen.

Man könnte eine lange Liste solcher „Rezeptoren“ nennen, welche den Boden für die Renaissance wirtschaftsliberaler Konzepte bereitet haben, so zum Beispiel

- > die Schwächung der Gewerkschaften durch den Strukturwandel (aber auch – selbstverschuldet – durch obsoletere, nur auf äußeren Druck hin reformierbare organisatorische Strukturen, wie in Großbritannien vor Thatcher);

- der Aufstieg eines global operierenden Finanz- und Fondskapitalismus, der jegliche von liberalen Prinzipien abweichende Wirtschaftspolitik hart diszipliniert;
- die Schwierigkeiten in den 1970er Jahren, Inflation und Stagflation mit den traditionellen Konzepten des Keynesianismus und einer sozialpartnerschaftlichen Einkommenspolitik in den Griff zu bekommen;
- die zunehmende Offenheit vieler Volkswirtschaften, sowohl auf den Güter- als auch auf den Faktormärkten;
- die Einengung nationaler wirtschaftspolitischer Handlungsspielräume durch übernationale Regelungen (EU, GATT etc.);
- die Schwäche „des“ Staates bei der Verteidigung „des“ Gemeinwohls gegenüber Sonderinteressen (im privaten und im öffentlichen Sektor);
- die Individualisierung der Lebenswelten, verbunden mit wachsender Skepsis gegenüber jeglichem „Paternalismus“, auch jenem des Staates;
- das ökonomische Interesse der Medienkonzerne an einem – durch Privatisierung und Wettbewerb aufgeputschten – Werbemarkt;
- das Verblassen und zum Teil systematische Verdrängen der Erinnerung an die Katastrophe der Weltwirtschaftskrise, deren fatale Dimension ja nicht zuletzt eine Folge des dogmatischen Glaubens der wirtschaftlichen und politischen Eliten an liberale Wirtschaftsdoktrinen war.

Ich werde mich im Folgenden nur am Rande mit diesen Faktoren befassen, welche die Renaissance liberaler Ideen ermöglicht bzw. begünstigt haben. Stattdessen möchte ich zunächst den prinzipiell utopischen Charakter, den Kern der (neo-)liberalen Idee einer „preisgesteuerten“ Minimalstaats-Gesellschaft herauschälen.

Meine Kritik werde ich anhand von Beispielen der Wirtschaftspolitik konkretisieren: Wenn eine Utopie propagandistische Wirkung entfalten soll, benötigt sie ein mythologisches Unterfutter, also die richtige Mischung aus Fakten und Fiktionen, welche den Versprechungen Überzeugungskraft verleihen. Es sind vier Mythen der liberalen Ideologie, auf die ich in diesem Zusammenhang eingehen werde:

- Das Prinzip: „So viel Markt und Wettbewerb, so wenig Staat wie nur irgend möglich“ sei die Zauberformel, den allgemeinen Wohlstand zu maximieren;
- Liberalisierung und Marktöffnung schaffen automatisch Wachstum;
- höhere Ersparnisse der privaten und öffentlichen Haushalte verwandeln sich automatisch in höhere Investitionen und höheres Wachstum;
- die wachsende Ungleichheit in unseren Gesellschaften sei primär eine unausweichliche Folge der „Globalisierung“ und/oder des technischen Wandels und kein politisch zu steuernder Prozess.

## 2. Die (neo-)liberale Utopie

Keine politische Strömung kommt ohne ihre spezifische „Utopie“, ohne leuchtende Skizze einer besseren Welt aus. Worin liegt der Kern der liberalen „Utopie“? Nach C. Christian von Weizsäcker (2005) ist die Herstellung der Bedingungen von „Tauschgerechtigkeit“ (*iustitia commutativa* nach Aristoteles) in einem Regime der „Handlungsfreiheit“ ein zentrales Element des liberalen Ideals:

„Diese Gesellschaft ist im *Idealtyp* charakterisiert durch die Abwesenheit von Macht von Menschen über Menschen. Tauschgerechtigkeit ist somit ein gesellschaftlicher Zustand entfalteter Privatautonomie, die unter Bedingungen des Wettbewerbs und der Abwesenheit von Macht für gesellschaftlich fruchtbare Kooperation von Arbeitsteilung eingesetzt wird.“

Hinter diesen Formulierungen von der „Tauschgerechtigkeit“ und der „Abwesenheit von Macht“ steht, für den Ökonomen unschwer zu erkennen, das Modell des vollkommenen Wettbewerbsmarktes der Neoklassik:

- In diesem Idealbild eines Marktes werden – unter absolut realitätsfremden Annahmen – die Pläne aller Anbieter und Nachfrager ausschließlich durch jene Preise bestimmt, die der anonyme Wettbewerbsmarkt vorgibt.
- Nur unter diesen Bedingungen spielt die Macht des einzelnen Anbieters oder Nachfragers absolut keine Rolle.
- Im Modell des allgemeinen Gleichgewichts eines solchen Wettbewerbsmarktes sind unfreiwillige Arbeitslosigkeit und allgemeine Überproduktion a priori ausgeschlossen.
- Die Pläne der Wirtschaftssubjekte werden ausschließlich durch den Preismechanismus wertmaximierend („effizient“, ohne Verschwendung) koordiniert.
- Die Entlohnung der Arbeitskräfte erfolgt – genauso wie die der anderen Faktoren – „leistungsgerecht“, also nach ihrem marginalen Beitrag zum Gesamtprodukt.

Aufgrund von Unterschieden im Fleiß, aber auch in der Primärausstattung individueller Akteure mit Ressourcen (Talent, ererbtes Vermögen) kommt es dabei natürlich zu beträchtlichen Unterschieden der Markteinkommen.

Daher stellt sich die Frage nach der „Gerechtigkeit“.

Zum Unterschied von Hayek und den Liberalen der Österreichischen Schule, für die bereits jegliche Diskussion über Verteilungsgerechtigkeit sinnlos ist, akzeptiert Weizsäcker als „neoklassisch“ eingefärbter Liberaler auch die heikle Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit („*iustitia distributiva*“).

Für die klassischen Liberalen der Österreichischen Schule existiert nur eine Gerechtigkeit des Verfahrens, wie man Wohlstand schaffen darf, aber

keine Möglichkeit, die aus dem Verfahren folgenden Endzustände der Verteilung nach irgendeinem Gerechtigkeitskriterium zu ordnen.

Weizsäcker ist da etwas konzilianter. Er akzeptiert das Gerechtigkeitskonzept des Sozialphilosophen Rawls: Aus Freiheit resultierende Ungleichheit rechtfertigt sich ethisch durch ihre produktiven Folgen auch für die relativ schlechter gestellten Mitglieder der Gesellschaft. Indem Weizsäcker betont, „vernünftige“ liberale Reformen, welche die Eigenverantwortung stärken und den Staat zurückdrängen, würden diesem Ziel dienen, unterstellt er natürlich implizit, die Umverteilung wäre (jedenfalls in den so genannten „Wohlfahrtsstaaten“) bereits zu weit gegangen.

Im Klartext: Auch den Ärmern könnte es (langfristig) besser gehen, wenn man nur den Mut hätte, sie heute relativ schlechter und die Wohlhabenden relativ besser zu stellen. (Hartz IV + Senkung des Spitzensteuersatzes lassen grüßen.) Zwischen individueller Freiheit, der Schaffung von Wohlstand und dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit besteht letztlich kein (langfristiger) Widerspruch, keine Antinomie.

Weshalb gibt es so heftige Widerstände gegen „vernünftige“ liberale Reformen, wenn doch letztlich *alle* davon profitieren können? Liegt es daran, dass nicht alle so vernünftig sind wie Herr von Weizsäcker?

Für Weizsäcker sind es die organisierten Interessen zur Verteidigung des Status quo, gemeint sind natürlich vorrangig die Gewerkschaften, welche den Staat für sich instrumentalisieren, um Veränderungen, die zu ihrem Nachteil (aber zum Vorteil der „Allgemeinheit“) wären, zu blockieren. In einem idealen Regime der „Handlungsfreiheit“ wäre es hingegen so, dass „all jene Eingriffe des Staates in das Marktgeschehen wegfallen, deren Beseitigung in dem Sinne effizient ist, als der Gewinn bei den Gewinnern größer ist als der Verlust bei den Verlierern“.

Dies wirft sofort die Frage auf, weshalb Widerstände gegen liberale Reformen nicht einfach dadurch ausgeräumt werden, dass die Gewinner die Verlierer entsprechend kompensieren?

Den Grund würde Weizsäcker vermutlich, wie viele andere Ökonomen, in den speziellen Bedingungen der Logik kollektiven Handelns sehen: Wenn die Verluste einer liberalen Reform konzentriert bei einer kleinen Gruppe anfallen, die (in Summe größeren) Gewinne aber an viele Subjekte, unmerklich, verstreut werden, wie bei Preissenkungen durch Wettbewerb, so existiert ein asymmetrischer Anreiz der Organisierbarkeit von Interessen. Diese Asymmetrie konstituiert – aus liberaler Sicht – die entscheidende Schwäche der „*Rent-seeking society*“. Daher: je weniger Staat, je offener die Märkte, desto geringer ist auch der Einfluss kleiner Lobbies, die der Masse der Konsumenten, Steuerzahler etc. Schaden zufügen können.

Weizsäcker räumt immerhin ein, dass manche liberale Reformen auch den Schwächsten schaden können. Allerdings gilt für ihn der historisch begründete Verdacht der „Generalkompensation“ – die Summe aller libe-

ralen Reformen zur Stärkung des Regimes der Handlungsfreiheit erhöht letztlich den Wohlstand aller, auch wenn einige gelegentlich stark verlieren.

### 3. Zur Kritik der liberalen Utopie

#### 3.1 Wie effizient ist der Markt wirklich?

Erstaunlicherweise wird das liberale Grundvertrauen in die allokative Effizienz von Wettbewerbsmärkten durch jene ökonomische Theorie, die „Neoklassik“, die sich am präzisesten mit dem Funktionieren von Wettbewerbsmärkten befasst, und in der Christian von Weizsäcker (aber auch ein Joseph Stiglitz oder Paul Krugman) verwurzelt sind, *nicht* gedeckt. Die moderne neoklassische Markttheorie liefert ja eine sehr facettenreiche Sicht des Markt- und des Staatsversagens.

Die daraus sich ergebende relativierende, ausgleichende und pragmatische Sichtweise ist der Grund, weshalb radikal-liberale Theoretiker der *Austrian Economics* sich auf eine Diskussion um die „Effizienz“ von Regeln gar nicht erst einlassen wollen. Für sie ist die individuelle Handlungsfreiheit auf Basis privater Eigentumsrechte ein Art Grundrecht, das vor allen anderen Rechten geschützt werden muss, weil es die evolutorische Anpassung des Menschen an sich stetig wandelnde Umweltbedingungen garantiert. Utilitaristische Argumente zur Eingrenzung der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit laufen aus ihrer Sicht in die Irre, weil sie der Illusion des Ex-ante-Wissens unterliegen – wenn beispielsweise staatliche „Planer“ der Versuchung erliegen, ein „optimales“ Design für institutionelle Regelungen entwickeln zu wollen. Vereinfacht formuliert ist in dieser radikalen Sichtweise das einzige Kriterium für „Effizienz“, ob ein bestimmtes Handlungskonzept am Markt überlebt. Weil man dies niemals vorher wissen kann, braucht man die unbedingte Handlungsfreiheit, um sicherzustellen, dass hinreichend Raum für „Experimente“ besteht.

Dieser radikal-liberale Marktdarwinismus lässt sich unschwer kritisieren:

- Auch der liberalste Geist muss zur Kenntnis nehmen, dass es viele Märkte (Organhandel, Menschenhandel, illegaler Handel mit nuklearem Material etc.) gibt und geben kann, die in grundlegendem Widerspruch zu ethischen Normen, den Menschenrechten, aber auch zu kulturellen Normen stehen können.
- Die Spieltheorie zeigt uns überzeugend, dass Kooperation gegenüber Konkurrenz unter bestimmten Bedingungen alle Individuen besser stellen kann (zum Beispiel, wenn es um die Bereitstellung öffentlicher Güter geht, von deren Nutzen aus technischen Gründen niemand ausgeschlossen werden kann).

- > Kooperation entsteht jedoch nicht zwangsläufig, sondern muss durch Institutionen, d. h. durch Einschränkung individueller Handlungsfreiheit abgesichert werden.
- > Im politischen Prozess der Bildung von Institutionen kommen wir – ob wir es wollen oder nicht – an der Abwägung von Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Handlungsregeln nicht vorbei.

Dabei spielt natürlich auch die Frage eine Rolle, bis zu welchem Grad und in welcher Art „Experimente“ (organisatorische, technische Innovationen) durch Institutionen ermöglicht bzw. unterdrückt werden sollen. Aber alleine die Beispiele der komplexen Probleme der Zulassung neuer Medikamente oder umweltgefährdender Chemikalien, des Denkmalschutzes etc. zeigen klar, dass eine Verabsolutierung des Prinzips der Handlungsfreiheit ohne vorausgehende Abschätzung der Konsequenzen kompletter Nonsense, eine Negierung unvermeidlicher Realitäten ist.

Adam Smith, der eigentliche Entdecker des Marktes als eines sich selbst regulierenden Mechanismus, war übrigens absolut kein „libertär-anarchischer“ Idiot (= „Privatmann“ = „der sich nicht um Politik Kümmernde“), sondern ein pragmatisch liberaler Ökonom, der staatliche Eingriffe in den Markt auf der Basis abwägender Kosten-Nutzen-Argumente analysierte, wie sein berühmter Brief an den Rektor der Universität Edinburgh beweist, in dem er sich zur Frage der Monopolisierung der Mediziner Ausbildung an der Universität äußert. Dabei vergleicht er kritisch die Vor- und Nachteile verschiedener Regulierungen – insbesondere unter dem Aspekt ihrer Effekte auf Qualität und Preis medizinischer Dienstleistungen für die ärmeren Bevölkerungsschichten.<sup>1</sup>

Die neoklassische, auf dem Smith'schen Fundament aufbauende Markttheorie, welche die Grundlage für den wirtschaftspolitischen „Mainstream“ liefert, hat eine Unzahl technischer Ursachen des „Marktversagens“ (parallel dazu auch des „Staatsversagens“!) detailreich aufgedeckt, von denen die wichtigsten

- > die universell auftretenden „externen Effekte“ (unvollständig definierte Eigentumsrechte, öffentliche Güter und Übel),
- > „Unteilbarkeiten“ in der Produktion,
- > unvollkommene und/oder asymmetrische Information,
- > das Fehlen perfekter „Zukunftsmärkte“

sind. Das simultane Auftreten von Markt- und Staatsversagen hat zur Folge, dass das Wohlstandspotenzial einer Ökonomie *niemals* voll ausgeschöpft werden kann und das Ideal der „Tauschgerechtigkeit“ systematisch verletzt wird.

Die Theorie des Marktversagens liefert eine breite Palette von Argumenten, weshalb – jenseits des reinen „Nachtwächterstaates“ – kooperative politische Lösungen auf vielen (staatlichen und nichtstaatlichen!) Ebenen unerlässlich sind, um ein Funktionieren, ja ein Entstehen von Märkten



ten überhaupt erst sicherzustellen. Gleichzeitig liefert die Theorie aber auch viele Gründe, weshalb der politische Allokationsmechanismus nie „perfekt“ funktionieren kann, sondern für die verschiedensten Verzerrungen anfällig ist. Diese Verzerrungen können durch „marktähnliche“, aber notorisch unvollkommene Korrekturmechanismen (demokratische Abstimmungen, Parteienkonkurrenz etc.) nur begrenzt ausgeschaltet werden.

Daher können wir uns in der realen Welt immer nur zwischen „unvollkommenen“ Lösungen bewegen – gemessen an den abstrakten liberalen oder staatswirtschaftlichen Utopien. Diese Unvollkommenheiten in ihrer Ambivalenz (und fehlenden axiomatischen Ästhetik) zu ertragen, ist den radikalen Ideologen aller Schattierungen unerträglich. Der alte Spruch: „The perfect is the enemy of the good“ gewinnt in diesem Kontext jenseits seiner vordergründigen Platitude eine fatale Doppelbödigkeit: Wer das vermeintlich Perfekte um jeden Preis erzwingen will, zerstört das Gute, das es gibt.

### **3.2 Kooperation und Konkurrenz als komplementäre Ordnungsprinzipien**

Natürlich haben die Liberalen in vielen Punkten ihrer Staatskritik, so überzeichnet sie im Regelfall auch daherkommt, nicht ganz Unrecht. Die theoretische Möglichkeit, dass alle Subjekte durch staatliche Intervention profitieren können, impliziert noch lange nicht, dass es tatsächlich immer so sein muss. Abgesehen davon, dass es keinen perfekten, praxistauglichen Mechanismus der Präferenzenthüllung für öffentliche Güter gibt, besteht immer die Gefahr der Instrumentalisierung des Staates durch die Eigeninteressen der Bürokratie, aber auch (und vor allem) durch private (!) Status-quo-Interessen.<sup>2</sup>

Kooperative, politische Lösungsstrategien können immer von „partikulären“ Interessen unterlaufen und „pervertiert“ werden. Aber man sollte auch als überzeugter Liberaler soviel Distanz haben zu erkennen, dass es den interessenfreien Raum in Wirtschaft und Gesellschaft niemals geben kann. Der „*horror vacui*“ gilt auch hier: Wenn man bestimmte Interessen bekämpft und bei der Vordertür hinauswirft, dringen andere, nicht minder „partikuläre“, durch die Hintertür herein.

Nur ein Narr (oder liberaler Utopist?) kann daran glauben, dass sich daran durch die Bekämpfung von Gewerkschaften und die implizite Stärkung anderer, eher im Verborgenen wirkender Interessen etwas ändern wird. Das subtile Gleichgewicht legitimer Interessen zu wahren und eine friedliche Konfliktaustragung zu ermöglichen, ist jedenfalls viel komplizierter, als es in der platten Gegenüberstellung von bösen Status-quo-Interessen und „reformfreudigen“ Kräften zum Ausdruck kommt. Wer kann sich denn

– mit übernatürlicher Autorität ausgestattet – anmaßen, trennscharf zu unterscheiden zwischen „reformfreudigen Kräften“, welche die Zustände für alle verbessern werden, und destruktiven „Reformern“, deren Aktionen zu einer reinen Umverteilung ökonomischer Renten oder sogar zu einer Verschlechterung des Status quo für alle führen? Man sollte jedenfalls einem offenen demokratischen Prozess – mit all seinen Versuchen und Irrtümern – mehr vertrauen als dem Klügsten aller liberalen Experten.

Selbstverständlich gilt: All die systematischen Probleme und Ursachen, welche eine „effiziente“ Koordination einzelwirtschaftlicher Interessen über den Markt erschweren, verschwinden nicht einfach, nur weil der Staat als Instrument kooperativen Handelns aktiv wird. Nicht immer und überall muss die Antwort auf ein Marktversagensproblem staatliches Handeln sein. Auch die Selbstorganisationskraft der Gesellschaft kann (und soll in vielen Fällen) ein Korrektiv unerwünschter Resultate von Markt und Wettbewerb sein.

Bedeutet dies, dass die Theorien des Markt- und Staatsversagens der Ökonomen quasi ein Art Supermarkt sind, in dem sich jeder gemäß seinen ideologischen Sichtweisen das passende Versatzstück seiner Argumentation aussuchen kann?

Nicht ganz: Wer A sagt (und zum Beispiel die Theorien des „Staatsversagens“ ernst nimmt), müsste – intellektuelle Redlichkeit vorausgesetzt – auch B sagen und die Möglichkeit des „Marktversagens“ genauso ernst nehmen, basieren doch die entsprechenden theoretischen Analysen auf sehr ähnlichen Grundannahmen, etwa dass Individuen (Politiker, Wähler, Unternehmer, Konsumenten, Bürokraten) unter bestimmten institutionellen und technischen Nebenbedingungen strategisch, aber auch durch reine Anpassung an vorgegebene Umstände ihren eigenen Vorteil suchen und die (negativen oder positiven) Fernwirkungen ihres Handelns auf Dritte (weitgehend) ignorieren.

Worüber man unterschiedlicher Meinung sein kann, ist die subjektive Bewertung von impliziten Zielkonflikten, wenn sowohl Staats- als auch Marktversagensphänomene simultan auftreten. Aus der Gewichtung verschiedener Vor- und Nachteile je nach politischer Präferenz resultieren unterschiedliche Grenzziehungen von „Privatautonomie“ und rechtlich gesetzten Schranken dieser Autonomie.

Eine wichtige Botschaft der neoklassischen Theorien des Markt- und Staatsversagens lautet:

Jeder funktionsfähige Markt erfordert einen institutionellen Rahmen, der nur auf kooperative Weise, durch politische Prozesse und auf der Basis von Abwägungen unterschiedlicher, gegensätzlicher Interessen festgelegt und geändert werden kann. Dieser Rahmen kann nur funktionieren, wenn viele Transaktionsmöglichkeiten (zum Beispiel die Bestechung von Richtern à la Berlusconi, bestimmte Formen der Deponierung von Giftmüll, be-

stimmte Techniken der Verarbeitung von Lebensmitteln etc. etc.) ausdrücklich der Privatautonomie entzogen werden. Vice versa erfordert ein funktionierender politischer Prozess übergeordnete Regeln der Kooperation, welche die Macht einzelner politischer Akteure durch disziplinierende Rückkoppelungen (Parteienkonkurrenz und Wahlen) und rechtsstaatliche Schranken (Menschenrechte, Minderheitenrechte etc.) begrenzen.

Die auch in Weizsäckers Thesen zum Regime der „Handlungsfreiheit“ zum Ausdruck kommende „entweder/oder“-Perspektive („freier Markt“ versus „Staat“) ist abwegig, weil es sich in Wahrheit in nahezu jedem konkreten Transaktionskontext um ein „sowohl als auch“, ein symbiotisches, komplementäres Verhältnis von halbwegs funktionierendem (niemals „perfektem“) Wettbewerb und (niemals „perfekter“) Kooperation handelt.

Den „politikfreien“ Markt gibt es so wenig wie eine völlig „marktfreie“ Politik.

Firmen als „Inseln der Planwirtschaft in einem Meer von Marktbeziehungen“ (R. Coase) belegen diese symbiotische Natur von Kooperation und Konkurrenz in anschaulicher Weise. Je nach Kontext und Problembereich müssen diese grundlegenden Prinzipien allenfalls in unterschiedlicher Weise „gemischt“ werden, um humane Lösungen für eine zivilisierte Gesellschaft zu finden. Dabei ist es klar, dass evolutorisch und spontan sich entwickelnden Koordinationsformen (die „Mafia“ ist nicht gemeint) in einer freien Gesellschaft ebenfalls Raum gegeben werden muss. Zur Korrektur von Problemen des Marktversagens sind solche Koordinationsformen oft ebenso wichtig, manchmal wichtiger<sup>3</sup> als „der“ Staat – der ja selbst ein in vielfacher Hinsicht gespaltenes Konglomerat autonomer Zuständigkeiten mit begrenzter Macht ist.

### 3.3 Die fundamentale Relativität des ökonomischen „Effizienzbegriffs“

Das Zauber- und Lieblingswort liberaler Politik ist die „ökonomische Effizienz“. Der Begriff wird auch von jenen gerne verwendet, die nie einen Gedanken darauf verschwendet haben, wie komplex und unreal die Voraussetzungen für die Realisierung eines volkswirtschaftlich effizienten Allokationszustandes eigentlich sind. Jenseits aller bereits genannten und aus technischen Gründen unausrottbaren Ursachen des Markt- und Staatsversagens, auf deren Boden sich eine subtile ökonomische Theorie zweit- und drittbesten Lösungen entwickelt hat, gibt es eine viel fundamentalere Kritik, die in den letzten Jahren durch eine blühende experimentelle Forschung erheblich an Gewicht gewonnen hat:

Das Effizienz-Konzept hängt an einer ganzen Reihe von Annahmen über das menschliche Entscheidungsverhalten („*Homo oeconomicus*“), von denen viele – experimentell nachweisbar<sup>4</sup> – falsch sind. Nur wenn diese ir-

realen Annahmen erfüllt wären, könnten wir tatsächlich Allokationszustände anhand quantitativer Kosten-Nutzen-Kriterien eindeutig reihen.

### 3.3.1 *Homo oeconomicus versus Homo sapiens*

Entgegen den Annahmen des „*Homo Oeconomicus*“ sind Individuen oft nicht fähig, in komplexen Wahlentscheidungen konsistente Präferenzordnungen zu bilden (eine Voraussetzung für eine sinnvolle „Kosten-Nutzen-Analyse“), es gibt Empathie und Mitleid genauso wie Neid und Missgunst. In ihren Tauschbeziehungen lassen sich Individuen von Überlegungen der Fairness und Reziprozität, von sozialen Normen oft stärker beeinflussen als von bloßem materiellen „Eigennutz“ und dem „Wertmaximierungsprinzip“. <sup>5</sup>

Auch unter Unsicherheit verhalten sich Menschen in vieler Hinsicht anders, als es die Standardtheorie behauptet. Nachgewiesen wurde die „Status-quo-Präferenz“ vieler Individuen. Sie bedeutet, dass Präferenzen durch von außen erzwungene Veränderungen in der Ausstattung gestaltbar sind. <sup>6</sup> Dadurch kann etwas, was ex ante eine Verschlechterung zu sein scheint, ex post als Verbesserung wahrgenommen werden. <sup>7</sup>

Dadurch werden viele normative Folgerungen der traditionellen Theorie fragwürdig, zumindest stark relativiert. Beispielsweise können Menschen, die zu ihren Schwächen stehen, *freiwillig* zustimmen, die eigene Privatautonomie zu beschränken – so wie sich Odysseus an die Masten seines Schiffes gebunden hat, um dem Gesang der Sirenen nicht zu erliegen. Weniger poetisch formuliert: Es kann sinnvoll sein, Bindungsfristen für spekulative Anlagen vorzuschreiben, einen dreizehnten und vierzehnten Monatsgehalt als eine Form des kurzfristigen „Zwangssparens“ einzuführen, <sup>8</sup> gesetzliche Pflichtversicherungen vorzuschreiben, manche Formen des Sucht induzierenden Konsums zu verbieten usw.

Während manche dieser „Anomalien“, mit erheblichen Krämpfen, in die herrschende Theorie integrierbar sind, stellen die Status-quo-Präferenz und die Endogenität der Präferenzen das Konzept eines eindeutigen Zustandes der „Effizienz“ grundlegend in Frage.

- > Was bedeutet es, wenn sich Präferenzen im Zuge eines sozial gesteuerten Lernprozesses in einem durch kommerzielle Werbung und mediale Vermittlung geprägten Umfeld erst herausbilden?
- > Was bedeutet es, wenn Wettbewerb zu einer Ethik des „Übertrumpfens“ anderer um seiner selbst willen degeneriert, quasi als absoluter kultureller Wert alle Lebensbereiche durchdringt und seinen Gesetzen unterwirft? Wenn daraus ein Konsumverhalten resultiert, das jenseits der legitimen Befriedigung von Bedürfnissen nur mehr einem verschwenderischen, ökologisch zerstörerischen Statuswettbewerb dient?

- > Was bedeutet es, wenn willensschwache oder kurzsichtige Individuen systematisch aus Profitinteresse (Beispiel: die boomende Glücksspielbranche!) verleitet werden, Entscheidungen zu treffen, die sie im Nachhinein bereuen? („Status-ante-Präferenz“) Sind die auf Basis solcher Präferenzen abgeleiteten Marktergebnisse „effizient“?
- > Müssen wir den deprimierenden, an reinen Einschaltziffern orientierten Wettbewerb im privaten TV-Geschäft akzeptieren, oder dürfen wir fordern und erzwingen, dass die für eine Demokratie lebenswichtigen Informationsleistungen in der oligopolistischen Medienwelt einigermaßen objektiv als „Zwangsbeglückung“ erbracht werden?

Wer derartige Fragen stellt, der muss damit rechnen, dass ihm von liberaler Seite Furcht vor der Freiheit und/oder ein latenter Hang zu autoritärer Bevormundung und elitärem Denken vorgeworfen wird.

Dieser Vorwurf kann, muss aber nicht, berechtigt sein. Die Gratwanderung zwischen legitimem Paternalismus („Meritorik“) und inakzeptabler Bevormundung ist zugegebenermaßen extrem heikel, aber sie bleibt uns nicht erspart.

Sie bleibt auch den Liberalen nicht erspart, wie deren politische Präferenz für – irreführenderweise als „kapitalgedeckt“ bezeichnete – Zwangsparprogramme der Pensionsvorsorge zeigt.<sup>9</sup> Sind diese Stützungsprogramme für den Kapitalmarkt (mit eingebautem *Baby-Boomer-Bubble* plus garantiertem „*Melting Down*“-Effekt, wenn in ferner Zukunft die Anwartschaften gleichzeitig fällig werden) mit dem angeblichen Menschenbild vom mündigen, selbstverantwortlichen Bürger kompatibel? Mit Respekt vor individueller Freiheit, vor der „Selbstbestimmung“ des Bürgers hat es wohl nichts zu tun, wenn die Bush-Administration – laut Umfragen – gegen den Willen einer Zweidrittel-Mehrheit (!) der US-Bürger die bescheidenen umlagefinanzierten Renten weiter senken und gleichzeitig Zwangsbeiträge an die Kapitalfonds (mit kurzfristigem Bonanza-Effekt für die Wallstreet-Broker) einführen will! Steckt dahinter gar die Hoffnung, die erzwungene Änderung des Status quo werde letztendlich auch die politischen Präferenzen der solcherart Zwangsbeglückten verändern? Soll die Angst vor dem Verlust der „kapitalgedeckten“ Pension die Wähler in die Arme der Republikaner treiben?

### 3.3.2 „Paternalismus“ am Beispiel der Arbeitszeitregelungen

Als konkretes Beispiel der Vielschichtigkeit des Verhältnisses von „Effizienz“ und wirtschaftlicher Handlungsfreiheit seien gesetzliche Arbeitszeitregelungen erwähnt, welche die Arbeitnehmer vor der Macht des Arbeitgebers (oder – *horribile dictu* – vor gesundheitsschädlicher „Selbstausbeutung“) schützen sollen.

Weshalb entsteht „Macht“ des Arbeitgebers?

Spezialisierte Arbeitskräfte können niemals kostenlos von einem Arbeitgeber zu einem anderen wechseln – eine notwendige Bedingung der liberalen Utopie des vollkommenen Wettbewerbs. Wäre diese Bedingung erfüllt, könnten Beschäftigte dem Diktat einer einseitigen Lohnkürzung oder einer einseitigen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen flexibel ausweichen. Beschäftigte könnten ihre Arbeitsleistung sogar in kleinen Portionen an beliebig viele (konkurrierende) Arbeitgeber nebeneinander verkaufen. Ein entlassener Stahlarbeiter könnte sich selbstständig machen, in seiner Küche ein kleines Stahlwerk errichten und dessen Produkte zu den gleichen Stückkosten verkaufen wie sein Ex-Arbeitgeber.<sup>10</sup> Jemand, der eine teure Ausbildung anstrebt, könnte problemlos dafür Kredite bekommen usf.

Dies ist offensichtlich realitätsfremder Unsinn.

Arbeitnehmer haben im Normalfall einen einzigen Arbeitgeber und werden daher zu Recht von den Juristen als „abhängig beschäftigt“ bezeichnet. Diese Abhängigkeit ist die Folge der unvermeidlichen Unteilbarkeit und Spezialisierung von Humankapital. Beide Faktoren beschränken nicht nur die interpersonelle Transferierbarkeit, sondern auch die hypothekarische Belehnung von Humankapital. Diese Abhängigkeit verschärft sich durch die natürlich begrenzte Schaffenszeit (die beiden Vertragspartnern bewusst ist). Abhängigkeit verändert – ohne Ausgleichsmaßnahmen – die Tauschbedingungen im Widerspruch zu den Idealen der „kommutativen Gerechtigkeit“.

Die Spieltheorie lehrt, dass das Resultat von Verhandlungen über die Aufteilung eines gemeinsam erwirtschafteten Kuchens von den jeweiligen „Drohpunkten“ – den „Exit- bzw. Rückfallpositionen“ der Vertragspartner – bestimmt wird. Eine fünfzigjährige Arbeitnehmerin, die weiß, dass Kündigung den Abstieg in die Dauerarbeitslosigkeit bedeuten kann, wäre selbstverständlich bereit, angesichts einer solchen Bedrohung zu schlechteren Arbeitsbedingungen zu arbeiten, als auf einem perfektem Wettbewerbsmarkt herrschen würden. Ein Schutz der schwächeren Marktseite ist daher legitim und notwendig – gerade zur Herstellung von „Tauschgerechtigkeit“!

Dies bedeutet natürlich nicht, dass normative Eingriffe in die Privatautonomie *eo ipso* stets als positiv zu bewerten sind. Auch spezifische Arbeitszeitregelungen können durch technischen und sozialen Wandel obsolet werden, erneuerungsbedürftig sein. Entscheidend ist jedoch das grundsätzliche Recht der Menschen, in einer offenen und demokratischen Weise solche Regeln, nach Abwägung ihrer positiven und negativen Folgen, politisch zu setzen, ohne vor dem Götzen der Privatautonomie in die Knie zu gehen!

Dabei wird es unvermeidlich sein, dass regelbedingte Ineffizienzen auf der Ebene individueller Transaktionen auftreten („keine Regel passt auf

alle Fälle“) und dadurch auch „Kosten“ entstehen. Was Weizsäcker als Argument gegen Regulierungen ins Treffen führt, kann man jedoch in Umkehrung auch *für* das Setzen von Regeln geltend machen: Wenn die Summe der Gewinne aus einer Beschränkung der Privatautonomie die Summe der Verluste überschreitet, sollte man die Privatautonomie einschränken.

Nehmen wir das Beispiel der Ladenschlusszeiten im Einzelhandel.

Der Wunsch der Handelsangestellten nach dem Kollektivgut „familienfreundliche Arbeitszeiten“ steht (vermutlich) in Widerspruch zum Interesse der Konsumenten, ihren Planungs- und Lagerhaltungsaufwand zu minimieren. Der Wunsch der Anrainer von Handelsbetrieben nach ungestörter Nachtruhe kollidiert mit dem Bedürfnis der Konsumenten nach flexibler Versorgung rund um die Uhr. Im Paradies der liberalen Utopie, wo alle kostenlos den Arbeitsplatz wechseln können und „Eigentumsrechte“ (auch das Recht der Kinder von Handelsangestellten auf ausreichende Betreuung, das Recht der Anrainer auf Nachtruhe) perfekt definiert und ökonomisch handelbar sind, wäre gegen eine völlige Liberalisierung nichts einzuwenden.

Der Handel müsste den Beschäftigten (und ihren Familienangehörigen) die Nachteile des Arbeitsplatzes abgelten, die Konsumenten müssten die Anrainer für jede Störung des nächtlichen Einkaufs entschädigen etc. Doch es ist klar, dass es sich dabei um eine Fata Morgana handelt – fernab jeglicher Realität! Sogar wenn man der Meinung wäre, dass „langfristig“ Marktmechanismen (durch Anpassung der Löhne und der Mieten) für einen Ausgleich der Interessen sorgen würden, gilt dies sicher nicht „kurzfristig“ (also für eine Fünfzigjährige, die – seinerzeit – unter ganz anderen Voraussetzungen einen Arbeitsplatz im Handel angenommen hatte). Darüber hinaus ist es fraglich, ob allen Menschen der langfristige Wert „familienfreundlicher“ Arbeitszeiten relativ zu kurzfristigen Einkommensvorteilen hinreichend“ bewusst ist. Politik ist unverzichtbar, tragfähige Kompromisse zwischen gegensätzlichen Gruppeninteressen zu finden. Solche Kompromisse werden niemals perfekt „Pareto-effizient“ sein. Aber sie können (zumindest von einer breiten Mehrheit) als „fair“ empfunden werden, auch wenn einige unter den Regeln leiden. Eine humane, zivilisierte Gesellschaft muss mit solchen Ambivalenzen leben, aber den unterschiedlichen Interessen Raum geben, sich zu artikulieren und Konflikte in demokratischer Form auszutragen.

Können wir angesichts der komplexen Verflechtungen einer modernen Wirtschaft „die volkswirtschaftlichen Gewinne“ und „Verluste“ aus Regelungen (oder aus deren Aufhebung) wirklich präzise bilanzieren, wie es die platte Formel des Herrn Weizsäcker suggeriert? Das ist natürlich absolut unmöglich. „Im Zweifel immer für die Freiheit“, im blinden Vertrauen, dass es die „Generalkompensation“ der Verlierer irgendwann einmal ge-

ben wird, ist jedoch – jenseits der Diktatur einer „liberalen“ Elite – auch keine gangbare Alternative, sondern in Wahrheit eine Flucht vor der Komplexität! Wir sind dazu verdammt, uns ein unscharfes Bild über Kosten und Nutzen von Beschränkungen der Privatautonomie zu machen. Kein Weg führt daran vorbei, aus heterogenen Präferenzen mühsam demokratische Kompromisse zu zimmern. Aber wie kann das funktionieren?

### 3.3.3 Die Notwendigkeit von organisierten Interessenvertretungen

Die einzige Möglichkeit, wie wir uns Informationen verschaffen können, ob sich die Aufhebung oder Einführung bestimmter Regulierungen lohnt, ist der demokratische Weg, den Betroffenen das Recht einzuräumen, ihre Interessen in einen Prozess des politischen Aushandelns, des fairen Kompromisses einzubringen. Auch für den „besten“ ökonomischen Experten ist es unmöglich, eine singuläre institutionelle Lösung als „die“ effizienteste zu identifizieren, weil ihm dazu fundamentale Informationen fehlen, über die – allenfalls – nur die von den Regeln unmittelbar Betroffenen selbst („privat“) verfügen.

Organisierte Interessenvertretungen sind ein unverzichtbares Element der Koordination, weil es vielfach keine andere Möglichkeit gibt, an essenzielle Informationen (zum Beispiel über die wahren Präferenzen einer Gruppe von Menschen bezüglich eines Kollektivgutes „gemeinsame Freizeit“, „Nachtruhe“) heranzukommen. Diese Informationen sind aber Voraussetzung für „vernünftige“ Regelungen, mit denen „alle leben können“. Es ist daher völlig verfehlt, organisierte Interessen einseitig als „Lobbys“ zu verteufeln, welche *nur* dem „*Rent seeking*“ dienen. Vernünftig ist es, Spielregeln der Transparenz zu schaffen, durch die eine demokratische Öffentlichkeit kritisch partikuläre Einflussnahme verfolgen kann.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die preisgesteuerte Minimalstaatsgesellschaft, welche die „Tauschgerechtigkeit“ sichert, indem sie Macht völlig zum Verschwinden bringt, in der nur der anonyme Markt regiert, ist reine Utopie – vergleichbar in dieser Hinsicht dem „Paradies der Werktätigen“ seliger Provenienz. Märkte erfordern immer und überall ein institutionell abgesichertes Regelwerk, um die unvermeidliche, innerhalb breiter Grenzen gegebene Unbestimmtheit der Preisbildung auf der Mikroebene durch Aspekte der fairen Teilung ökonomischer Renten zu ergänzen.

## 4. Liberalisierung und Markttöffnung als „Wachstumsmotor“?

Durch offene Wettbewerbsmärkte, Privatisierung und Deregulierung Wachstum und Beschäftigung zu generieren, sind das deklarierte Ziel liberaler Wirtschaftspolitik. In der Tat waren die späten achtziger und neun-



ziger Jahre eine Phase einer – im historischen Maßstab – dramatischen Markttöffnung und Liberalisierung in Europa. Das ehrgeizige Projekt der Vollendung des Binnenmarktes 1992 erhielt durch den Fall des Eisernen Vorhangs, der Vereinigung Deutschlands und den Wunsch der osteuropäischen Länder nach einem raschen EU-Beitritt gewaltige Schwungkraft. Die Europaverträge mit den osteuropäischen Ländern, die Einführung des Euro und die Vollmitgliedschaft von zehn neuen Beitrittsländern waren weitere wichtige Schritte dieses Markterweiterungsprozesses. Führt dieser Prozess tatsächlich zu einer Wachstumsbeschleunigung, wie zum Beispiel vom Cecchini-Report prophezeit?

„Overall it would seem possible to enhance the Community's annual potential growth rate for both output and consumption by around 1 percentage point for the period up to 1992. In addition, there would be good prospects that longer-run dynamic effects could sustain a buoyant growth rate further into the 1990s.“

Tatsächlich betrug das reale Wachstum im Euro-Raum in der Dekade 1980-91 etwa 2,4%, in der Dekade 92-01 etwa 2,1 %, um schließlich in den Jahren 2001-04 auf magere 1,2% per anno zu fallen.

Was waren die Gründe für diese völlige Fehleinschätzung der Wirkungen des erhöhten Wettbewerbsdrucks in Bezug auf das Wachstum? Abgesehen von verschiedenen, höchst unrealistischen Annahmen des Cecchini-Reports (zum Beispiel wurden exorbitante Produktivitätsgewinne durch Skalenvorteile der Integration unterstellt) ist die naive Hoffnung, die Nachfrageentwicklung würde „automatisch“ für ausreichende Dynamik und Reintegration der durch Strukturwandel freigesetzten Arbeitskräfte sorgen, durch die Wirklichkeit widerlegt worden. Der steigende Wettbewerbsdruck erhöhte zwar merklich die Produktivität, aber vor allem zulasten des Einsatzes des Faktors Arbeit.<sup>11</sup>

Eine wesentliche Ursache für diese Vernachlässigung der Nachfrageseite war das dogmatische Denken in den Kategorien des langfristigen Gleichgewichts, das überall seine giftigen Blüten treibt. So wurden die restriktiven Effekte der europaweiten Konsolidierungspolitik aufgrund des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht durch stimulierende Gegenkräfte ausgeglichen. Vor allem die Geldpolitik der EZB hat viel zu zögerlich auf diesen Paradigmenwechsel der Fiskalpolitik und den Integrationsschock reagiert (siehe unten).

## **5. Das Stabilitätsproblem der Marktwirtschaft**

### **5.1 Die Unmöglichkeit perfekter Zukunftsmärkte**

Ein fundamentales Problem des Marktversagens resultiert aus der prinzipiellen Unmöglichkeit perfekter „Zukunftsmärkte“. Eine ideale Koordina-

tion einzelwirtschaftlicher Pläne (nur) über den Preismechanismus erfordert, dass auch alle auf die Zukunft gerichteten Nachfrage- und Angebotspläne bereits heute simultan aufeinander abgestimmt werden können, analog zu einer perfekten Koordination aller denkbaren Termine des restlichen beruflichen Lebens.

Abgesehen vom gravierenden Problem der Unsicherheit alles Zukünftigen, gibt es grundsätzlich keine Möglichkeit, *alle* für die Abstimmung ökonomischer Zukunftspläne relevanten Informationen über die Marktpreise zu transportieren. Auch der Kapitalmarkt – auf dem zukünftige Rechten und Pflichten in bedingter Form gehandelt werden – ist bei dieser Koordinationsfunktion hoffnungslos überfordert.

John Maynard Keynes hat als einer der ersten Ökonomen einige der Gründe herausgearbeitet, weshalb diese Koordination so nicht funktionieren kann. Der bei weitem wichtigste Grund ist noch immer, dass in einer arbeitsteiligen monetären Kreditwirtschaft die Sparentscheidungen von Haushalten und die Investitionsentscheidungen von Unternehmen getrennt getroffen werden.

Sparen der Haushalte setzt Ressourcen frei, die potenziell von Investoren verwendet werden könnten, um die Produktionskapazitäten zu erweitern. Es gibt jedoch keine Möglichkeit, wie in der realen Welt sichergestellt werden könnte, dass die freigesetzten Ressourcen auch tatsächlich sofort wieder genutzt werden. Sparersenden negative Signale aus: „Wir wollen einen Teil der Ressourcen nicht in Anspruch nehmen!“ Aber sie senden keine positiven Signale aus, wofür denn nun konkret die freigesetzten Ressourcen tatsächlich verwendet werden sollen.

In der Welt des vollkommenen Wettbewerbsmarktes ist es möglich, so eine Koordination aller Zukunftspläne herbeizuführen. Dazu müsste ein Auktionator Anbieter und Nachfrager mit vorgegebenen Preisen (Zinsen, Löhnen) konfrontieren und deren (Zukunfts-)Pläne solange abfragen, bis nicht nur alle Märkte der Gegenwart, sondern auch diejenigen der – „statistisch“ vorhersehbaren – Zukunft vollständig und simultan geräumt sind. Erst wenn der Auktionator solche Preise (und Zinsen) gefunden hat, darf er grünes Licht für die Durchführung von Transaktionen geben. In dieser Utopie sind *ausschließlich* die vom Auktionator vorgegebenen Preise<sup>12</sup> für die Angebots- und Nachfrageentscheidungen der Akteure relevant, und jedes Subjekt kann zum herrschenden Preis so viel anbieten oder nachfragen, so viel sparen und investieren wie es will.

Da es in unserer realen Welt keinen solchen Auktionator gibt und daher die Firmen auf unvollkommenen Märkten selbst die Preise setzen *müssen*, kann sich die reale Wirtschaft *prinzipiell* niemals in einem solchen Zustand der allgemeinen Markträumung befinden. Jeder kann in der Realität beobachten, dass die Firmen ihre Preise setzten und über längere Zeit konstant halten. Jeder kann beobachten, dass Firmen zu dem von ih-

nen festgesetzten Preis gerne mehr verkaufen würden – das ist ja auch der Grund, weshalb sie Werbung betreiben! Marktwirtschaften sind notorische „Käufermärkte“, der Kunde ist König. Es existieren nahezu immer Überschusskapazitäten. Diese fundamentale Asymmetrie ist – aus einem bestimmten Blickwinkel – die große Stärke der Marktwirtschaft: Bei funktionierendem (niemals perfektem) Wettbewerb werden die Firmen gezwungen, durch permanente Anstrengungen die Produktivität zu erhöhen. Andererseits birgt der notorische Käufermarkt auch eine eminente Gefahr in sich: Nur wenn Konsumenten, Investoren und Staat gemeinsam hinreichend hohe Ausgaben tätigen wollen, um die stets (!) unsicheren Einnahmehoffnungen der Firmen in Erfüllung gehen zu lassen, kann es einen Zustand hinreichend hoher Beschäftigung geben.

## 5.2 Schaffen höhere Ersparnisse der Haushalte automatisch höhere Investitionen?

Was passiert, wenn beispielsweise die privaten Haushalte plötzlich die Sparquote anheben, sei es, weil „Vorsorgespargen“ massiv gefördert wird, sei es auch, weil Zukunftsangst regiert, wie zurzeit in Deutschland der Fall? Was passiert, wenn über Jahre (Maastricht-Kriterien, Stabilitätspakt) der reale öffentliche Konsum eingeschränkt wird, die Sparquote der öffentlichen Haushalte steigt?

Tabelle 1 zeigt, was geschehen ist. In den Jahren vor der Währungsunion, den Jahren der „Erfüllung der Maastricht-Kriterien“ gab es ein deutlich niedrigeres Wachstum des öffentlichen Konsums – aber parallel dazu auch ein reduziertes Wachstum des privaten Konsums und der realen Investitionen. 2001-04 ist das Wachstum des privaten Konsums nochmals

**Tabelle 1: BIP und Nachfragekomponenten im Euro-Raum (reale Änderungsraten p. a.; saisonal und teilweise im Hinblick auf Arbeitszeit bereinigt)**

|         | BIP<br>gesamt | Priv.<br>Konsum | Öff.<br>Konsum | Brutto-<br>invest. | Exporte | Importe |
|---------|---------------|-----------------|----------------|--------------------|---------|---------|
| 1971-80 | 3,2           | 3,6             | 3,8            | 1,9                | 5,8     | 5,3     |
| 1981-90 | 2,4           | 2,3             | 2,4            | 2,4                | 4,7     | 4,5     |
| 1991-00 | 2,1           | 1,9             | 1,8            | 1,9                | 6,7     | 6,1     |
| 2001-04 | 1,2           | 1,2             | 2,2            | -0,4               | 2,9     | 2,6     |
| 2003    | 0,5           | 1,1             | 1,6            | -0,4               | 0,4     | 2,2     |
| 2004    | 2,1           | 1,2             | 1,6            | 2,1                | 6,3     | 6,5     |

Quelle: EU-Kommission (Eurostat und DG ECFIN).

zurückgegangen – gleichzeitig sind auch noch die gesamten (öffentlichen und privaten) Investitionen eingebrochen.

Wie ist so etwas möglich? Auch in diesem Zusammenhang gilt es, die fundamentale Asymmetrie des „Käufermarktes“ zu beachten. Auf einem Käufermarkt reagieren die Produzenten auf die fiskalischen Konsolidierungsbemühungen in einer ersten Reaktion eventuell mit Lageraufbau und sodann mit Produktions- und Investitionseinschränkungen. Weshalb nicht (primär) mit Preissenkungen?

Jede Firma steht in einem komplexen Netzwerk von Kontrakten mit Zulieferern, Arbeitnehmern, Kreditgebern, dem Staat etc. Die Preise der Vorleistungen, Löhne und Zinsen müssen auf unvollkommenen Märkten vertraglich ausgehandelt werden. Weil dieser Prozess kostspielig ist, bündelt man ihn zu bestimmten Zeiten und legt die Preise und Konditionen für längere Zeit fest. Oft sind Abnahmeverpflichtungen, Kündigungsfristen etc. ausgehandelt worden, denen man sich nur mit Abschlagszahlungen entziehen kann, sodass nicht einmal alle „variablen“ Inputs kurzfristig an die Nachfrage angepasst werden können. Erpresserisches Nachverhandeln gegenüber einer Marktseite, die Vorleistungen erbracht hat, soll dadurch ausgeschaltet, Vertrauen in die Langfristigkeit von „persönlichen“ und nicht „anonymen“ Geschäftsbeziehungen geschaffen werden. Dieses Vertrauen ist wichtig, weil auch die Zulieferer, Arbeitnehmer, Kreditgeber in ein dichtes Netz von Verträgen eingebunden sind und nur die Planungssicherheit das Spezialisierungsrisiko in einer arbeitsteiligen Gesellschaft ausreichend mindert.

In einer Kreditwirtschaft sind natürlich auch Tilgungs- und Zinsverpflichtungen nominell fixiert. Bei starken Schwankungen der Nachfrage können die Firmen ihre (durch Vertrauensprobleme stets gefährdete) Bonität durch Variationen des Investitionsbudgets und Entlassungen viel besser schützen als durch ein „Vorpreschen“ bei Preissenkungen. Kürzungen der Investitionen und Entlassungen zwingen Haushalte (private wie öffentliche) zum „Entsparen“, wodurch sich der Finanzierungssaldo des Unternehmenssektors verbessert. Wäre bei Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage wirklich das allgemeine Preisniveau der wichtigste „Stoßdämpfer“, wie von Neomonetaristen unterstellt, so wären in einer Kreditwirtschaft mit nominell fixierten Kontrakten spekulative Blasen („*Bubbles*“) und Finanzkrisen endemisch.

Eine vollständige, simultane Preis- und Lohnflexibilität in dem Sinne, dass bei einer Störung (zum Beispiel einer steigenden Sparquote der Haushalte) alle Preise, aber auch sämtliche Konditionen vergangener Kredite unendlich rasch in einen neuen Zustand der Markträumung springen, sodass die im Verwendungszweck „Konsumgüterherstellung“ frei werdenden Ressourcen unverzüglich im Verwendungszweck „Investitionsgüterherstellung“ wiederbeschäftigt werden, ist schon alleine angesichts der

Heterogenität und konkreten Gebundenheit aller Ressourcen in räumlicher und qualitativer Hinsicht sowie aufgrund der „Netzwerknatur“ aller ökonomischen Kontraktbeziehungen absurd. Diese Vorstellung ist genauso absurd wie jene, dass sich ein einzelner Autofahrer ganz alleine den Handlungszwängen eines Staus entziehen könnte, indem er auf das Gaspedal tritt – im blinden Vertrauen, die anderen machen es ihm zeitgleich nach!

Firmen können grundsätzlich nur auf einen konkreten Absatzverdacht hin produzieren und investieren („Wie wird sich die Nachfrage nach meinem Produkt in der Zukunft entwickeln?“). Das gesamte Netzwerk einzelwirtschaftlicher Pläne wird letztlich nur durch unsichere, sozial und medial vermittelte Erwartungen in Bezug auf die zukünftige Marktentwicklung zusammengehalten. Nicht vom Markt her vorgegebene Preise und Preisexpectationen (wie in der liberalen Utopie), sondern „Absatzerwartungen“ bei „kostendeckend“ gesetzten Preisen determinieren das Geschehen. Wie wird sich der Absatz meines Produkts in der Zukunft entwickeln? Wie sicher ist mein Arbeitsplatz? Das sind die zentralen Fragen, wenn die Wirtschaftssubjekte ihre Ausgaben planen.

Wenn alle (private Haushalte, öffentliche Haushalte und unternehmerische Investoren) weniger ausgeben, nehmen daher alle zwangsläufig weniger ein.

Pessimistische Erwartungen, die sich kollektiv verfestigen, erweisen sich als eine selbst erfüllende Prophezeiung und verursachen eine dauerhafte Krise. Diesen Punkt kann man gar nicht genug betonen, weil viele „Mainstream-Ökonomen“ davon auszugehen scheinen, dass es einen fundamentalen Bruch der langfristigen Erwartungen gar nicht geben kann. Soweit diese Ökonomen bereit sind, keynesianisch „angehauchte“ Erklärungen konjunktureller Schwankungen zu akzeptieren, sind diese Schwankungen in ihren Augen temporär. Früher oder später werden sie sich nach dem „Schaukelstuhlmodell“ der Konjunktur von alleine wieder auspendeln.

In der Tat: Ein „Auspendeln“ ist möglich, aber nur solange die Wirtschaftssubjekte stabile langfristige Erwartungen haben („diese Krise geht, wie alle anderen vorher, rasch vorbei“). Stabile langfristige Erwartungen sind der eigentliche „Anker“ einer arbeitsteiligen Kreditwirtschaft.

Es ist paradox: Gerade der von orthodoxen Ökonomen heftig kritisierte Keynesianismus der Nachkriegszeit (und der durch ihn gestützte Glaube an die „Machbarkeit der Konjunktur“) hat – nach den bitteren Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise – erheblich dazu beigetragen, diese langfristigen Erwartungen zu stabilisieren.<sup>13</sup> Aber auch der Beitrag des Sozialstaates zur Stabilisierung von Einkommenserwartungen in der Krise kann kaum überschätzt werden.

In einer echten keynesianischen Krise, wie sie zur Zeit in Europa nach fünf Jahren der Stagnation m. E. nicht nur vor der Tür, sondern schon im Raum steht, droht ein Bruch der langfristigen Erwartungen („diese Krise

ist neuartig, geht nicht so rasch vorbei, vielleicht wird sie sich sogar noch weiter verschlimmern“).

Die – von der liberalen Utopie ignorierte – tiefe Einsicht in die prekäre Verfasstheit einer arbeitsteiligen, kapitalistischen Kreditwirtschaft liefert die Grundlage für die Erklärung makroökonomischer Unterbeschäftigung, wie sie Keynes in seiner Theorie der Unterbeschäftigung beschrieben hat. Keynes war nicht an kurzfristigen Schwankungen rund um eine „natürliche“ Arbeitslosigkeit interessiert (wie es in zahlreichen Makrolehrbüchern der „kurzen“ und „langen Frist“ völlig falsch dargestellt wird), sondern an der Erklärung der Wirtschaftskatastrophe in den dreißiger Jahren.

Diese Theorie der Bestimmung der Beschäftigung durch das Niveau der effektiven Nachfrage bleibt weiterhin relevant, und je öfter man Keynes für endgültig tot erklärt, desto relevanter wird sie werden. Sie fußt nämlich auf einer realistischen Beschreibung menschlicher Verhaltensweisen in einer unsicheren Welt unvollkommener Information mit hoch spezialisierten Käufermärkten und konkret gebundenen Ressourcen.

Hartnäckige Unterbeschäftigungsgleichgewichte, die durch einen Bruch der langfristigen Erwartungen eingetreten sind, können nicht dadurch bewältigt werden, dass man sie mit einer „Politik der ruhigen Hand“ aussitzt, sondern nur durch eine kooperative politische Anstrengung. Wobei primär, aber keineswegs ausschließlich der Nachfrageseite Augenmerk geschenkt werden muss.

Es ist durchaus so, dass die Lohnpolitik, aber auch eine kluge Infrastrukturpolitik (zum Beispiel Förderung von Forschung und Entwicklung) in eine solche (Keynes plus Schumpeter-)Strategie miteingebunden werden müssen. Entgegen den Thesen der liberalen Angebotstheoretiker kann jedoch die Lohnpolitik – mittels langfristiger Produktivitätsorientierung und Zurückhaltung im Aufschwung – nur die Segel für nicht-inflationäres Beschäftigungswachstum setzen. Für ausreichenden Wind muss die Nachfrageseite sorgen!

Die Überwindung einer keynesianischen Krise ist allerdings heute sehr viel schwieriger, als es der naive Steuerungsoptimismus der sechziger Jahre gehofft hat. Einerseits, weil sich objektiv die nationalen Handlungsspielräume (vor allem in kleinen Volkswirtschaften) deutlich verringert haben, andererseits, weil auch das Vertrauen in die Fähigkeit des Staates, „vernünftig“ gegenzusteuern, erheblich gelitten hat. Die liberale Propaganda, dass „Selbstheilung“ durch Marktkräfte immer der bessere Weg und *jegliche* Intervention, wenn nicht schädlich, so unwirksam ist, hat das allgemeine Meinungsklima geprägt. Angst vor der überbordenden Verschuldung des Staates ist eine reale politische Kraft geworden und kann auch den Staat in den Strudel der allgemeinen Sparwut hineintreiben. Ob diese Angst sachlich begründet ist oder nicht, ist eigentlich völlig gleichgültig.<sup>14</sup> Wenn die Angst vor dem „Bankrott“ (oder die Angst vor zukünftig

drohenden Steuererhöhungen) vorhanden ist, begrenzt dies natürlich auch die Effektivität staatlichen Gegensteuerns.

Die anti-interventionistische Argumentation stützt sich im Kern auf die Überzeugung, dass jegliche Lockerung der Disziplin des Marktes durch „künstliche“ Stimulierung der Nachfrage die Spielregeln so verändert, dass die Glaubwürdigkeit des marktwirtschaftlichen Disziplinierungsmechanismus („Wer sich nicht anstrengt, geht unter!“) irreparabel beschädigt wird. Quasi so, als würde eine hungrige Katze, einmal gefüttert, nie mehr wieder Mäuse fangen, weil sie sich dann darauf verlässt, immer wieder gefüttert zu werden.

Obwohl diese Art der Kritik an einer mechanisch, wie „programmiert“ ablaufenden Nachfragepolitik mit „Vollbeschäftigungsgarantie“ berechtigt sein kann,<sup>15</sup> wird das radikal gegenteilige Prinzip – „*fiat justitia, pereat mundi*“ – deswegen nicht richtiger: Die Glaubwürdigkeit von Spielregeln solange zu verteidigen, bis die Katze verhungert ist, kann auch nicht besonders intelligent sein.

In einer nachhaltigen Krise ist es zwingend notwendig, auf umfassende Kooperation zu setzen. Natürlich gibt es auch Bedingungen, unter denen ein hektischer Aktivismus schädlicher wäre als das Vertrauen auf das „Auspendeln des Schaukelstuhls“.

Wer allerdings angesichts einer mehrjährigen Stagnationsphase mit steigender Arbeitslosigkeit (in allen Qualifikations- und Altersstufen) in wichtigen Kernländern der Europäischen Union noch an die Selbstheilungskräfte des Marktes glaubt, dem ist nicht mehr zu helfen.

### 5.3 Die Katastrophe der Massenarbeitslosigkeit in Deutschland

Es ist von Interesse, mit welchen Argumenten liberale Theoretiker die Relevanz der keynesianischen Erklärungen der Ursachen von Massenarbeitslosigkeit in Frage stellen. Jüngst hat der einflussreiche deutsche Ökonom H. G. Sinn seine Sicht der Ursachen deutscher Massenarbeitslosigkeit ausführlich dargestellt.<sup>16</sup>

Verkürzt formuliert:

- > Die dramatische Öffnung des weltweiten Arbeitsmarktes für niedrig qualifizierte Arbeit hat zu weit verbreiteten Auslagerungen lohnintensiver Fertigungen („Basarökonomie“) und einer Verlagerung von Investitionen ins Ausland geführt. Dadurch ist in Deutschland die Arbeitslosigkeit massiv gestiegen.
- > Aufgrund des großzügigen sozialen Netzes ist dieser Anstieg jedoch relativ dauerhaft. Arbeitslose werden durch den Sozialstaat quasi im Zustand der Arbeitslosigkeit festgezurr. Wegen der zu hohen Sozialleistungen und des dadurch bedingt zu hohen Anspruchslohnes entstehen zu wenig neue, attraktive Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor.

tor. Damit diese Dienstleistungen auch nachgefragt werden können, müssten sie *relativ* billiger werden.

- > Die Angst vor weiter steigender Arbeitslosigkeit drückt gleichzeitig die Konsumnachfrage und damit die Konjunktur, aber auch die Lohnstückkosten der Exportindustrie und sorgt für einen „pathologischen“ Exportboom, geboren aus der Flucht in die kapitalintensive Exportbranche. Diese Flucht kann jedoch den Wegfall von Millionen Arbeitsplätzen durch Auslagerungen nicht kompensieren.

Zunächst einmal lässt sich sagen, dass diese Analyse mit einer keynesianischen Diagnose partiell kompatibel ist. Wenn, aus welchen Gründen auch immer (zum Beispiel aufgrund einer – schockartigen – radikalen Öffnung der Märkte gegenüber Volkswirtschaften mit wesentlich niedrigeren Löhnen, aber guter Qualifikation der Arbeitskräfte), die Inlandsinvestitionen dramatisch zurückgehen und die Sparneigung (der privaten Haushalte) aus Angst vor Arbeitslosigkeit und diejenige der öffentlichen Haushalte aus Angst vor Verschuldung gleichzeitig steigt, so resultiert daraus ein massives Nachfrageproblem und – in letzter Konsequenz – auch (allerdings nicht nur) keynesianische Arbeitslosigkeit. Wenn dann die steigende Arbeitslosigkeit die Lohnstückkosten drückt, verbessert sich – pathologisch hin oder her – die Wettbewerbsposition der Exportwirtschaft. Die Erhöhung der Exporte kann jedoch (auch aufgrund der zunehmenden Auslagerungen lohnintensiver Vorleistungen) den Rückgang des inländischen Konsums und der inländischen Investitionen nicht ausgleichen.

Die Vernunft würde uns sagen, dass es in einer solchen Situation wichtig wäre, den privaten Inlandskonsum (und die Inlandsinvestitionen) kräftig zu stimulieren. Von der fiskalpolitischen Seite her ist das Gegenteil passiert („Riester-Rente“ in Deutschland, in Österreich „Abfertigung neu“ plus „Vorsorgesparen“, Kürzungen der Sozialleistungen, Steuer- und Gebührenerhöhungen für Mittel- und Kleinverdiener bei gleichzeitigen massiven Steuergeschenken für die Großindustrie, die das Geld aber lieber im Ausland investiert).

Erschwerend kommt hinzu: Die deutsche Malaise ist nicht über Nacht entstanden. Sie hat sich über Jahre aufgebaut, weil der kurze Wiedervereinigungsboom im Jahr 1992 viel zu rasch und brutal „abgedreht“ worden war. Die Geldpolitik hatte damals die Zinsen schockartig, innerhalb sehr kurzer Zeit hinaufgeschraubt,<sup>17</sup> ohne die Wirkung der ersten restriktiven Schritte bis Ende 1990 – die sicher zu vertreten waren – vorsichtig abzuwarten! Eine drastische Übersteuerung war die Folge, von der sich Deutschland eigentlich die ganzen neunziger Jahre hindurch nicht wirklich erholte.

Aber nicht nur die deutsche, auch die gesamteuropäische Nachfragepolitik (Maastricht-Kriterien, Stabilitätspakt) wirkte und wirkt angesichts des dramatischen, zum Teil unvermeidbaren Strukturwandels zu restriktiv.



Das ist der Kern des Problems, der von den Angebotstheoretikern und Propheten des Abbaus von Löhnen und Sozialleistungen konsequent ignoriert wird. Der restriktive Kurs macht jede „Standortverlagerung“, die im Zuge des „Ausgleichs der Faktorpreise“ langfristig durchaus Sinn machen würde, zu einem weiteren Stein im Brett des katastrophalen Niedergangs der effektiven Nachfrage und des Arbeitsplatzverlustes.

#### 5.4 Wo bleibt die Verantwortung der Geldpolitik?

Es ist mit den Händen zu greifen, dass es in Deutschland, bedingt durch den dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit, einen psychologischen Bruch in den Zukunftserwartungen gibt, der eine negative Spirale des Pessimismus induziert. Dies nicht erkannt und rechtzeitig aktiv gesteuert zu haben, ist zuallererst die Verantwortung der Geldpolitik der EZB, die sich konsequent seit nahezu fünf Jahren an überoptimistischen Wachstumsprognosen („always on the bright side“, nennt das der Economist<sup>18</sup>) orientiert!

**Tabelle 2: Der sanguinische *Bias* der EZB in Bezug auf die Prognosen des realen Wachstums**

|      | EZB-<br>Prognose | tats.<br>Wachstum | <i>Bias</i> |
|------|------------------|-------------------|-------------|
| 2002 | 2,0-3,0          | 0,9               | +177%       |
| 2003 | 1,9-2,9          | 1,8               | +33%        |
| 2004 | 1,9-2,9          | 1,2               | +100%       |

EZB-Prognose: ECB Staff Macroeconomic Projections, jeweils Dezember (t-2).

Quelle: ECB Monthly Bulletins (Dez. 2001/02/03); OECD Economic Outlook (Mai 2005).

Was kann der Grund für diesen sanguinischen *Bias* (Tabelle 2) sein?<sup>19</sup>

Natürlich machen es optimistische Prognosen leichter, den Druck der Öffentlichkeit in Richtung Zinssenkung, der bei nüchterner Sicht aufgetreten wäre, schon im Vorfeld abzuwehren – im Dienste einer (vermeintlichen) Verteidigung der Preisstabilität. Es ist jedoch nicht vorstellbar, dass eine bewusste Manipulation der Prognosen mit diesem Ziel stattfindet. Viel wahrscheinlicher ist, dass die EZB aufgrund ihrer viel zu vergangenheitsorientierten Ökonometrie- und Gleichgewichtsgläubigkeit einige grundlegende Veränderungen einfach nicht erkannt hat.

Die EZB hat weder die psychologischen Effekte der Euro-Umstellung<sup>20</sup> noch die Auswirkungen der demographischen Entwicklung (und der – von der Versicherungswirtschaft massiv geschürten – Ängste davor) auf das Sparverhalten korrekt eingeschätzt. Laut OECD-Economic Outlook 77 (Ju-

ni 2005) ist allein der deutsche reale Konsum in den letzten drei Jahren kumulativ um 1,5% gefallen, während gleichzeitig die Sparquote um 0,75 Prozentpunkte gestiegen ist! Wie die Mehrzahl der professionellen Auguren hat die EZB auch die Schockwirkung der Ostöffnung und der raschen EU-Erweiterung auf die Inlandsinvestitionen in Deutschland unterschätzt.

Die sanguinische Neigung der EZB in Bezug auf die Prognosen über das reale Wirtschaftswachstum impliziert logischerweise, dass die Geldpolitik selbst nach den eigenen Maßstäben der EZB, ex post betrachtet, zu restriktiv agiert haben dürfte. Denn überoptimistische Wachstumserwartungen implizieren nahezu zwangsläufig allzu pessimistische Einschätzungen des Inflationsrisikos.

Eine Untersuchung des Ex-Chefökonom der Schweizer Nationalbank Rich<sup>21</sup> zeigt, dass im Falle einer 1%-Senkung des realen Wachstums die FED die kurzfristigen Zinsen um 0,5% verringert hat, die EZB nur um 0,25%! Sie zeigt auch, dass die FED rascher auf Outputänderungen, aber etwas langsamer auf Inflationsänderungen reagiert als die EZB. Diese Reaktionsweisen spiegeln vermutlich nicht nur die Fehleinschätzungen der zukünftigen Entwicklung, sondern auch eine unterschiedliche Gewichtung wirtschaftspolitischer Ziele, wie durch das EZB-Gesetz vorgegeben, wider.

Dafür gibt es auch andere Zeugen: Der ehemalige Gouverneur der amerikanischen Notenbank Laurence Meyer, absolut kein linker Ökonom notabene, hat kürzlich – wie die NZZ berichtet – gemeint, sein Eindruck sei, „die EZB lasse sich von konjunkturellen Entwicklungen nicht aus der Ruhe bringen, während die FED versuche, Unebenheiten der Wirtschaftsentwicklung zu glätten“. <sup>22</sup> Und die NZZ führt weiters aus: „Unterschiedlich fällt auch die Bedeutung aus, welche die beiden Notenbanken der Geldmenge für die Beurteilung von Preisrisiken einräumen. Während sie laut Meyer im Offenmarktausschuss, der die Geldpolitik des FED bestimmt, kaum je zur Sprache komme, stehe sie im Rahmen der Zwei-Säulen-Strategie der EZB gleichberechtigt neben der Analyse wirtschaftlicher Faktoren.“ <sup>23</sup>

Die so genannte Zwei-Säulen-Strategie (die nach Issings baldigem Abgang hoffentlich entsorgt werden wird) hat vornehmlich die Funktion, dass die EZB in Bezug auf Inflationsrisiken „always on the dark side“, also mit einer möglichst pessimistischen, jedenfalls vorsichtigen Einschätzung, argumentieren kann. Diese kann mithilfe zweier Indikatoren viel leichter begründet werden, weil – außer vielleicht im Ausnahmefall einer eindeutig deflatorischen Entwicklung – entweder die Geldmenge oder die Inflations-signale (oder beide) „Gefahren“ anzeigen können! Dies ist schon deshalb meist der Fall, weil bei niedrigen Inflationsraten zwischen diesen Größen überhaupt kein systematischer Zusammenhang besteht, wie zahlreiche Studien gezeigt haben.

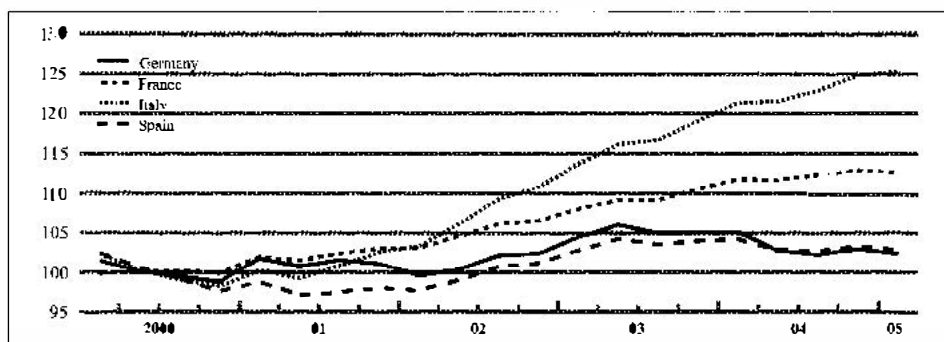
Schließlich sollte noch auf weitere Unterschiede in der Geldpolitik zwischen EZB und FED hingewiesen werden:

- Die FED lehnte (unter Greenspan) ein explizites Inflationsziel überhaupt ab – anders als die EZB;
- sie ist verpflichtet, Wachstum und Beschäftigung in ihren Überlegungen mit zu berücksichtigen – anders als die EZB;
- und schließlich wäre die Inflationsrate in den USA, nach europäischen Messmethoden gemessen, deutlich höher, weil Qualitätsverbesserungen der Produkte in den USA großzügiger als „Produktivitätsfortschritt“ eingerechnet werden: Es wird geschätzt, dass seit der Umsetzung des so genannten Boskin-Reports in den USA (1997) die jährliche Inflationsrate – gemessen am Konsumentenpreisindex – um 0,7% per anno geringer und das reale Wachstum des BIP um etwa 0,2% per anno höher berechnet wird.<sup>24</sup>

Unterstellt man, dass auch in Europa ein ähnlich hoher Bias aufgrund eines unterschätzten Produktivitätsfortschritts (durch Qualitätsverbesserungen auf der Produktebene) existiert, so würde die EZB seit ihrer Existenz das Inflationsziel (weniger als 2%, aber nahe bei 2%) massiv unterschreiten.

Eine faire Beurteilung des Verhaltens der EZB muss natürlich berücksichtigen, dass das derzeit zu beobachtende wirtschaftliche Auseinanderdriften des Euro-Raumes in puncto Inflationsraten (Juni 2005: Spanien 3,4%, Deutschland 1,9%), Wettbewerbsindikatoren, Budgetindikatoren und Wachstumsraten eine adäquate Geldpolitik erschwert. Abbildung 1 zeigt, wie dramatisch sich die relativen Lohnstückkosten zwischen eini-

**Abbildung 1: Trends der Wettbewerbsfähigkeit divergieren im Euro-Raum:**  
**Index der Wettbewerbsfähigkeit (2000 = 100)**



Indikator der Wettbewerbsfähigkeit = relative Lohnstückkosten in der verarbeitenden Industrie in gemeinsamer Währung.

Quelle: OECD Economic Outlook 77 (Juni 2005).

gen Euroländern seit der Einführung des Euro zu Ungunsten Italiens verschoben haben. Der Grund ist allerdings nicht ein verantwortungsloses Agieren italienischer Gewerkschaften. Italien hat vielmehr zunächst von den niedrigeren Realzinsen im Euro-Raum überdurchschnittlich profitiert, sodass das Lohnwachstum nicht ganz so stark hinter der Entwicklung der Produktivität zurückgefallen ist wie in anderen Ländern (zum Beispiel in Deutschland).

Erleichtert wird die Geldpolitik durch dieses Auseinanderdriften natürlich nicht.

Wer allerdings deshalb – wie Othmar Issing – glaubt, es wäre das Klügste, frei nach Goethe als „Weltkind in der Mitten“ zu posieren, kann fatal danebenliegen, ist es doch so, dass sich gerade daraus die Divergenzen in der realwirtschaftlichen Entwicklung noch verschärfen: Wenn für stagnierende Volkswirtschaften die Realzinsen zu hoch und für rasch wachsende zu niedrig sind, wie soll daraus jemals Konvergenz entstehen?

## **6. Das Problem der gerechten Verteilung**

Auch die Bestimmung des – von der demokratischen Mehrheit der Bürger eines Landes politisch gewollten – Ausmaßes an Umverteilung (mit dem Ziel der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit) unterliegt den Problemen des Markt- und Staatsversagens.

Das lässt sich sehr einfach (und durchaus „orthodox“) begründen: Man könnte die gewünschte „gerechte Verteilung“ als „öffentliches Gut“ definieren, von dessen Nutzen niemand ausgeschlossen werden kann. Der Nutzen dieses Gutes wird (wie bei jedem öffentlichen Gut) von verschiedenen Individuen höchst unterschiedlich bewertet werden.

Bis zu einem gewissen Grad wird Umverteilung auch im Interesse der „Reichen“ sein, wenn Armut Bedrohungen generiert, aufgrund derer hohe Abwehrausgaben (Leibwächter etc.) notwendig sind. Allerdings reicht dieses gemeinsame Interesse bei weitem nicht aus, um Armut über freiwillige Beiträge (Spenden etc.) zu bekämpfen, weil jeder Einzelne ja, wie bei öffentlichen Gütern generell, ein Trittbrettfahrermotiv hat. Demokratisch legitimierte Zwangsabgaben zur Finanzierung von Umverteilung sind daher unverzichtbar.

Natürlich sollte auch dieses öffentliche Gut zu möglichst niedrigen „Kosten“ produziert werden. Die „Kosten“ bestehen darin, dass auf dem Weg der Umverteilung immer etwas verloren geht. Ausweichreaktionen der Belasteten (Steuerberater, Anwälte, Umgehungskonstruktionen), Bürokratiekosten, Schwächung von Leistungsanreizen etc. können sich natürlich summieren. Bei extremer Umverteilung könnte es sein, dass die Kosten so hoch werden, dass alle schlechter gestellt sind, als wenn ein höherer Grad an Ungleichheit toleriert würde. Dann wäre das „Rawls-Kriterium“ verletzt.

Der Charakter des „öffentlichen Gutes“ einer gerechten Verteilung bedeutet jedoch gleichzeitig, dass alle Probleme „lokaler“ öffentlicher Güter auftreten werden. Beispielsweise kann ein Land A den reichen Bürgern des egalitären Landes B „Asyl“ anbieten und gleichzeitig die eigenen armen Bürger durch bewusste Schlechterstellung ins Land B vertreiben. Das ist natürlich „Trittbrettfahrerei“ pur und unterläuft die Möglichkeit für die Bürger des Landes B, jene Verteilung zu wählen, die sie wünschen. Tendenziell besteht daher die Gefahr, dass bei freier Mobilität eine „Unterversorgung“ mit dem öffentlichen Gut „Gerechtigkeit der Verteilung“ resultiert. Die Relevanz dieser Überlegungen für den ungehemmten Steuerwettbewerb in Europa ist offensichtlich.

Radikal-liberale Theoretiker verweigern sich jeglicher Diskussion über derartige Probleme. Erstens bestreiten sie schlichtweg, dass es so etwas wie einen allgemeinen Konsens über eine „gerechte Verteilung“ geben kann. („Konsens“ im Sinne streng homogener Präferenzen gibt es allerdings bei keinem öffentlichen Gut.) Allenfalls die Verfahrensregeln, wie man zu Einkommen und Vermögen kommt, können nach liberaler Auffassung „gerecht“ im Sinne von nicht-diskriminierend sein. Die Mehrheit hat daher kein Recht, der reichen Minderheit Steuern zum Zwecke der reinen Umverteilung abzunehmen, dies wäre eine Art von staatlich sanktioniertem „Diebstahl“.

Ein grundlegendes Argument wider diese vulgär-liberale Sicht der „*Austrian economics*“ ist, dass jeder individuelle Reichtum in einer arbeitsteiligen Gesellschaft nur in einem sozialen Kontext akkumuliert werden kann. Dies impliziert, dass der „wahre“ ökonomische Beitrag des Unternehmers und der seiner Mitarbeiter gar nicht voneinander (und vom Beitrag der Gesellschaft als Ganzes) zu trennen sind (was viele kluge und erfolgreiche Unternehmer übrigens wissen und bei Festtagsreden auch gerne eingestehen!).

Die Argumentation, dass Umverteilung (bis zu einem gewissen Grad) auch im Interesse der Reichen sein kann, lässt sich beträchtlich verbreitern:

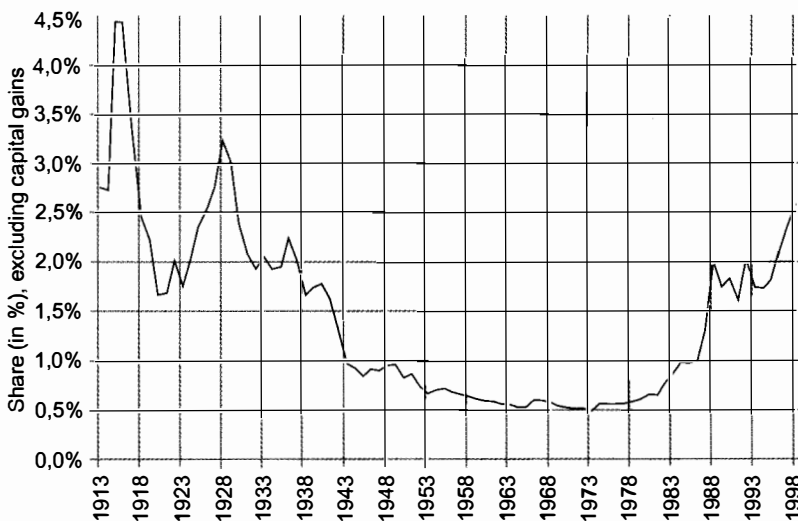
- > Individuum A kann seine Gewinne aus einer unternehmerischen Idee nur realisieren, wenn die Verlierer des dadurch ausgelösten Wandels bereit sind, ihre Verluste friedlich hinzunehmen. Ein wesentlicher Teil der sozialstaatlichen Umverteilung dient genau diesem Zweck, Verlierer des strukturellen Wandels wenigstens partiell zu kompensieren, mit dem Ziel, zerstörerische Konflikte, aber auch destruktive Blockaden des Wandels zu verhindern!
- > Sozialstaatliche Absicherungen können auch die unternehmerische Risikobereitschaft selbst erhöhen, weil ein Scheitern für den Einzelnen weniger dramatische Folgen hat.
- > Ein fehlender oder schwacher Sozialstaat destabilisiert ganz generell das Verhalten in konjunkturellen Krisen („Angstsparen“).

- Eine konsequente Umsetzung der liberalen Utopie stellt das Prinzip der Chancengleichheit letztlich selbst in Frage, weil das absolut gesetzte Recht auf Privateigentum und das damit verknüpfte Recht auf Vererbung von Vermögen Ungleichheiten der Startchancen über Generationen hinweg perpetuiert und – in einer kinderarmen Gesellschaft – verschärft.

Zum letztgenannten Punkt passt, dass die intergenerative Auf- und Abwärtsmobilität in den USA nachweislich schwächer ist als beispielsweise in Schweden mit seiner deutlich geringeren Einkommensungleichheit, wie Björklund und Jäänti (1997) in einer Aufsehen erregenden Studie gezeigt haben. So haben in den USA, wo der Mythos „vom Tellerwäscher zum Milliardär“ allgemeine Glaubenspflicht ist,<sup>25</sup> 40% aller US-Söhne mit armen Vätern ebenfalls arme Söhne, im egalitäreren Schweden sind es nur 25%! Der tiefere Grund liegt darin, dass Ungleichheit – in einer Erwerbsgesellschaft – vor allem über Bildungszugänge vererbt wird!

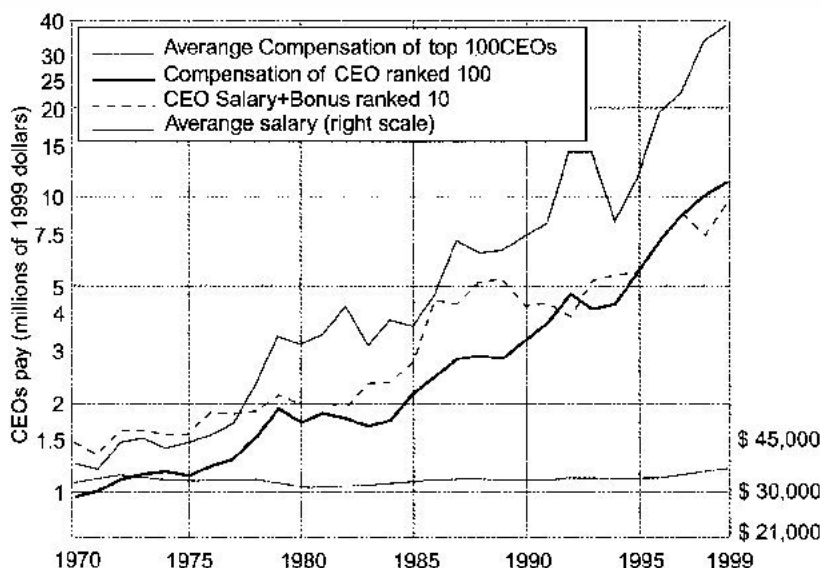
Natürlich stößt Umverteilung, und hier haben die Liberalen partiell Recht, an vielfältige Grenzen, will man die Grundlagen einer produktiven Wettbewerbsgesellschaft nicht gefährden. Diese Grenzen sind jedoch weiter gesteckt, als es immer dargestellt wird. Beispielsweise wird immer wieder behauptet, Globalisierung und technischer Fortschritt seien die treibenden Kräfte hinter der wachsenden Ungleichheit in den USA und in Europa. Diese Kräfte gibt es, und sie wirken sich in der Tat vor allem zulasten der niedrig qualifizierten und schlecht entlohten Arbeitskräfte aus. Allerdings handelt es sich um langfristig wirksame Faktoren.

## Abbildung 2: Der Einkommensanteil des obersten hundertstel Prozents in den USA 1913-1998



Quelle: Piketty, Saez (2003).

### Abbildung 3: Gehälter leitender Angestellter und Durchschnittslöhne in den USA 1970-99



Quelle: Forbes Annual Compensation surveys of CEOs in top 800 companies; Durchschnittslöhne von Vollzeitbeschäftigten aus den National Income Accounts. Zitiert aus: Piketty, Saez (2003).

Die Abbildung 2 zeigt jedoch klar, dass die wachsende Ungleichheit auch eine Folge gezielter Politik gewesen sein muss – anders wäre ihr sprunghafter Anstieg während der Reagan-Ära in den USA nicht erklärlich. In den USA hat es tatsächlich in diesen Jahren – vor der Marköffnung in China, Indien und Osteuropa etc. – einen revolutionären Bruch mit der Nachkriegsvergangenheit gegeben: Steuerpolitik, Ausgabenpolitik, Ordnungspolitik, Geldpolitik – alle zentralen Politikbereiche wurden in den Dienst der Reichen und Superreichen gestellt.

Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der Relation von Managergehältern zum durchschnittlichen Arbeitnehmer Einkommen – wundert es jemanden, wenn deutsche Manager von amerikanischen Gehältern und polnischen Löhnen träumen?

## 7. Die ewige Suche nach der „guten“ Gesellschaft

Wir kommen um die moralisch-politischen Fragen „Wohlstand wofür?“ und „Wohlstand für wen?“ nicht herum. Der Kampf der Vorstellungen um die „gute Gesellschaft“ muss politisch ausgetragen werden. Der unvermeidbare Konflikt zwischen sozialer Gerechtigkeit und einem entfesselten Wirken von Marktkräften kann nicht einfach unter Verweis auf „die Auf-

lösung einer vermeintlichen Antinomie“ (wie bei Weizsäcker) als politische Illusion abgetan werden, als Folge mangelnder Aufklärung und Unvernunft. Delegation von Entscheidungen „an den Markt“ erfordert immer einen sorgfältig konzipierten regulativen Rahmen auf Basis demokratisch gesteuerter Interessenabwägung. Unvermeidbare Fehlsteuerungen des Marktes müssen durch kooperative Anstrengungen korrigiert werden. Es ist ein Zeichen totalitäre Ideologien, in der Natur ökonomischer Probleme liegende Wertkonflikte und den Zwang zu Kompromissen zu leugnen und einen *einzigsten* Lösungsweg (jenen, der den eigenen Interessen entspricht) als „vernünftig“ auszugeben! Auch die ökonomische Theorie ist nicht wertneutral, wenn sie von wesentlichen Aspekten der Realität abstrahiert und unmöglich existierende Kunstwelten als normatives Ideal propagiert.

Gerade die moderne „Glücksforschung“<sup>26</sup> hat empirisch überzeugend nachgewiesen, dass das subjektive Wohlbefinden der Menschen, ihre Lebenszufriedenheit, in den relativ reichen Ländern der Welt nur mehr zu einem Teil von den (relativen!) materiellen Umständen des Daseins (dem „Realeinkommen“) bestimmt wird, sondern die Teilhabe an der Arbeitswelt, das gesamte soziale Umfeld („soziale Vergleichsprozesse“) und die Qualität der Gemeinschaftsgüter von entscheidender Bedeutung sind. Hier schneiden, wie die OECD in ihren Studien klar gezeigt hat, gerade die kleinen europäischen Wohlfahrtsstaaten hervorragend ab – besser als die auf das auf individuelle Streben nach Glück verfassungsmäßig eingeschworenen USA.

Die für das Glück der Menschen relevanten Faktoren lassen sich jedoch nicht ohne eine Eingrenzung der Domäne des „Marktes“, ohne Verzicht auf bestimmte Formen und Weisen der Produktion und nur durch eine bewusste politische Gestaltung (und Beschränkung) individueller, kurzsichtiger Egoismen qualitativ verbessern – von der Raumordnungspolitik bis zur Umweltpolitik, von der Familienpolitik bis zur Verkehrspolitik, von der Bildungspolitik bis zur Arbeitszeitpolitik gibt es da ein weites Feld.

Sicher, die Liberalen haben Recht, wenn sie uns immer wieder daran erinnern, dass auch jede Eingrenzung individueller Handlungsfreiheit ihren Preis hat und der sorgfältigen Begründung bedarf, dass unternehmerische Phantasie, Wagemut und Tatkraft in Kombination mit der Disziplinierungskraft des Wettbewerbs eine notwendige, essenzielle Bedingung unseres Wohlstandes sind. Möglich auch, dass die Bedeutung dieser Faktoren in den Zeiten des stabilen Wirtschaftswachstums und des Aufholprozesses Europas unterschätzt wurde. Aber die Marktfundamentalisten haben Unrecht, weil freie Märkte noch lange keine hinreichende Bedingung für allgemeinen Wohlstand und Frieden sind.



## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Mossner und Ross (1977). Lange vor Akerlofs mit dem Nobelpreis geadelter Arbeit berücksichtigte Smith dabei auch das Problem asymmetrischer Information („Quacksalberproblem“).
- <sup>2</sup> Der ökonomische und ökologische Unsinn einer Biospritbeimengung mit einer negativen (!) Gesamtenergiebilanz ist wohl ohne eine solche Instrumentalisierung nicht zu verstehen.
- <sup>3</sup> Die moderne Transaktionskostenökonomie führt die Existenz von Firmen als „Inseln der Planwirtschaft“ in einem Meer von Marktbeziehungen darauf zurück, dass der Preis- und Wettbewerbsmechanismus der Allokation unter bestimmten Bedingungen ineffizient ist und durch andere Mechanismen ersetzt werden muss.
- <sup>4</sup> Ernst Fehr an der Universität Zürich hat auf diesem Gebiet Pionierarbeit geleistet.
- <sup>5</sup> Angenommen, Sie finden mit viel Glück einen Parkplatz, für den Sie – in einer emotional neutralen Situation – maximal drei Euro zu bezahlen bereit gewesen wären. Neben Ihnen hält ein Rolls-Royce, ein arroganter Typ steigt aus, fordert Sie auf, den Parkplatz umgehend zu räumen und winkt Ihnen lässig mit einem 100-Euro-Schein – als Kompensation. Würden Sie freiwillig den Platz räumen? Wenn nicht, dann verstoßen auch Sie gegen das Wertmaximierungsprinzip.
- <sup>6</sup> In Experimenten hat sich gezeigt: Schenkt man jemandem ein Lotterielos, so wird dieses Subjekt nicht bereit sein, es um weniger als X Euro zu verkaufen. Bietet man ihm dasselbe Los zum Kauf an, so wird es nicht bereit sein, mehr als  $Y < X$  Euro zu bezahlen. Status-quo-Präferenz spielt natürlich auch allgemein, in der Politik und im Konsumverhalten eine bedeutende Rolle. Damit stellt sich die unangenehme Frage: Darf man Menschen zu ihrem „Glück“ zwingen?
- <sup>7</sup> Man denke an Umfragen, die vor und nach der Einführung von Parkraumbewirtschaftungen, Rauchverboten in Lokalen etc. gemacht werden.
- <sup>8</sup> Das ist liberalen österreichischen Wirtschaftsjournalisten seit vielen Jahren ein Gräuel.
- <sup>9</sup> Gesamtwirtschaftlich ist es nicht möglich, dass zukünftige Pensionisten vom „Kapitalstock“ zehren, ihre Pensionen können nur aus laufenden Gewinnausschüttungen und der „Umlagekomponente“ finanziert werden. Letzteres bedeutet: Wenn die Pensionisten ihre Forderungen auflösen wollen, verlieren diese nur dann nicht an Wert, wenn (genügend) junge „Sparer“ das Entsparen der Alten durch Einzahlungen ausgleichen. Das demographische Problem gibt es daher auch beim „kapitalgedeckten“ Verfahren. Daher ist die Bezeichnung „kapitalgedeckt“ absolut irreführend.
- <sup>10</sup> Viele theoretische Makromodelle, die eine „repräsentative Firma“ auf Grundlage einer Cobb-Douglas-Technologie mit konstanten Skalenerträgen unterstellen und auf Wettbewerbsmärkten antreten lassen, gehen implizit von solchen absurden Annahmen aus!
- <sup>11</sup> In Österreich stieg die Produktivität in der Industrie nach dem EU-Beitritt so rasch wie in den fünfziger Jahren – überwiegend durch Beschäftigungsabbau.
- <sup>12</sup> Technologische Bedingungen und Präferenzen sind vorgegeben.
- <sup>13</sup> Weitgehend vergessen wurde, dass in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein tiefer Skeptizismus gegenüber der Stabilität einer Marktwirtschaft weit verbreitet war und auch von allen politischen Kräften geteilt wurde.
- <sup>14</sup> Meines Erachtens ist sie nicht berechtigt, weil der Staat ja immer die Steuerhoheit über die Zinserträge hat – solange die Papiere von den eigenen Staatsbürgern gehalten werden.
- <sup>15</sup> Auch weil Konjunktur- und Strukturkrisen diagnostisch oft schwer zu trennen sind.
- <sup>16</sup> Sinn (2005).
- <sup>17</sup> Die Phase der Übersteuerung begann im Jahre 1991, als die Zinsen, zum Teil in Schritten von 100 Basispunkten, von 6,0% auf den Höchststand von 8,75% im Juli und Au-

gust 1992 angehoben wurden. Üblicherweise dauert es zweieinhalb Jahre, bis die Geldpolitik ihre volle Wirkung entfaltet.

- <sup>18</sup> The Economist (12. 3. 2005).
- <sup>19</sup> Hätte die EZB eine Zielscheibe mit Wachstumszahlen zwischen -2% und +5% geschmückt und einen Schimpansen darauf dressiert, mittels Pfeil irgendeinen Prognosewert herauszupicken, hätte sie sich vielleicht weniger blamiert.
- <sup>20</sup> Geldillusion, das mangelnde Gefühl für die neuen „Werte“ und die Unsicherheit betreffend die Kaufkraft des Euro-Einkommens könnten eine weit größere Rolle bei der Kaufzurückhaltung spielen, als vielfach angenommen!
- <sup>21</sup> Bemerkenswerterweise wollte Rich die EZB mit seiner Arbeit vor Kritik in Schutz nehmen, wie er selbst erklärt. Das ist ihm gründlich misslungen.
- <sup>22</sup> NZZ (6. 6. 2005) 11.
- <sup>23</sup> Ebenda.
- <sup>24</sup> Triplett (2002) 26. Eines der – unedlen – Motive für die Neuberechnung der Inflationsmessung war der Versuch der US-Regierung, die budgetären Kosten der Pensionsanpassung an die Inflation zu senken.
- <sup>25</sup> „Interestingly, Americans are usually over-optimistic about their chances of promotion. An opinion poll a couple of years ago found that 19% of American taxpayers believed themselves to be in the top 1% of earners. A further 20% thought they would end up there within their lifetime.“ Zitiert aus: Economist (6. 9. 2003) 44.
- <sup>26</sup> Siehe Easterlin (2002).

## Literatur

- Björklund, A.; Jänti, M., Intergenerational Income Inequality, in: American Economic Review 87/5 (1997) 1017.
- Commonwealth Fund International Health Policy Survey,  
<http://www.academyhealth.org/2004/ppt/blendonosborn.ppt#4>
- Easterlin, R. A., Happiness in Economics (=The International Library of Critical Writings in Economics 142, Northampton, MA, 2002).
- Mossner, E. C.; Ross, I. S., The Correspondence of Adam Smith, To Willem Cullen, 20 Sept. 1774 (Oxford 1977) 173-179.
- OECD Economic Survey 77 (Paris, Mai 2005).
- Piketty, Th.; Saez, E., Income Inequality in the United States 1913-198, in: Quarterly Journal of Economics CXVII/1 (2003).
- Rich, G., European Monetary Policy: Can the ECB learn from the FED? (Revised version, May 18, 2004) [http://www.zei.de/download/zei\\_emu/emu\\_11/Rich.pdf](http://www.zei.de/download/zei_emu/emu_11/Rich.pdf)
- Sinn, H. G., Basar-Ökonomie Deutschland. Exportweltmeister oder Schlusslicht, in: Ifo-Schnelldienst, Sonderausgabe 6 (2005).
- Triplett, J. E., The Mismeasurement Hypothesis and the Productivity Slowdown, in: Grean, N.; L'Horty, Y.; Mairesse, J., Productivity, Inequality and the Digital Economy (Cambridge Massachusetts 2002).
- v. Weizsäcker, C. C., Gerechtigkeit, Freiheit und Wohlstand. Die Auflösung einer vermeintlichen Antinomie, in: Neue Zürcher Zeitung (14/15. 5. 2005) 19.

## **Zusammenfassung**

Die vorliegende Arbeit setzt sich, vor dem Hintergrund der neoklassischen Theorien des Markt- und Staatsversagens, kritisch mit verschiedenen Mythen der – den Zeitgeist beherrschenden – neoliberalen Ideologie auseinander. Anhand konkreter Fallbeispiele werden einige blinde Flecken des liberalen Dogmengebäudes genauer beleuchtet. Kritisiert wird der Glaube,

- „so viel Markt und Wettbewerb, so wenig Staat wie nur irgendwie möglich“ sei eine Art Zauberformel der Wohlstandsmaximierung;
- Liberalisierung und Marktöffnung einerseits, höhere Ersparnisse der privaten und öffentlichen Haushalte andererseits seien hinreichende Voraussetzungen der Entfesselung von Wachstumskräften;
- die wachsende Ungleichheit in unseren Gesellschaften sei eine unausweichliche Folge der „Globalisierung“ und/oder des technischen Wandels und kein politisch zu steuernder Prozess.

Die Arbeit plädiert für eine ausgleichende, pragmatische Sicht auf wirtschaftspolitische Probleme, in der sowohl Markt- als auch Staatsversagensphänomene als unvermeidlicher Teil einer komplexen Realität ernst genommen werden.

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

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

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

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

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

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

Band 6: „Finanzausgleich – Herausforderungen und Reformperspektiven“, hrsg. von Bruno Rossmann, 142 Seiten, 2002, € 22,-.

Band 7: „Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion“, hrsg. von Silvia Angelo und Michael Mesch, 138 Seiten, 2003, € 20,-.

Band 8: „US-amerikanisches und EUropäisches Modell“, hrsg. von Michael Mesch und Agnes Streissler, 190 Seiten, 2004, € 25,-.

Band 9: „Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik: Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante Ökonomie“, hrsg. von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer, Herbert Walther und Martin Zagler, 154 Seiten, 2004, € 25,-.

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

---

# Wirtschaftspolitik in Deutschland nach der Wahl

Gustav Horn\*

---

## 1. Vor der Wahl

Wie selten in der Geschichte der Bundesrepublik hat der Ausgang der Bundestagswahl 2005 in Deutschland die wirtschaftspolitische Richtung des Landes in den nachfolgenden Jahren geprägt. Mit Verwunderung konstatieren viele Beobachter, dass sich die wirtschaftspolitische Debatte im Nach-Wahl-Deutschland massiv von jener des Wahlkampfs und auch der Zeit davor unterscheidet. Was ist passiert?

Die vergangene Legislaturperiode unter der SPD/GRÜNEN-Regierung war von einer erheblichen Umgestaltung des Sozialsystems (Agenda 2010) und vor allem von teilweise spektakulären Reformen auf dem Arbeitsmarkt (HARTZ I–IV) gekennzeichnet. In der Summe belasteten diese Maßnahmen insbesondere die privaten Haushalte; vor allem wurden die Transfereinkommen der Langzeitarbeitslosen in der Regel deutlich gesenkt. Zugleich wurden die Unternehmen sowohl durch niedrigere Lohnnebenkosten als auch durch zum Teil erheblich gesenkte Steuern entlastet. Gesamtwirtschaftlich belastete diese Strategie die Binnennachfrage in erheblichem Ausmaß. Insbesondere entfaltete sich die tiefste Konsumkrise der Nachkriegszeit, da nicht nur die verfügbaren Einkommen stagnierten oder zeitweise sogar rückläufig waren, sondern die Konsumenten aufgrund einer zunehmenden Verunsicherung auch noch mehr sparten. Zugleich führte die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu einem Exportboom, der aber die Schwäche der Binnennachfrage nicht auszugleichen vermochte.

Diese im Kern neoliberale Politik war sowohl innerhalb der Regierungsfractionen im Parlament als auch bei der Opposition umstritten. Während zahlreiche Abgeordnete der Regierungsfraction den gesamten Kurs einer fast ausschließlich auf verbesserte Angebotsbedingungen setzenden Politik in Frage stellten, forderten die Oppositionsparteien einen noch klareren neoliberalen Kurs. Dank der Mehrheit der Opposition in der zweiten

---

\* Vortrag im Rahmen des Neujahrseminars 2006 des Arbeitskreises  
Dr. Benedikt Kautsky in Bad Mitterndorf.

Kammer, dem Bundesrat, konnten diese Vorstellungen teilweise sogar durchgesetzt werden.

Diese Politik, deren angekündigte Erfolge ausblieben, brachte die SPD zunehmend in Schwierigkeiten. Eine um die andere Landtagswahl ging verloren. Nach dem Verlust der Regierungsmehrheit im größten und aus Sicht der SPD traditionsreichen Bundesland Nordrhein-Westfalen, entschloss sich der Bundeskanzler, Neuwahlen durchzuführen. Dabei ließ er sich nach offizieller Lesart von der Hoffnung leiten, nur durch eine direkte Konfrontation mit der Opposition und anschließendem Wahlerfolg könne die Regierung wieder handlungsfähig werden. Inoffiziell war angesichts der desaströsen Umfragewerte für die SPD auch von einem bewusst herbeigeführten vorzeitigen Abschied aus der Regierung die Rede.

Um aber trotz alldem einen Wahlerfolg nicht völlig unmöglich erscheinen zu lassen, konnte die SPD nicht mit jenem neoliberalen Programm in den Wahlkampf ziehen, das ihr in den vorausgegangenen Landtagswahlen so herbe Niederlagen eingebracht hatte. Aus diesem Grund nahm die SPD vor und auch während des Wahlkampfs eine Korrektur ihrer Position vor. Nunmehr trat zunehmend wieder das Streben nach sozialer Gerechtigkeit in den Vordergrund, auch wenn die Reformen aus der Agenda 2010 weiterhin als notwendig für die Modernisierung Deutschlands angesehen wurden. Die CDU wiederum profilierte sich neben der FDP mit einem stark neoliberal ausgeprägten Programm, das insbesondere weitere Arbeitsmarktreformen vorsah. So sollte die Mitbestimmung stark eingeschränkt, die Lohnbildung vermehrt auf die betriebliche Ebene verlagert und der Kündigungsschutz gelockert werden. Dieses Programm wurde auch von den weitaus meisten Ökonomen unterstützt. Dies kam vor allem in einem sehr einseitigen Appell von 250 Professoren der Volkswirtschaftslehre zum Ausdruck, die alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen als unwissenschaftlich charakterisierten, die keine Belebung von der Angebotsseite intendierten.

Das Wahlergebnis hat letztlich beide großen Parteien geschwächt. Gemessen an den Erwartungen war das Resultat für die SPD zwar überraschend gut, trotzdem hat sie einen Stimmenverlust von rund 4 Prozentpunkten gegenüber der vorangegangenen Bundestagswahl hinnehmen müssen. Dies dürfte eindeutig auf einen Mangel an Glaubwürdigkeit bei der Kehrtwende vor der Wahl und den ausbleibenden Erfolg der Reformbemühungen zurückzuführen sein. Für die CDU hat sich der neoliberale Kurs nicht ausgezahlt, der auch bei Konservativen und Arbeitnehmern in der CDU umstritten war. Folglich blieb ihr Wahlergebnis weit hinter den Erwartungen zurück – noch im Juni 2005 war der CDU/CSU eine absolute Mehrheit vorausgesagt worden – und war sogar um rund 3 Prozentpunkte schwächer als bei der Bundestagswahl 2002. Die Wende im Wahlkampf zu Gunsten der SPD war vor allem auf die Skepsis gegenüber den steu-

erpolitischen Vorschlägen des CDU-Kandidaten für das Amt des Finanzministers zurückzuführen. Dessen radikale Vorschläge zur Vereinfachung der Einkommensteuer bei deutlicher Reduzierung der Umverteilungswirkung stießen in der Bevölkerung auf weit verbreitete Ablehnung, die die SPD mit zum Teil demagogischem Impetus immer weiter schürte.

Mit dem Wahlergebnis waren alle von beiden großen Parteien vor der Wahl angekündigten Koalitionsabsichten Makulatur. Es blieb politisch allein die Alternative einer großen Koalition. Alle rechnerischen Alternativen wie „Jamaika“ (CDU/CSU, FDP, GRÜNE), Ampel (SPD, FDP, GRÜNE) oder eine Linkskoalition (SPD, LINKE, GRÜNE) waren wegen zu großer Divergenzen zwischen den Partnern politisch nicht vermittelbar. Hinzu kommt, dass nur eine große Koalition über eine stabile Mehrheit im Bundesrat verfügt. Nur dadurch werden bedeutsamere Maßnahmen überhaupt möglich.

In der Öffentlichkeit war die Bildung der großen Koalition von Anfang an umstritten. Die meisten Medien und vor allem auch die weitaus meisten Ökonomen reagierten mit großer Skepsis auf die Annäherung der großen Parteien. Darin kamen wie schon im Wahlkampf deren relativ eindeutige Präferenzen für eine Koalition aus CDU/CSU und FDP zum Ausdruck, in der sie die von ihnen vertretenen neoliberalen Strategien am besten aufgehoben sahen. Ganz anders war die Reaktion in der Bevölkerung, in der die große Koalition von Anfang an auf breite Zustimmung stieß.

## 2. Die wirtschaftspolitischen Vorhaben

Die recht langwierigen Verhandlungen über den Koalitionsvertrag führten gemessen an den Versprechungen und Absichtserklärungen im Wahlkampf zu deutlich divergierenden Resultaten. Dies war zwangsläufig so, da im Grunde die Strategien beider Parteien im Wahlkampf gescheitert waren. Die SPD setzte vor allem durch, dass die neoliberalen Arbeitsmarktreformen, die von der CDU angestrebt wurden, nur in rudimentärer Form Eingang ins Koalitionspapier fanden. So wurde sowohl auf eine rasche Reform der Mitbestimmung verzichtet, deren Zukunft einer Kommission anvertraut wurde, als auch auf betriebliche Formen der Lohnfindung. Es blieb allein eine gewisse Lockerung des Kündigungsschutzes übrig, die aber bei weitem nicht der Forderung der Union entsprach. Zu Recht wird dieses Ergebnis als ein Erfolg der SPD angesehen, aber die CDU/CSU nutzte diese Gelegenheit wohl auch, um sich in aller Stille von Positionen zu verabschieden, die selbst in ihren eigenen Reihen – insbesondere jenen der CSU – umstritten waren.

Ebenfalls verschwanden die Forderungen nach einer spürbaren Senkung der Einkommensteuer von der Tagesordnung, womit sich die CDU deutlich von ihren eigenen Vorstellungen, insbesondere aber von denen ihres früheren Finanzministerkandidaten Kirchhoff distanzierte. Ein Zu-

geständnis der SPD bestand in dem Verzicht auf eine merkliche Erhöhung der Einkommensteuer für höhere Einkommen, die nur noch in sehr begrenzter Form vorgenommen werden soll. Dies alles ist nicht Gegenstand des Koalitionsvertrages, stattdessen wurden andere, im Wahlkampf nicht angekündigte Maßnahmen beschlossen.

Im Mittelpunkt des Interesses steht die angekündigte Erhöhung der Mehrwertsteuer von 16% auf 19%. Zwar liegt Deutschland mit diesem Steuersatz noch unter dem vieler anderer europäischer Länder. Allerdings ist die drastische Erhöhung um drei Prozentpunkte ohne Beispiel in Deutschland. Mit der Anhebung werden drei Ziele zugleich verfolgt. Als Erstes sollen die zusätzlichen Steuereinnahmen von rund zwei Prozentpunkten der Anhebung zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beitragen. Dies wären rund 16 Mrd. € oder etwa  $\frac{3}{4}\%$  vom Bruttoinlandsprodukt. Der dritte Prozentpunkt soll zur Senkung der Lohnnebenkosten beitragen, in dem die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entsprechend, wohl um 1,5 Prozentpunkte, reduziert werden. Das dritte Ziel besteht in der stärkeren Finanzierung des Staatshaushalts durch indirekte Steuern, um durch relativ niedrige Einkommensteuersätze die Anreize für Arbeitsleistung hoch zu halten.

In keinem der Wahlkampfprogramme fand sich eine derartig drastische Erhöhung der Mehrwertsteuer. Die SPD hatte jedwede Erhöhung aus Verteilungsgründen und wegen der schwachen Binnenkonjunktur, vor allem des stagnierenden privaten Verbrauchs, abgelehnt. Die CDU hatte eine Mehrwertsteuererhöhung von einem Prozentpunkt in ihrem Programm, die aber im Kern zur Senkung der Lohnnebenkosten verwendet werden sollte und von der SPD heftig kritisiert worden war.

Neben der Erhöhung der Mehrwertsteuer soll die Konsolidierung des Staatshaushalts durch Streichung von zahlreichen Steuervorteilen vorangebracht werden. Insbesondere wird die staatliche Förderung des Eigenheimbaus abgeschafft. Aber auch die steuerlichen Investitionsanreize in Medien- und Schiffbaufonds werden aufgehoben.

Diese Maßnahmen, die im Wesentlichen der Konsolidierung des Staatshaushalts dienen, werden flankiert durch ein mehrjähriges Investitionsprogramm von 25 Mrd. € über die gesamte Legislaturperiode, das vor allem auf eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur gerichtet ist. Zudem sollen zur weiteren Stärkung der Investitionsanreize die Abschreibungsmöglichkeiten verbessert werden. Die Handwerksbetriebe werden durch die Einführung einer begrenzten steuerlichen Absetzbarkeit von Handwerkerrechnungen begünstigt. Schließlich werden Familien durch die Einführung eines Elterngeldes und Unternehmen durch eine weitere Senkung der Unternehmenssteuer gefördert.

Zusätzlich zu den konkreten Vereinbarungen gibt es noch eine Reihe von Absichtserklärungen zu weiteren geplanten Reformvorhaben. Die Wichtigste ist eine fundamentale Reform des Gesundheitswesens. Aller-



dings sind die Vorstellungen der Koalitionspartner noch sehr weit voneinander entfernt. Während die SPD eine sog. Bürgerversicherung plant, bei der alle Bürger entsprechend ihrem gesamten Einkommen in die gesetzlichen Krankenkassen einzahlen, will die CDU/CSU die Dualität zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung wie bisher erhalten. Allerdings sollen die Einzahlungen in die gesetzliche Krankenkasse aus einem vom Einkommen abgekoppelten Pauschalbetrag bestehen. Sich hieraus ergebende Verteilungsprobleme sollen über das Steuersystem, gedacht war wohl an die Mehrwertsteuer, gelöst werden. Angesichts dieser beträchtlichen Divergenzen ist nicht abzusehen, zu welchen Reformschritten für das Gesundheitssystem es im Laufe des Jahres 2006 oder 2007 kommen wird.

Ein anderes Feld, auf dem die große Koalition Reformabsichten bekundet hat, sind die Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Arbeitslosen. In der Debatte sind vor allem die Einführung von Kombilöhnen, bei denen der Staat in der einen oder anderen Form entweder dem Arbeitnehmer oder dem Arbeitgeber einen Zuschuss zum Gehalt bezahlt. Dies kann z. B. durch Senkung oder völligen Erlass der Lohnnebenkosten geschehen. Diese Vorstellungen werden primär von der CDU propagiert, während die SPD den Lohndruck nach unten in den Mittelpunkt ihrer Strategie stellt. Da Tariflöhne insbesondere in Ostdeutschland an Bindungskraft verlieren und selbst im Westen mittlerweile ein erheblicher Druck gerade auf die unteren Lohngruppen herrscht, können viele Arbeitnehmer aus ihrem Arbeitseinkommen nicht mehr ihren Lebensunterhalt und den ihrer Familien bestreiten. Um der Ausbreitung dieses „*working poor*“-Phänomens, das in der Vergangenheit nur aus den USA bekannt war, Einhalt zu gebieten, will die SPD im Verbund mit einigen Gewerkschaften daher Mindestlöhne einführen. Ob es zu Kombilöhnen oder Mindestlöhnen, möglicherweise auch zu einer Kombination von beiden, kommt, ist angesichts der noch sehr hin- und herwogenden Debatte völlig offen.

### **3. Die wirtschaftspolitische Strategie der großen Koalition**

Auf den ersten Blick fällt es schwer, in all diesen Einzelmaßnahmen eine wirtschaftspolitische Strategie zu erkennen. Während der Koalitionsverhandlungen standen solche strategische Fragen, offenbar um eine Einigung zu erleichtern und weil sich die Parteien auch intern uneinig waren, nicht im Vordergrund des Interesses. Gleichwohl lassen sich einige Grundzüge strategischen Vorgehens erkennen.

Über die gesamte Legislaturperiode gesehen, genießt die Konsolidierung des Bundeshaushalts oberste Priorität. Offenbar wird die Lage auch im Hinblick auf mögliche Auflagen aus Brüssel dramatisch eingeschätzt, obwohl die Ende 2005 veröffentlichten Zahlen, nach denen das gesamt-

staatliche Defizit bei 3,5% lag, merklich niedriger waren, als von der Regierung unterstellt. Für 2006 besteht, wenn die recht günstigen Konjunkturprognosen eintreten, die Chance, die 3%-Marge zu unterschreiten. Dennoch dominieren die Sparbeschlüsse in Kombination mit Steuererhöhung eindeutig das wirtschaftspolitische Maßnahmenbündel. Hierin manifestiert sich die Auffassung, alleine eine große Koalition sei in der Lage, die mit einer Haushaltskonsolidierung verbundenen unpopulären Beschlüsse auch durchzusetzen. Sie sieht dies daher als ihre zentrale Aufgabe in der Wirtschaftspolitik an.

Die Konsolidierungsstrategie wurde im Vergleich zur vorigen Regierung leicht modifiziert. Auf der einen Seite bleibt die Orientierung an quantitativen Defizitzahlen mit Blick auf Brüssel bestehen. Dieses von der Konjunktur losgelöste und, wie das Beispiel USA in der Vergangenheit und die Erfahrungen sowohl in Deutschland als auch in anderen Ländern des Euroraums immer wieder gezeigt hat, wenig Erfolg versprechende Vorgehen wird also fortgesetzt. Auf der anderen Seite hat die Koalition schon erkannt, dass Konsolidierungsanstrengungen im Grunde nur erfolgreich sein können, wenn die Konjunktur robust ist. Daher will sie zunächst, damit ist das Jahr 2006 gemeint, die Konjunktur stärken, um dann ab 2007, wenn die wirtschaftliche Dynamik robuster sein könnte, zu konsolidieren. Folglich treten jene Maßnahmen, die einen expansiven Charakter haben und die Investitionsanreize stärken, teilweise bereits 2006 in Kraft. Dagegen erfolgt der Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen erst ein Jahr später. Dieser Grundgedanke ist in der Tat ein Fortschritt gegenüber der Vergangenheit, als derartige Überlegungen keine Rolle spielten. Im nächsten Kapitel soll überprüft werden, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen hierfür ausreichend sind.

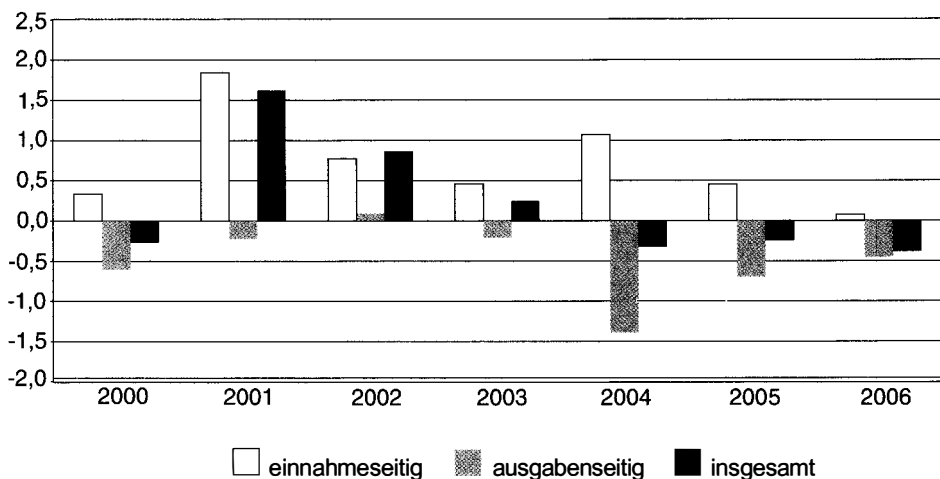
Ein weiteres zentrales Argument im Rahmen der wirtschaftspolitischen Strategie ist die Begrenzung der Lohnnebenkosten. Zum einen geschieht dies durch eine stärkere Steuerfinanzierung insbesondere der Arbeitslosenversicherung. Aber auch im Zuge der geplanten Gesundheitsreformen ist daran gedacht, die Krankenversicherungsbeiträge für Kinder in Zukunft aus Steuermitteln zu leisten. Im Grunde ist dies eine konsequente Fortsetzung der Politik der Vorgänger-Regierung nach der Agenda 2010. Mit dieser Strategie sind wahrscheinlich auch weitere Einschnitte im Sozialsystem, vor allem bei der Rentenversicherung, verbunden. Angeführt ist mittlerweile eine Erhöhung des Eintrittsalters in die Rente auf 67 Jahre.

#### **4. Eine Abschätzung der fiskalpolitischen Impulse**

Die von der neuen Bundesregierung im Koalitionsvertrag beschlossenen Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung sollen größtenteils erst ab dem Jahr 2007 greifen. Gleichzeitig ist beabsichtigt, durch ein „Investi-

tionsprogramm“ in Höhe von 25 Mrd. Euro über die gesamte Legislaturperiode für mehr Wachstum und Beschäftigung zu sorgen. Da Teile dieses Programms bereits 2006 greifen sollen, wird von vielen Beobachtern für 2006 mit einem positiven fiskalischen Impuls durch das Maßnahmenpaket und entsprechend mit einer (leicht) positiven Wachstums- und Beschäftigungswirkung gerechnet, wie dies von der Regierung auch intendiert ist. Zwar ist die Informationslage bezüglich der im Einzelnen geplanten Maßnahmen teilweise noch unsicher, da die konkrete Ausgestaltung noch im Dunkeln liegt. Auf der Basis der vorliegenden Informationen lässt sich allerdings kein solcher positiver fiskalischer Impuls ausmachen. Im Gegenteil: Der negative fiskalische Impuls beläuft sich auf 1,8 Mrd. Euro. Bereits von der vergangenen Regierung beschlossene Maßnahmen belasten die Wirtschaft ohnehin schon mit 9 Mrd. Euro. Zu denen wären die neuerlichen Impulse noch zu addieren.

**Abbildung 1: Fiskalische Impulse 2000-2006 in Prozent des BIP**



Fiskalische Impulse = Abweichung der tatsächlichen Einnahmen/Ausgaben bzw. des Saldos eines Jahres von den Werten, die sich ergeben hätten, wenn Einnahmen und Ausgaben gegenüber dem Vorjahr mit dem Wachstumstrend des normalen BIP (gleitender Achtjahresdurchschnitt) gewachsen wären. Positive (negative) Impulse bedeuten eine expansive (kontraktive) Fiskalpolitik.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IMK.

Die Finanzpolitik der vergangenen Jahre war ohnehin von einem tendenziell restriktiven Kurs gekennzeichnet. Während auf der Einnahmenseite versucht wurde, durch Steuersenkungen die Wirtschaft zu stimulieren, was sich insbesondere 2001 in einem ausgeprägten expansiven Einnahmenimpuls niederschlug, wurde auf der Ausgabenseite ein markanter Konsolidierungskurs eingeschlagen. In den meisten Jahren dominierte Letzteres. Ohnehin ist die Multiplikatorwirkung von Ausgabenänderungen

gen wegen der unmittelbaren und nicht durch das Sparverhalten lediglich gedämpften Wirkung auf den Wirtschaftskreislauf in der Regel höher zu veranschlagen als von Steuersenkungen. Damit dürfte die Restriktionswirkung noch deutlicher sein, als in der Abbildung 1 aufgezeigt. Auf diesen Kurs setzt nun die Politik der neuen Regierung auf.

**Tabelle 1: Vorgesehene gesamtstaatliche fiskalische Auswirkungen der im Koalitionsvertrag enthaltenen finanzpolitischen Maßnahmen 2006**

|                                                                                                                                  | in Mrd. Euro |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Ausgabenerhöhungen</b>                                                                                                        | <b>2,2</b>   |
| Verkehrsinvestitionen                                                                                                            | 1,1          |
| Forschungsausgaben                                                                                                               | 1,1          |
| <b>Ausgabenkürzungen</b>                                                                                                         | <b>- 4,5</b> |
| Hartz IV                                                                                                                         | - 3,0        |
| Öffentlicher Dienst                                                                                                              | - 0,9        |
| Nahverkehr                                                                                                                       | - 0,4        |
| Landwirtschaft                                                                                                                   | - 0,2        |
| <b>Saldo steuerlicher Maßnahmen</b>                                                                                              | <b>0,5</b>   |
| Abbau von Steuervergünstigungen                                                                                                  | - 1,3        |
| Bekämpfung von Steuermisbrauch<br>weitere Maßnahmen<br>(u. a. Anhebung degressive Afa,<br>Absetzbarkeit von Handwerksrechnungen) | - 0,3        |
|                                                                                                                                  | 2,0          |
| <b>Fiskalischer Impuls insgesamt</b>                                                                                             | <b>- 1,8</b> |

Quelle: Koalitionsvertrag; div. Tageszeitungen; Berechnungen des IMK.

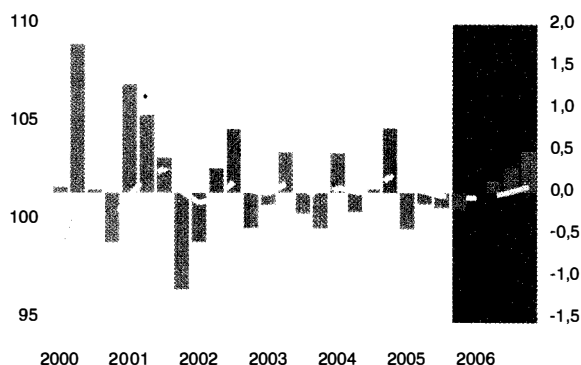
Das „Investitionsprogramm“ sieht für 2006 zusätzliche Ausgaben von 2,2 Mrd. Euro vor (je 1,1 Mrd. Euro für Forschung und Verkehrsinvestitionen), wobei allerdings noch unklar ist, ob diese Ausgaben tatsächlich in vollem Umfang zusätzlich sind. Dem stehen jedoch ausgabenseitige Kürzungen in Höhe von insgesamt 4,5 Mrd. Euro gegenüber. Darüber hinaus ist der geplante Saldo der steuerlichen Maßnahmen (verbesserte Abschreibungsbedingungen, Absetzbarkeit von haushaltsnahen Dienstleistungen, Abbau von Steuervergünstigungen, Bekämpfung des Steuermisbrauchs) mit 0,5 Mrd. Euro nur leicht positiv. Per saldo ergibt sich also ein rechnerisch negativer fiskalischer Impuls durch das Maßnahmenpaket von 1,8 Mrd. Euro. In der ökonomischen Wirkung dürfte sich verschärfend niederschlagen, dass die Kürzungen im Wesentlichen auf der Ausgabenseite erfolgen und weniger durch steuerliche Maßnahmen. Die Werte in der Tabelle 1 zeigen allein den fiskalischen Impuls an, nicht dessen Effekt. Hier-

für sind zusätzlich die gesamtwirtschaftlichen Rückwirkungen, d. h. die Multiplikatorwirkungen, zu berücksichtigen. Der geringe Impuls zeigt aber bereits an, dass dessen Wirkung nicht nennenswert sein kann. Selbst wenn man für die positiv wirkenden steuerlichen Maßnahmen sowie die Ausgabenerhöhungen eine Multiplikatorwirkung von zwei einstellt, was in der Gesamtheit deutlich zu hoch sein dürfte, und für die negativ wirkenden Ausgabenkürzungen einen Wert von eins, was erheblich zu niedrig ist, ergäbe sich insgesamt nur eine positive Wirkung von ca. 4 Mrd. Euro. Das sind rund 0,2% vom Bruttoinlandsprodukt. Mit anderen Worten: Die selbst unter diesen unwahrscheinlichen Annahmen zu erwartende positive Wirkung der fiskalischen Maßnahmen wäre nur sehr gering. Somit ist von diesen Maßnahmen im Jahre 2006 kein positiver makroökonomischer An Schub zu erwarten, eher wird die restriktive, den Aufschwung belastende Ausrichtung der Finanzpolitik leicht verschärft. Allenfalls von den zu erwartenden vorgezogenen Käufen langlebiger Konsumgüter aufgrund der für 2007 angekündigten Mehrwertsteuererhöhung um drei Prozentpunkte könnte ein vorübergehend positiver gesamtwirtschaftlicher Impuls ausgehen. Entgegen der Absicht der neuen Regierung regt also die Fiskalpolitik 2006 die Konjunktur nicht an, falls das Maßnahmenbündel so umgesetzt wird wie angekündigt.

## **5. Die konjunkturelle Lage in Deutschland**

Deutschland hat eine lange Phase der Stagnation durchlaufen. Ein Merkmal dieser Entwicklung ist, dass Wachstumsimpulse fast ausschließlich vom Export kamen. Die Binnennachfrage war extrem schwach. Vor allem der Konsum nahm über einen längeren Zeitraum so wenig zu wie noch nie in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Erst seit 2005 gibt es belastbare Hinweise auf eine allmähliche Überwindung dieser Misere. Vor allem weil die Investitionen in Ausrüstungen nunmehr wieder kräftig zunehmen besteht die Hoffnung, dass nach und nach die Binnennachfrage wieder in Gang kommen wird, auch wenn beim Konsum hierfür Ende 2005 noch kaum Anzeichen bestanden. So ist auch 2006 wegen der schwachen Einkommensentwicklung und auch trotz der Vorzieheffekte im Vorfeld der angekündigten Mehrwertsteuererhöhungen für 2007 nicht mit einer durchgreifenden Überwindung der Konsumkrise zu rechnen. Und genau dies steht einem nachhaltigen Aufschwung im Wege. Der Konsum wird 2006 im Jahresdurchschnitt etwa stagnieren und erst in der zweiten Jahreshälfte leicht zunehmen. Daran haben die Beschlüsse im Koalitionsvertrag wenig geändert. Allein die Vorzieheffekte, die sich nach Berechnungen des IMK auf rund 3 Mrd. € belaufen dürften, verändern – wie die folgende Abbildung zeigt – das Bild für 2006 leicht zum Positiven.

## Abbildung 2: Private Konsumausgaben



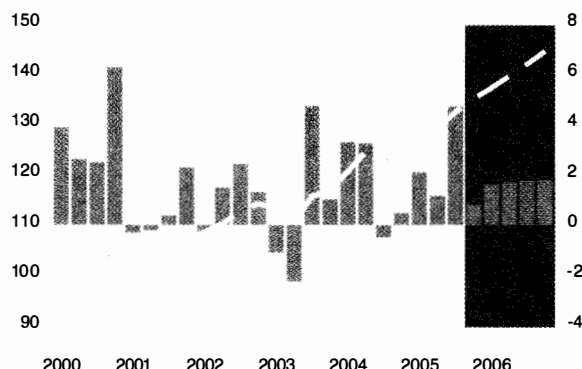
Die durchbrochene Linie zeigt den Verlauf vor den Koalitionsbeschlüssen.

Die durchgezogene Linie zeigt den Verlauf nach den Koalitionsbeschlüssen und einer Revision des Statistischen Bundesamtes.

Ohne eine Überwindung der Konsumkrise muss aber der Aufschwung verhalten bleiben. Daher bewegt sich die Konjunktur in Deutschland nur schleppend nach oben. Die Botschaft dieser Prognose ist ambivalent. Sie ist eine gute Nachricht, weil sie impliziert, dass selbst die massiven Belastungen, die nach wie vor durch den dramatischen Anstieg der Ölpreise ausgelöst werden, anders als in früheren Jahrzehnten nicht zu einer Rezession oder Stagflation führen werden. Sie ist aber auch eine schlechte Nachricht, weil sie ausdrückt, dass die deutsche Wirtschaft von einem Aufschwung mit durchgreifend steigender Kapazitätsauslastung und Beschäftigung noch meilenweit entfernt ist.

Das weltwirtschaftliche Umfeld ist für Deutschland dabei insgesamt recht günstig. Der globale Aufschwung dürfte anhalten, wenn auch der Euroraum insgesamt deutlich hinterherhinkt. Die schwache Konjunktur im übrigen Euroraum wird aber für Deutschland durch die sich weiterhin verbessernde internationale Wettbewerbsfähigkeit ausgeglichen. Allerdings lässt der stürmische Rohstoffverbrauch in der Weltwirtschaft in Kombination mit wenig wettbewerbsintensiven Märkten im Energiebereich den Ölpreisschock zu einer Konjunkturbremse auch für Deutschland werden. Ohne Ölpreisschock hätte das Wachstum in Deutschland schon 2005 wohl in der Gegend von 1,5 bis 2% gelegen – immerhin ein maßvoller Aufschwung.

Der Ölpreisschock trifft Deutschland besonders, weil sich die Konjunktur derzeit fast allein auf den Export stützt, der bei leicht abgeschwächter Weltkonjunktur 2006 etwas nachlassen dürfte. So werden die Exporte 2006 zwar mit etwas geringerer Dynamik zunehmen als noch im vergangenen Jahr, gleichwohl wird sich deren Expansion mit für die Industrieländer der-

**Abbildung 3: Exporte von Gütern und Dienstleistungen**

Die durchbrochene Linie zeigt den Verlauf vor den Koalitionsbeschlüssen.

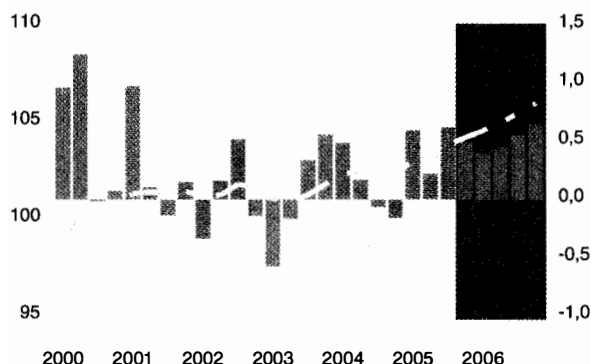
Die durchgezogene Linie zeigt den Verlauf nach den Koalitionsbeschlüssen und einer Revision des Statistischen Bundesamtes.

zeit ungewöhnlich hohem Tempo fortsetzen. Dies resultiert vor allem aus der bei sinkenden Lohnstückkosten weiterhin zunehmenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

Schwachstelle der Konjunktur in Deutschland bleibt die Binnennachfrage. Entscheidend sind die weiterhin gedrückte reale Lohnentwicklung und das Beschäftigungsvolumen, das in diesem Jahr noch zurückgeht und auch 2006 nur wenig steigen wird. Die Rechnung, dass der gesamtwirtschaftliche Nachfrageentzug infolge maßvoller Lohnzuwächse durch eine steigende Beschäftigung aufgefangen wird, geht nach wie vor nicht auf, da eine schwache Einkommensentwicklung die Absatzerwartungen der Unternehmen dämpft. Erschwerend wirkt der mit den gestiegenen Ölpreisen beschleunigte Preisauftrieb, der die verfügbaren Realeinkommen der privaten Haushalte sowohl in diesem als auch im kommenden Jahr schrumpfen lässt. Lichtblick der Binnennachfrage sind die Ausrüstungsinvestitionen, die merklich ausgeweitet werden, da die Rentabilität hoch ist und der Auslandsabsatz weiterhin kräftig steigt. Insgesamt wird das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland 2006 nach der Prognose des IMK um 1,7% zunehmen.

Die gesplante Entwicklung der Konjunktur in Deutschland setzt sich damit auch im Jahre 2006 fort: auf der einen Seite die auch im internationalen Vergleich außerordentlich gute außenwirtschaftliche Performance und auf der anderen Seite die fundamentale Schwäche der Binnennachfrage, die ebenso schwerwiegend ist wie jene in Japan in den neunziger Jahren.

## Abbildung 4: Bruttoinlandsprodukt



Die durchbrochene Linie zeigt den Verlauf vor den Koalitionsbeschlüssen.  
Die durchgezogene Linie zeigt den Verlauf nach den Koalitionsbeschlüssen und einer Revision des Statistischen Bundesamtes.

Es bleibt damit die gedämpft positive konjunkturelle Aussicht, dass sich die außenwirtschaftlichen Erfolge allmählich auf die binnenwirtschaftliche Investitionsnachfrage übertragen werden. Vieles spricht dafür, dass dieser Impuls im kommenden Jahr so stark sein könnte, dass ein geringfügiger Beschäftigungszuwachs entsteht. Die Fiskalpolitik vergibt mit ihrer Zurückhaltung in 2006 die Chance, den sich zögerlich entfaltenden Aufschwung zu stützen. Dies wäre umso wichtiger, da für 2007 erhebliche Belastungen für die Wirtschaft in Deutschland angekündigt sind. Zum einen wird die Fiskalpolitik auf einen ausgeprägt restriktiven Kurs gehen. Zum zweiten wird durch den jüngsten Zinsschritt eine Zinswende signalisiert, sodass die Geldpolitik weitaus weniger expansiv wirken wird. Diese Kombination spricht gegen die Fortsetzung eines möglichen Aufschwungs. Wie im Japan der neunziger Jahre wird durch verfrühtes Anziehen der wirtschaftspolitischen Zügel der Aufschwung vor seiner vollen Entfaltung gebremst. Dies sind schlechte Aussichten für Beschäftigte und Arbeitslose.

Etwas hat sich allerdings im Vergleich zu den Vorjahren verändert. Während Deutschland in den vergangenen Jahren mehrfach beim Wachstum das Schlusslicht im Euroraum war, dürfte es im Prognosezeitraum nur wenig unterhalb des Durchschnitts liegen. Dies liegt weniger daran, dass sich das Wachstum in Deutschland stark beschleunigt, sondern vielmehr daran, dass es sich in den übrigen Ländern des Euroraums abschwächt. In vielen Ländern steigen die Löhne inzwischen deutlich langsamer und reagieren damit auf die Exportprobleme, die sich dort allmählich als Folge der gegenüber Deutschland nachlassenden Wettbewerbsfähigkeit herausgebildet haben. Damit gerät auch dort die Binnennachfrage – insbe-



sondere der private Konsum – unter Druck. Die Schieflage der deutschen Konjunktur scheint sich in zunehmender Weise auf den Euroraum zu übertragen.

## **6. Destabilisiert Deutschland den Euroraum?**

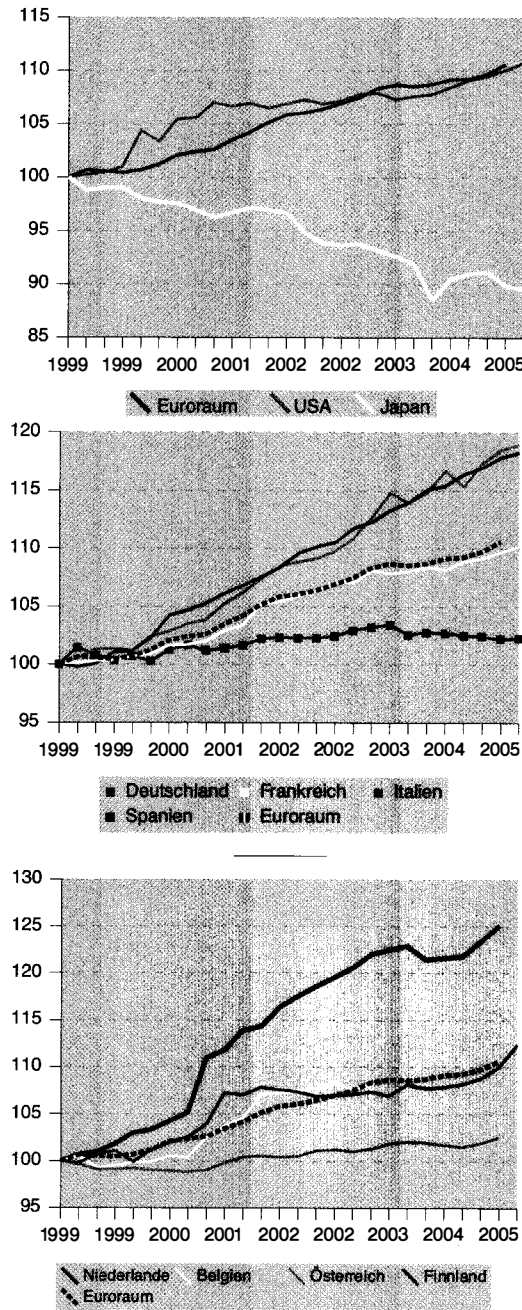
Auffällig ist, dass seit geraumer Zeit trotz der Währungsunion erhebliche Inflationsdifferenzen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern bestehen. Sie treten nicht nur erratisch nach beiden Seiten vom Mittelwert auf, sondern neigen sich für einige Länder systematisch nach einer Seite. Nach oben sind deutliche Abweichungen für Irland, Griechenland, Spanien und bis vor kurzem für die Niederlande festzustellen. Nach unten weichen nur Deutschland und mit erheblich geringerem Abstand Österreich durchgehend vom Mittelwert ab. In den vergangenen drei Jahren ging allerdings auch Finnland sehr stark in diese Richtung, nachdem die Inflationsrate in den Jahren zuvor teilweise spürbar über dem Durchschnitt gelegen hatte.

Vergleicht man die Inflationsdifferenzen innerhalb des Euroraums mit jenen in den USA für den Zeitraum 1999-2004, so zeigt sich, dass letztere eine deutlich geringere Persistenz aufweisen. Dies gilt, obwohl in den USA während des betrachteten Zeitraums ähnliche gesamtwirtschaftliche Schocks auftraten wie im Euroraum und man insofern auch ähnliche interne Divergenzen hätte erwarten können. Dieser Befund deutet an, dass die Heterogenität der Inflationsentwicklung im Euroraum ungewöhnlich ist.

Ein entscheidender Einfluss geht von der Lohnentwicklung in den einzelnen Ländern aus. Orientiert sich die Lohnbildung in unterschiedlichem Maße an der Produktivitätsentwicklung der jeweiligen Volkswirtschaft, entsteht selbst bei gleicher Konjunkturlage ein divergierender Kostendruck, der bei ähnlichem Preissetzungsverhalten der Unternehmen letztlich auch zu unterschiedlichen Inflationsraten führt. Sind die Lohnbildungsprozesse strukturell verschieden, werden sich auch die Inflationsdivergenzen verfestigen und können nicht rasch überwunden werden. Dies lässt sich vor allem an den Lohnstückkosten ablesen, die sämtliche Arbeitskosten in Relation zur Produktivitätsentwicklung, also der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, abbilden.

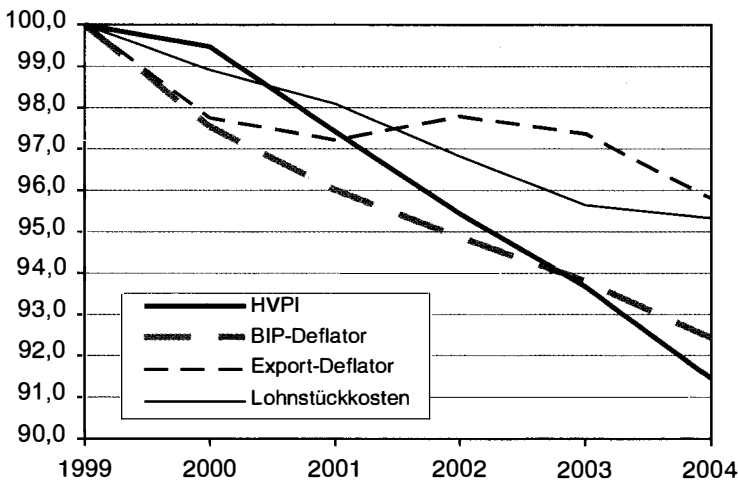
Hier zeigt sich, dass Deutschland hinter der Kostenentwicklung in allen Ländern des Euroraums zurückbleibt. Dies muss Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit haben. Dies lässt sich an der Entwicklung des realen Wechselkurses ablesen, der in der Abbildung 6 nach verschiedenen Methoden berechnet wurde. Dabei bestätigen sich die Vermutungen aufgrund der Lohnentwicklung aufs Deutlichste. Die deutsche Wirtschaft hat seit dem Beginn der Währungsunion ununterbrochen real abgewertet und ihre Konkurrenzfähigkeit deutlich gesteigert.

**Abbildung 5: Entwicklung der Lohnstückkosten im internationalen Vergleich**



Quellen: Eurostat, OECD.  
Berechnungen des IMK.

### Abbildung 6: Realer Wechselkurs: Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands gegenüber dem Euroraum



Quelle: Europäische Kommission, Realer Außenwert berechnet mit alternativen Preisindikatoren

Eigentlich sollten innerhalb einer homogenen Währungsunion möglichst wenige Veränderungen der realen Wechselkurse auftreten. Nur dann wäre eine stabile Entwicklung ohne regionale Ungleichgewichte gewährleistet. Die gesamtwirtschaftliche Strategie der Wirtschaftspolitik in Deutschland, deren zentraler Bestandteil die Lohnzurückhaltung ist, vernachlässigt diesen europäischen Aspekt völlig. Faktisch nimmt daher die Wirtschaftspolitik in Deutschland die Destabilisierung des Euroraums billigend in Kauf.

Die entscheidende Frage ist, ob die aufgezeigten Entwicklungen so weitergehen können. Es gibt zwei plausible Szenarien hierzu, die zunächst ohne wirtschaftspolitische Reaktionen beschrieben werden. Beide Szenarien implizieren, dass die gegenwärtigen Tendenzen sich auf Dauer nicht unverändert fortsetzen können, sondern sich in der einen oder anderen Weise neue Trends herausbilden werden.

Das erste Szenario sei als Stabilisierungsszenario bezeichnet. Dieses geht davon aus, dass der bislang kontinuierliche Gewinn an Wettbewerbsfähigkeit früher oder später zu einer Konjunkturentwicklung in Deutschland führt, die merklich über dem Durchschnitt der übrigen Mitglieder des Euroraums liegt.

Dies geschieht über erheblich stärker als in den Partnerländern zunehmende Exporte, die den positiven Außenbeitrag zunächst noch weiter erhöhen. Diese Erfolge sind so groß, dass sie die belastenden Auswirkun-

gen der Lohnzurückhaltung auf die Binnennachfrage mehr als ausgleichen und es allmählich zu einem Beschäftigungsaufbau kommt. In der Folge steigen sowohl die Lohnstückkosten als auch die Preise in Deutschland stärker als im übrigen Euroraum, dessen Löhne und damit auch die entsprechenden Inflationsraten durch die gesunkene Wettbewerbsfähigkeit zunehmend unter Druck geraten. Allerdings müssen die Inflationsraten in den übrigen Ländern des Euroraums so weit zurückgehen, dass trotz höherer Inflation in Deutschland das Inflationsziel der EZB nicht gefährdet ist. Anderenfalls würde die Geldpolitik bremsen und damit den Wachstumspfad des Euroraums insgesamt belasten.

Die deutschen Unternehmen verlieren aufgrund der realen Aufwertung an Wettbewerbsfähigkeit, und die Exporte der übrigen Euroländer erholen sich im Vergleich zu Deutschland. Es entsteht – angeführt von Deutschland – ein Aufschwung im gesamten Euroraum. Dieses Szenario impliziert, dass die Binnennachfrage in Deutschland über kurz oder lang wieder Fahrt aufnimmt, wobei der erste Impuls von der günstigeren Beschäftigungsentwicklung vor allem in den exportierenden Unternehmen ausgelöst wird, da hier aufgrund der zurückhaltenden Lohnentwicklung und der guten Absatzchancen im Ausland die Gewinnzuwächse erheblich sind. Dies sollte zugleich die Investitionen in diesen Sektoren beflügeln. Mit der höheren Beschäftigung erholt sich auch der private Konsum, so dass auch die Absatzchancen für nicht exportorientierte Unternehmen steigen. In der Folge werden auch sie ihre Investitionen erhöhen. Damit gewinnt der binnenwirtschaftliche Aufschwung an Breite und sollte in eine stabilisierende, temporär beschleunigte Lohnentwicklung münden.

Neben diesem Szenario, das letztlich eine stabile wirtschaftliche Lage für den Euroraum vorhersieht, gibt es allerdings unübersehbare Tendenzen, die das Gegenteil aufscheinen lassen. In einem Destabilisierungsszenario setzt sich die Lohnzurückhaltung in Deutschland auch im Vergleich zum Ausland fort. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen steigt weiter. Die Beschäftigungszuwächse in den Exportsektoren reichen aber dennoch nicht aus, um die belastenden Auswirkungen der Lohnzurückhaltung auf die Binnennachfrage auszugleichen. Es kommt folglich zu keinem binnenwirtschaftlichen Aufschwung in Deutschland. Mit schwachem Wachstum und Lohnzurückhaltung setzen sich die Tendenzen der vergangenen Jahre ungebrochen fort. Die Exportverluste der übrigen Mitgliedsländer wachsen und dämpfen die Konjunktur zuerst in den kleineren, sehr exportabhängigen Ländern und später auch in den größeren, binnenwirtschaftlich geprägten Volkswirtschaften. Auch in diesen Ländern geraten die Löhne nun unter Druck. Das hemmt wiederum den Zuwachs an Wettbewerbsfähigkeit für die deutschen Unternehmen und verschärft dort den Lohndruck nach unten. Im Ergebnis bildet sich ein realer Abwertungswettlauf heraus, der anders als die nominalen Abwer-

tungswettläufe der vergangenen Jahrzehnte nicht zu Inflation, sondern zu Deflation führt. Am Ende trudelt der Euroraum auf einen japanischen Deflations- und Stagnationspfad.

## 7. Fazit

Es gibt unterschiedliche Schlussfolgerungen aus diesem Politikansatz zu ziehen. Für Deutschland sind die wirtschaftspolitischen Pläne der neuen Regierung riskant. Zwar ist der Grundgedanke, erst die Wirtschaft zu stimulieren und dann den Haushalt zu konsolidieren, richtig. Jedoch ist die Realisierung dieses richtigen Grundgedankens unbefriedigend. Der geplante Rückenwind entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Flaute, während die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen durchaus als hart anzusehen sind. Daher wird der eingeschlagene Weg nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sich die Konjunktur in Deutschland 2006 auch ohne das Zutun der Regierung so kräftig entwickelt, dass die bremsenden Wirkungen des Konsolidierungskurses 2007 verkraftbar sind. Dies wäre dann der Fall, wenn das Wachstum trotz Restriktionskurs oberhalb der Beschäftigungsschwelle bliebe. Dann würden die Beschäftigungsziele nicht in weite Ferne rücken und auch die Steuereinnahmen und die Einnahmen zur Sozialversicherung würden sich weiterhin positiv entwickeln. Das dürfte letztlich auch den Konsolidierungsbemühungen zum Erfolg verhelfen. Blicke das Wachstum 2007 jedoch unter der Beschäftigungsschwelle, würden nicht nur die Beschäftigungsziele in immer weitere Ferne rücken. Die Einnahmesituation des Staates dürfte sich dann wieder verschlechtern und die Konsolidierungsbemühungen auch dieser Regierung drohen zu scheitern.

Die Maßnahmen sind aber auch riskant für den Euroraum. Der reale Abwertungswettlauf von deutscher Seite gefährdet die Stabilität des Euro-raums. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis die regionalen Ungleichgewichte so groß werden, dass entweder diese Politik nicht fortgesetzt wird oder der Euroraum – wenn die Geldpolitik nicht frühzeitig eingreift – in eine Deflationsspirale gerät. Besser wäre es, die Wirtschaftspolitik in Deutschland würde den europäischen Stabilitätsanforderungen Rechnung tragen.

## Zusammenfassung

Das wirtschaftspolitische Programm der neuen deutschen Bundesregierung lässt auf Seiten beider Koalitionspartner eine Abkehr von wesentlichen Wahlkampforderungen erkennen. Es gibt der Budgetkonsolidierung eine hohe Priorität, die sich vor allem in der Erhöhung der Mehrwertsteuer niederschlägt. Auf der anderen Seite bemüht sich die Regierung, auch expansiv wirkende Impulse durch zusätzliche Infrastrukturinvestitionen,

Forschungsausgaben und steuerliche Infrastrukturanreize zu geben. Dabei wird die expansive Komponente des Programms als deutlich schwächer eingeschätzt.

Die Binnennachfrage bleibt auch in den nächsten Jahren die Schwachstelle der Konjunktur in Deutschland. Die extrem moderate Entwicklung der Löhne bzw. der Lohnstückkosten hat zwar zu starken Exportzuwächsen Deutschlands geführt. In fast allen anderen Ländern der Eurozone führt der dort eingetretene Verlust an Wettbewerbsfähigkeit aber zu einer Abflachung der Konjunktur. In Deutschland gibt es für ein „Stabilisierungsszenario“, das ein Übergreifen der Exportkonjunktur auf die Binnennachfrage voraussetzen würde, keine ausreichenden Anzeichen.

Aus dem zweigeteilten Politikansatz der deutschen Regierung werden folgende Schlüsse gezogen: Für Deutschland sind die wirtschaftspolitischen Pläne der neuen Regierung riskant. Zwar ist der Grundgedanke, erst die Wirtschaft zu stimulieren und dann den Haushalt zu konsolidieren, richtig. Jedoch ist die Realisierung dieses richtigen Grundgedankens unbefriedigend. Der geplante Rückenwind entpuppt sich bei näherem Hinsehen als Flaute, während die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen durchaus als hart anzusehen sind. Daher wird der eingeschlagene Weg nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sich die Konjunktur in Deutschland 2006 auch ohne das Zutun der Regierung so kräftig entwickelt, dass die bremsenden Wirkungen des Konsolidierungskurses 2007 verkraftbar sind. Dies wäre dann der Fall, wenn das Wachstum trotz dem Restriktionskurs oberhalb der Beschäftigungsschwelle bliebe.

---

# Wirtschaftliche Effekte der europäischen Integration auf Österreich: Simulationsergebnisse

Engelbert Stockhammer\*

---

## 1. Einleitung

In dieser Studie soll der Frage nachgegangen werden, was die Effekte der europäischen Integration auf Österreichs Wirtschaft waren. Dabei wird die Unterscheidung zwischen angebotsseitigen und nachfrageseitigen Effekten im Zentrum der Untersuchung stehen. Die bisher vorliegenden Untersuchungen zu den Effekten auf Österreichs Wirtschaft fokussieren einseitig auf angebotsseitige, durch den Binnenmarkt bedingte Effekte. Die kritische Analyse dieser Literatur war Gegenstand eines eigenen Artikels,<sup>1</sup> der als komplementär zu dieser Arbeit zu verstehen ist. Entsprechend wird hier die Literaturbesprechung kurz gehalten und auf die empirische Untersuchung eingegangen. Hauptthese ist, dass neben den angebotsseitigen auch nachfrageseitige Effekte durch die europäische Integration verursacht wurden. Diese nachfrageseitigen Effekte hängen mit den spezifischen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die die Währungsunion begleiteten, dem so genannten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), zusammen, der zu einer restriktiven Ausrichtung der Wirtschaftspolitik führte. Die Geldpolitik wurde auf Inflationsbekämpfung und die Fiskalpolitik auf Budgetausgleich ausgerichtet.

In der Studie wird ein makroökonomisches Modell bestehend aus elf Verhaltensgleichungen und ca. ebenso vielen Identitäten entwickelt und ökonometrisch geschätzt, das als Basis für die Simulationen der angebots- und nachfrageseitigen Effekte dient. Zwei auf der Literatur aufbauende Szenarien mit angebotsseitigen Schocks und ein Szenario mit nachfrageseitigen Schocks werden simuliert und zu einem plausiblen Gesamtszenario verbunden.

---

\* Dieser Artikel beruht auf einer Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien. Der Autor ist Stefan Ederer für seine hervorragende Arbeit als Projektassistent zu Dank verpflichtet. Der Autor dankt Fritz Breuss, Markus Marterbauer, Ewald Nowotny, Werner Raza und Sepp Zuckerstätter für ihre Kommentare. Alle verbleibenden Fehler sind allein dem Autor anzulasten.

Der Artikel beginnt mit einer Diskussion von Binnenmarkt und Währungsunion und fasst auch die makroökonomische Entwicklung in der EU zusammen. In Abschnitt 3 wird ein knapper Überblick über die vorhandene Literatur zu den Effekten auf die Wirtschaft Österreichs gegeben, diese kritisch diskutiert und mit der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung Österreichs kontrastiert. Abschnitt 4 präsentiert die Simulationsergebnisse. Abschnitt 5 erörtert Aspekte der Einkommensverteilung, die in den Simulationen nicht berücksichtigt werden konnten. Danach werden wirtschaftspolitische Implikationen der Ergebnisse herausgearbeitet. Das Simulationsmodell ist im Anhang zusammengefasst.

## **2. Binnenmarkt und Währungsunion**

Zwei Projekte prägten die europäische Integration in den 1990er Jahren: der Binnenmarkt und die Währungsunion. Der EU-Binnenmarkt, basierend auf den „Vier Freiheiten“ (freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr) wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1985 festgeschrieben und trat 1993 in Kraft. Gemäß dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung wurden nicht-tarifäre Handelshemmnisse abgebaut. Die Währungsunion hatte eine schwierige Geburt. Schon das Europäische Wechselkurssystem (EWS) hatte die europäischen Währungen in fixen, aber von Zeit zu Zeit angepassten, Wechselkursen aneinandergebunden. Nach der EWS-Krise 1992/93 traten die EU-Regierungen die Flucht nach vorne an und beschleunigten die Währungsintegration. Im Maastrichter Vertrag waren der Fahrplan zur Etablierung einer Einheitswährung, des Euro, ebenso festgelegt wie die als „Konvergenzkriterien“ bekannt gewordenen Vorgaben.<sup>2</sup> Diese legen fest, welche Länder an der Währungsunion teilnehmen können.

### **2.1 Der Binnenmarkt**

Das Binnenmarkt-Projekt war mit hohen Erwartungen verbunden. Im Cecchini-Report wurden die Wohlstandseffekte auf rund 4,5% (eigentlich: 3,2 bis 5,7%) des EU-BIP geschätzt und die Schaffung von 1,3 bis 2,3 Mio. neuer Arbeitsplätze in Aussicht gestellt. Gleichzeitig sollten die Budgets um 1,5 bis 3 Prozentpunkte des BIP entlastet werden und die Preise um 4,5% bis 7,7% fallen. Die Gründe für diese erfreulichen Effekte wurden in der Intensivierung des Wettbewerbs und der Nutzung von Skalenerträgen gesehen.

Der Cecchini-Bericht war sehr explizit in seiner Betonung, dass der Binnenmarkt allein nicht ausreichen würde, um die erhofften Wohlfahrtsgewinne zu realisieren. Notwendig zur Erzielung des vollen Umfangs der positiven Effekte seien eine strikte Wettbewerbspolitik und eine aktive



Nachfragepolitik, nicht zuletzt da die Produktivitätsgewinne in der Anfangsphase die Arbeitslosigkeit erhöhen könnten. Es ist wert, die relevante Passage ausführlich zu zitieren:

„More than full implementation of the White Paper is required in order to achieve the potential benefits of an integrated European market. There must be a strong competition policy (...). Macroeconomic policy has to be set on a coherent, growth-oriented strategy. The White Paper represents a policy aimed at making the supply potential of the Community economy more flexible and competitive. The counterpart in terms of the demand side needs to be clearly agreed among policy-makers and credibly communicated to business and public opinion.“<sup>3</sup>

## 2.2 Die Währungsunion

Während die Maßnahmen zur Etablierung des Binnenmarkts ohne größere Probleme und Rückschläge implementiert wurden, waren die Bestimmungen des Maastrichter Vertrags von Anfang an Gegenstand heftiger Debatten. In der Volksabstimmung in Dänemark wurde er überhaupt abgelehnt. So konnte er erst nach Modifizierungen endgültig am 1. 11. 1993 in Kraft treten. Großbritannien und Schweden nahmen nicht an der Währungsunion teil. Mit der Einführung des Euro (1999) wurde der Maastrichter Vertrag durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) ersetzt, der seitdem die Wirtschaftspolitik in Europa prägt. Der SWP wurde 2005 etwas reformiert. Zwar wurden einige Ausnahmebestimmungen eingeführt, diese sind jedoch kurzfristiger Art, der Grundtenor hat sich damit nicht verändert.<sup>4</sup>

Die Währungsunion besteht gewissermaßen aus zwei Bausteinen: erstens der Abschaffung der nationalen Währungen, die nunmehr in einem festen Wechselkurs zueinander eingefroren sind. Dies hat mehrere Vorteile: Damit werden die Handelskosten gesenkt (z. B. Provisionen beim Umtausch von Währungen) und Preisdifferenzen zwischen unterschiedlichen Ländern transparenter, was den Wettbewerbsdruck erhöht. Darüber hinaus werden Wechselkurskrisen wie die 1992/93 unmöglich gemacht. Der Nachteil besteht darin, dass damit die Wechselkurspolitik als ein Anpassungsmechanismus im Falle asymmetrischer Schocks, z. B. unterschiedlicher Inflations- oder Produktivitätsentwicklungen, verloren geht. Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsländern müssen nunmehr über inflationäre oder deflationäre Politiken (oder Entwicklungen) in den jeweiligen Staaten ausgeglichen werden.<sup>5</sup>

Zweitens war die Schaffung einer Einheitswährung mit einer spezifischen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik verbunden. So wurde im Maastrichter Vertrag, nach Vorbild der Deutschen Bundesbank, die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) garantiert. Als ihr vorrangiges Ziel wur-

de die Sicherung der Preisstabilität, aber nicht des Wachstums, festgelegt. Die Unterstützung insolventer Mitgliedsstaaten wurde ihr verboten („*no bailout clause*“). Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), und in modifizierter Form in seinem Vorläufer, dem Maastrichter Vertrag, sind darüber hinaus Regelungen für die Fiskalpolitik festgelegt. Außer in Fällen schwerer Rezessionen (definiert als ein BIP-Rückgang um mehr als 2%) darf das Budgetdefizit 3% des BIP nicht überschreiten, und mittelfristig ist ein ausgeglichenes Budget zu erreichen. Die EU-Kommission kann „Budgetsünder“ mit Strafzahlungen belegen, hat dies aber bisher noch nicht getan.

Wegen der aus dem SWP resultierenden Inflexibilität wurde selbiger vom damaligen EU-Kommissionspräsidenten Romano Prodi bekannterweise als „stupid“ bezeichnet. Die Kritik am SWP war nicht nur eine politische. In einem der bekanntesten Papiere zu den Effekten des Maastrichter Vertrags kommen Eichengreen und Wyplosz (1998, S. 69) zu dem Ergebnis: „The Stability Pact may have some slight benefits in terms of fiscal discipline, but may have significant costs, both in diverting political effort from more fundamental problems and indeed in making those fundamental problems worse than before.“ Das Hauptproblem des SWP liegt darin, dass er einen gewissen restriktiven *Bias* aufweist: Während die Geldpolitik auf einen klar anti-inflationären Kurs gesetzt wurde, hat die Fiskalpolitik wenig Spielraum, um expansiv zu wirken.

Diese institutionelle Ausgestaltung der europäischen Wirtschaftspolitik, wo die Geldpolitik ausschließlich der Preisstabilität und die Fiskalpolitik dem Prinzip des ausgeglichenen Budget verpflichtet ist, wurde wegen seiner immanenten restriktiven Neigung oft als inadäquat kritisiert und auch für die Heftigkeit und Länge der Rezession in den letzten Jahren verantwortlich gemacht. So schreibt z. B. die Zeitschrift *The Economist* (29. 9. 2003): „In recent years, both [Japan and the EU] have suffered from extraordinarily incompetent macroeconomic policies. (...) In Europe, an obsession with tight monetary policy has exacerbated the recent economic downturn.“ Die kritisierte Wirtschaftspolitik ist dabei nicht nur auf persönliche Fehler von wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern zurückzuführen, sondern auf die wirtschaftspolitischen Strukturen, die durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt geschaffen wurden.

### 2.3 Die wirtschaftliche Entwicklung in der EU vor und nach 1993

Der Binnenmarkt trat 1992 in Kraft, und auch der Maastrichter Vertrag, der den Fahrplan zur Währungsunion und die bekannten Konvergenzkriterien enthielt, wurde in diesem Jahr unterzeichnet. Damit bietet sich das Jahr 1992 als ein einschneidendes Datum im Prozess der europäischen Integration an, auch wenn der Maastrichter Vertrag aufgrund der Ratifi-

zierungen erst später in Kraft trat. Seit 1992 waren die Konvergenzkriterien, die die Fiskalpolitik der folgenden Jahre bestimmen sollten, bekannt.

Wie sah nun die wirtschaftliche Entwicklung vor und nach diesem Jahr in der EU aus? Um eine vergleichbar lange Zeitperiode zu betrachten, sind in Tabelle 1 diverse makroökonomische Kennzahlen von 1981 bis 1992 und 1993 bis 2004 zusammengestellt. Die genaue Abgrenzung ist natürlich etwas willkürlich: Die Vorbereitungen auf den Binnenmarkt, dessen Fahrplan schon seit 1986 bekannt war, finden in der ersten, „weniger integrierten“ Periode statt, während der Binnenmarkt selbst und die Vorbereitung ebenso wie die Implementierung der Währungsunion in die zweite Periode fallen. Die gewählten Perioden sind aber lange genug um Konjunkturzyklen auszugleichen. Eine Veränderung der genauen Abgrenzung würde die Ergebnisse nur unwesentlich verändern.

**Tabelle 1: Die wirtschaftliche Entwicklung in der EU (EU-12) vor und nach 1992/93 (Durchschnittswerte p. a.)**

|                               | 1981/92 | 1993/04 | Diff. (%pkt.) |
|-------------------------------|---------|---------|---------------|
| BIP-Wachstum (real)           | 2,52%   | 1,80%   | – 0,72%       |
| Inflation                     | 5,32%   | 2,14%   | – 3,18%       |
| Zinssatz, kurzfristig         | 10,59%  | 4,48%   | – 6,11%       |
| Wachstum Arbeitsproduktivität | 2,03%   | 1,12%   | – 0,91%       |
| Arbeitslosenrate              | 8,25%   | 9,54%   | 1,29%         |
| Wachstum Staatsausgaben       | 2,56%   | 1,73%   | – 0,82%       |
| Budgetsaldo, Anteil am BIP    | – 4,74% | – 1,98% | 2,75%         |
| Primärsaldo, Anteil am BIP    | – 1,61% | 0,77%   | 2,38%         |

Anmerkung: Die Zeitreihen für die Arbeitsproduktivität und die Arbeitslosenrate weisen Brüche (wegen der deutschen Wiedervereinigung) auf. Budget- und Primärsaldo sind ungewichtete Durchschnitte.

Quelle: OECD

Die Bilanz des Vergleichs ist enttäuschend:

- > Das Wirtschaftswachstum schwächte sich im Vergleich der beiden Perioden um 0,72%-Punkte p. a., also um fast ein dreiviertel Prozentpunkt pro Jahr ab, das Wachstum der Arbeitsproduktivität gar um 0,91%-Punkte p. a. Die realen Variablen verschlechterten sich also deutlich.
- > Die Inflation (gemessen am BIP-Deflator) reduzierte sich um beachtliche 3,18%-Punkte p. a. und hat sich damit etwa halbiert. Die Zinssätze fielen gar um 6,11%-Punkte. Die monetären Variablen haben sich also stark verbessert.

- Die Staatshaushalte standen in der Periode ab 1993 ganz im Zeichen der Budgetkonsolidierung. Die Budgetsalden verbesserten sich um 2,75%-Punkte des BIP, die Primärsalden um 2,38%-Punkte des BIP und wiesen in der Periode ab 1993 (im ungewichteten Durchschnitt der EU) sogar Überschüsse aus. Gespart wurde in diesem Zeitraum vor allem ausgabenseitig, und so fielen die Wachstumsraten des öffentlichen Konsums um 0,82%-Punkte p. a. Unter dem Gesichtspunkt der fiskalischen Nachhaltigkeit ist diese Entwicklung zwar wünschenswert, die ökonomischen Effekte dieser Konsolidierungen sind allerdings kontraktiv.

Der erwartete Wachstumsschub durch den Binnenmarkt findet sich in den Statistiken nicht wieder. Entweder sind die positiven Effekte des Binnenmarktpjekts nicht eingetreten, oder sie sind von anderen Entwicklungen überlagert worden. Die erwarteten Preiseffekte, die auch durch den Maastrichter Vertrag verbindlich festgeschrieben worden waren, sind aus der obigen Tabelle klar ablesbar. Allerdings scheint es, dass die Desinflationsspolitik hohe Kosten für das Wachstum hatte. Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, ebenfalls Ziel des Maastrichter Vertrags, machte große Fortschritte, aber wiederum, so ist zu vermuten, unter Inkaufnahme negativer Effekte für Wachstum und Beschäftigung.

### 3. Österreichs EU-Beitritt

Österreichs Wirtschaft war bereits vor dem EU-Beitritt stark in die europäische Wirtschaft integriert. Hatte bereits die EFTA, deren Mitglied Österreich war, eine Freihandelsvereinbarung mit der EU (damals noch: EG), die 1977 vollständig umgesetzt war, so wurden mit dem EWR rund zwei Drittel des Rechtskörpers der EU (des *acquis communautaire*) übernommen und damit ein Großteil der so genannten technischen Handelshemmnisse beseitigt. Die „Vier Freiheiten“ waren ebenso Teil des EWR wie die Einbindung in die EU-Wettbewerbspolitik. Einige Handelshemmnisse bestanden zwar noch, die Handelsvereinfachungen durch den EU-Beitritt können in Summe aber als eher bescheiden qualifiziert werden. Der eigentliche Hauptunterschied zwischen EU-Vollmitgliedschaft und dem EWR ist wohl auf der politischen Ebene zu finden:<sup>6</sup> Die Vollmitgliedschaft bedeutete politische Mitbestimmungsrechte, die Einbindung in die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Teilnahme an der Einheitswährung. Die Vorteile der Möglichkeit der Mitbestimmung in der EU wurden natürlich mit einer Unterordnung unter EU-Recht und -Politik erkaufte. Ein wichtiger Nachteil des EU-Beitritts ist daher im Verlust von staatlicher Gestaltungs- und Handlungsfähigkeit zu sehen. Wirtschaftspolitisch sind die Möglichkeiten der Fiskalpolitik stark eingeschränkt, und die Geldpolitik ist vergemeinschaftet. Eine Quantifizierung der Kosten, die durch

den Verlust von nationalstaatlichem Handlungsspielraum entstehen, ist jedoch ausgesprochen schwierig, da sie eine Fülle von kontrafaktischen Annahmen bedürfte, und ist daher nicht Gegenstand dieser Studie.<sup>7</sup>

Es liegt eine beträchtliche Anzahl von Studien mit makroökonomischen Simulationen zu den Effekten des EU-Beitritts vor, die zu einem großen Teil von Fritz Breuss verfasst wurden. Da eine ausführlichere, systematische Diskussion dieser Studien bereits an anderer Stelle<sup>8</sup> vorgenommen wurde, soll hier nur ein kurzer Überblick gegeben werden.

Tabelle 2 gibt eine Übersicht über die diversen Studien, die zugrunde liegenden Modelle und die Hauptergebnisse. Zur Vereinfachung werden nur ein realer und ein nomineller Indikator, nämlich das durch den EU-Beitritt verursachte BIP-Wachstum bzw. die entsprechende Veränderung der Inflationsrate, angegeben. Im Detail sind die angeführten Ergebnisse nicht vergleichbar, da sie sich auf unterschiedliche Szenarien beziehen und unterschiedliche Beobachtungszeiträume umfassen. Die Grundtendenz

**Tabelle 2: Übersicht über die Ergebnisse und Methoden vorhandener Studien (Effekte nach fünf Jahren)**

| Studie                | Thema        | Methode       | BIP     | Inflation |
|-----------------------|--------------|---------------|---------|-----------|
| BS 89                 | EWR vs. EFTA | Nf Mod Sim    | 1,6     | -1,6      |
| Breuss et al. 1994    | EU vs. EWR   | Nf Mod Sim    | 2,8     | -3,3      |
| KK 96                 | EU           | CGESim        | 2,0     |           |
| Breuss (1997)         | WWU          | Makro Mod Sim | 2,2     | + 6,5     |
| Breuss (1999), (2000) | EU           | Hist Makro A  | 3,0     | -4,3/-1,9 |
| Breuss (2003), (2005) | EU           | Ang Mod Sim   | 2,2/2,8 | - 1,5     |

**Tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung**

|           |  |     |     |
|-----------|--|-----|-----|
| 1985-1994 |  | 2,7 | 2,7 |
| 1995-2004 |  | 2,1 | 1,5 |

Anmerkung: Die Studienergebnisse sind aufgrund von Unterschieden in den unterstellten Szenarien nicht direkt vergleichbar.

Abkürzungen: Nf Mod Sim – Simulation mit einem nachfrage-orientierten Modell;

Ang Mod Sim – Simulation mit einem angebotsorientiertem Modell;

CGE – Computational General Equilibrium Modell;

Hist Makro A – makroökonomische Analyse mit historischen Daten.

KK 96 – Keuschnigg und Köhler (1996); BS 89: Breuss und Schebeck (1989)

Datenquelle: OECD Economic Outlook dataset

der Studienergebnisse ist jedoch klar. Typischerweise wird eine Erhöhung des Wachstums realer Größen und eine Reduktion des Wachstums nomineller Größen vorhergesagt. Die aktuellsten Studien (Breuss (2003), (2005)) errechnen positive Effekte von (kumuliert) rund 2,2% auf das BIP und negative Effekte von rund 1,5% auf das Preisniveau.

Es gibt für Österreich nur eine einzige Simulationsstudie zu den Effekten der Währungsunion: Breuss (1997). In einem Mehrländer-Modell werden die Effekte der Währungsunion auf den gesamten EU-Raum, darunter auch Österreich, simuliert. Die modellierten Effekte beinhalten die Reduktion von Handelskosten, die Reduktion des Zinssatzes wegen erhöhten Wettbewerbsdrucks im Finanzsektor, dynamische Skalenerträge und den Wegfall der Währungsinstabilität der Periode 1992-96. Das Ergebnis der Simulation ist für Österreich ein zusätzliches Wachstum des BIP um 2,2%-Punkte (rund 2/3 davon wegen der unterstellten dynamischen Skalenerträge) und eine Steigerung (!) der Preise um 6,5%. Gemäß der Simulation würden die Preise in den (vormaligen) Hartwährungsländern steigen, in den Weichwährungsländern aber fallen. Negative Nachfrageeffekte des SWP werden im Mehrländermodell nicht analysiert, im gleichen Artikel werden separat die Effekte des Sparpakets 1996 in Österreich mit dem Wifo-Makromodell berechnet. Die Effekte werden auf -1,4% des BIP geschätzt. In den späteren Arbeiten von Breuss wird auf diese Studie allerdings nicht mehr Bezug genommen.

Die ökonomischen Studien prognostizierten also wachstumsfördernde und inflationsdämpfende Effekte. Entspricht dem die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit dem EU-Beitritt? In Tabelle 2 sind die relevanten makroökonomischen Kennzahlen Österreichs zusammengefasst. Dabei fällt folgendes Muster auf:

- > Die realen Kennzahlen wie Wachstum des BIP, der Investitionen, und der Arbeitsproduktivität sowie die Arbeitslosenrate haben sich konsistent verschlechtert. Das Wirtschaftswachstum ist seit dem EU-Beitritt von durchschnittlich 2,7% p. a. (1985-94) auf 2,1% p. a. (1995-2004) gefallen. Bemerkenswert ist, dass auch die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität<sup>9</sup> gefallen ist. Die Arbeitslosigkeit ist seit dem EU-Beitritt gestiegen.<sup>10</sup>
- > Die monetären Kennzahlen haben sich seit dem EU-Beitritt verbessert. So ist die Inflationsrate gefallen, ebenso die Zinsen.

Die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung Österreichs seit dem EU-Beitritt gibt also ein ernüchterndes Bild, das mit den Studienergebnissen im Widerspruch zu stehen scheint. Streng genommen ist allerdings jede tatsächliche Entwicklung mit den Prognosen konsistent. Die Prognosen beziehen sich ja auf das zusätzliche Wachstum durch den EU-Beitritt. Hat sich das Trendwachstum aus anderen Gründen verringert, so könnten die positiven Effekte durchaus eingetreten sein. Im konkreten Fall wurde ca.

0,5%-Punkte mehr Wachstum pro Jahr vorhergesagt, tatsächlich ist das Wachstum um 0,5%-Punkte p. a. gefallen. Damit die Prognosen stimmen würden, müsste also das Trendwachstum aus anderen Gründen um einen ganzen Prozentpunkt gefallen sein. Dies ist zwar möglich, allzu plausibel ist es nicht. Die angeführten Studien geben auch keinerlei Erklärungen diesbezüglich.<sup>11</sup>

Jedoch deuten nicht nur die makroökonomischen Kennzahlen darauf hin, dass die erwarteten positiven Effekte nicht eingetreten sind. Erstens ist die erwartete Intensivierung des Handels mit der EU nicht zustande gekommen. Der Anteil der EU-15 am österreichischen Außenhandel ist gesunken, während jener zu den NAFTA-Staaten (insb. USA) gestiegen ist, was in Widerspruch zu den Prognosen steht.<sup>12</sup> Zweitens gibt es bislang keine (makroökonomische) Evidenz, dass der Wettbewerbsdruck auf den Gütermärkten gestiegen ist, wie er es gemäß den Prognosen hätte tun sollen. Die Profitquote, ein einfaches Maß für den *mark up* und damit die Marktmacht der Unternehmen, ist in der österreichischen Industrie im relevanten Zeitraum sogar gestiegen.<sup>13</sup> Dies legt eigentlich nahe, dass die Marktmacht der Unternehmen in Österreich gestiegen ist.<sup>14</sup> Dies kann natürlich auch dahingehend interpretiert werden, dass der Wettbewerbsdruck nicht auf den Gütermärkten, sondern am Arbeitsmarkt gestiegen ist. Drittens hatten die Prognosen argumentiert, dass über die Ausnutzung von Skalenerträgen und von komparativen Kostenvorteilen in der Produktion die Produktivität steigen würde. Tatsächlich sind die Wachstumsraten der Arbeits- und der totalen Faktorproduktivität jedoch gesunken. Auch dies legt die Frage nahe, ob die erwarteten positiven Angebotsschocks tatsächlich bzw. in vollem Umfang eingetreten sind.<sup>15</sup>

Makroökonomische Simulationen des EU-Beitritts sind natürlich mit einer Vielzahl methodischer Probleme konfrontiert und müssen eine Vielzahl von Annahmen machen, die kaum als realistisch zu bezeichnen sind. Teils ist das aufgrund des zwangsweise engen Simulierungsrahmens unvermeidlich, teils werden jedoch damit zentrale Ergebnisse beeinflusst. Die folgenden Punkte sind besonders bemerkenswert oder problematisch:

- Während die frühen Arbeiten (Breuss und Schebeck (1989), Breuss, Kratena und Schebeck (1994)) noch nachfrageorientierte Makromodelle verwendeten, liegen den späteren Arbeiten (v. a. Breuss (2003), (2005)) rein angebotsseitige Modelle zugrunde. Nachfrageeffekte können in solchen Modellen definitionsgemäß nicht adäquat berücksichtigt werden.
- Mit Ausnahme von Breuss (1999), (2000) werden die Produktivitätsgewinne durch die Handelseffekte (und teilweise anderer positiver, angebotsseitiger Entwicklungen) per Annahmen in die Simulationen eingebaut.

- Die Modelle beziehen sich vor allem auf Handels- und Budgeteffekte. Von den Dimensionen des EU-Beitritts wird daher nur die Binnenmarktseite abgebildet. Die mit der Währungsunion einhergehende Beeinflussung der Geldpolitik und der nationalen Fiskalpolitiken, also die Nachfrageseite, wird in keiner Studie thematisiert.<sup>16</sup>
- Durch den EU-Binnenmarkt fielen die Grenzen sowohl für Kapital als auch für Arbeit. Da der Faktor Arbeit durch eine Vielzahl von kulturellen und sozialen Faktoren eine wesentlich geringere Mobilität aufweist, ist zu erwarten, dass die tatsächlichen Effekte asymmetrisch sind. Speziell wäre durch die (relativ) höhere Kapitalmobilität eine Erhöhung der Preiselastizität der Arbeitsnachfrage zu erwarten, was bei Lohnverhandlungen die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen schwächen würde.<sup>17</sup> Diese Verteilungswirkungen des Binnenmarkts wurden in keiner der Studien thematisiert.

#### 4. Simulation der Effekte der EU-Integration

Im vorhergehenden Abschnitt wurde das Vernachlässigen von nachfrageseitigen Effekten bzw. die Verwendung rein Angebotsorientierter Modelle als eines der Hauptprobleme der vorhandenen Studien zum EU-Beitritt Österreichs festgemacht. Im Folgenden werden daher Simulationsergebnisse präsentiert, die mit einem makroökonomischen Modell für Österreichs Wirtschaft durchgeführt wurden, das sowohl Angebots- als auch nachfrageseitige Schocks berücksichtigt.

Das den Simulationen zugrunde liegende Makromodell ist im Anhang 1 zusammengefasst. Es besteht aus elf Verhaltensgleichungen und ebenso vielen Identitäten und ist strukturell dem Wifo-Makromodell<sup>18</sup> ähnlich. Selbiges ist jedoch etwas komplexer. Die Hauptunterschiede bestehen in der wesentlich schlichteren Modellierung des Staatssektors und in der größeren Rolle der Einkommensverteilung.<sup>19</sup> Die Verhaltensgleichungen des Modells wurden, so die Daten verfügbar waren, für die Jahre 1960 bis 2004 geschätzt, wobei soweit wie möglich *Error Correction*-Modelle verwendet wurden.

Die Nachfrageseite des Modells wird mit Verhaltensgleichungen für die privaten Investitionen, den privaten Konsum, sowie Exporte und Importe abgebildet. Öffentlicher Konsum und öffentliche Investitionen werden als exogen angenommen. Für den Arbeitsmarkt wurden eine Beschäftigungsfunktion, die Arbeitslosenrate (als Funktion der Beschäftigung) und Verhaltensfunktionen für die Löhne im privaten und öffentlichen Sektor modelliert. Auf der Angebotsseite gibt es eine Produktivitätsfunktion für den privaten Sektor und Preisgleichungen für den BIP-Deflator und die Exportpreise. Der Zinssatz, das BIP der Euro-12-Länder und die Importpreise wurden als exogen angenommen.



#### 4.1 Angebotseffekte

In einem ersten Schritt sollen die angebotsseitigen Effekte, welche v. a. auf den Binnenmarkt zurückzuführen sind, simuliert werden. Dabei wurde versucht, die Annahmen weitestgehend an jene anzulehnen, die in früheren Studien verwendet wurden. Es stellt sich jedoch heraus, dass diese teils beträchtlich differieren.<sup>20</sup> Daher wurden zwei angebotsseitige Szenarien definiert: Ein Erstes ist nahe an den frühen Studien Breuss und Schebeck (1989) sowie Breuss, Kratena und Schebeck (1994), während ein Zweites versucht, Annahmen späterer Studien (Breuss (2003), (2005) zu replizieren. Dies ermöglicht es auch, die Vergleichbarkeit der zugrunde gelegten Modelle zu überprüfen.

Szenario 1 basiert auf Breuss, Kratena und Schebeck (1994) und ist Breuss und Schebeck (1989) ähnlich. Es werden folgende exogene Veränderungen angenommen:

- > Eine Erhöhung des BIP der Euro-12-Länder um +0,2% p. a. für fünf Jahre,
- > ein Anstieg der Investitionen um +0,5% p. a. für fünf Jahre wegen der zusätzlichen ausländischen Direktinvestitionen,
- > eine Zunahme der Exporte um 0,5% p. a.,
- > eine einmalige Reduktion der Preise um 1% (wegen GAP) und ein Rückgang der Preise um 0,2% p. a. wegen des erhöhten Wettbewerbsdrucks,
- > ein (einmaliger) Rückgang der Importpreise um 0,2% wegen der Zollreduktionen.

Der zeitliche Verlauf der Effekte ist hier wie in den folgenden Szenarien etwas willkürlich, z. B. wäre anzunehmen, dass die Preiseffekte nicht sofort wirksam werden. Dies sollte jedoch bei den Simulationen keinen wesentlichen Unterschied machen, wenn das Ergebnis nach fünf Jahren betrachtet wird.

Szenario 1 ergibt Simulationsergebnisse, nach denen das BIP nach fünf Jahren um 2,5% über und der Preisindex um 2,97% unter dem Referenzszenario sind (siehe Tabelle 3). Gemäß den Erwartungen steigt also das Wirtschaftswachstum und sinkt die Inflation. Die Werte liegen dabei nahe bei jenen von Breuss, Kratena und Schebeck (1994), deren Ergebnisse 2,8% (BIP) und -3,3% (Preisindex) waren. Daraus kann gefolgert werden, dass das hier verwendete Simulationsmodell tatsächlich dem WIFO-Makromodell relativ ähnlich ist.

Szenario 2 basiert auf Breuss (2003, 2005). Es ist zu betonen, dass dort angebotsorientierte Makromodelle verwendet werden, die sich stark vom WIFO-Modell und dem hier verwendeten Modell unterscheiden. Die unterstellten angebotsseitigen Effekte sind:

**Tabelle 3: Simulationsergebnisse Szenarien 1 und 2**

Szenario 1 (BKS) – Abweichungen zu Basisszenario im angeführten Jahr (in Prozentpunkten)

|                        | kumuliert |      | durchschn. p. a. |      |
|------------------------|-----------|------|------------------|------|
|                        | 2000      | 2004 | 2000             | 2004 |
| BIP (real)             | 2,5       | 2,1  | 0,5              | 0,2  |
| Arbeitsproduktivität   | 0,9       | 0,3  | 0,2              | 0,0  |
| Arbeitslosenrate       | -0,3      | -0,3 | -0,1             | 0,0  |
| BIP-Deflator           | -3,0      | -2,8 | -0,6             | -0,3 |
| Beschäftigungsrate     | 1,0       | 1,1  | 0,2              | 0,1  |
| Lohnstückkosten (real) | 0,1       | 0,5  | 0,0              | 0,1  |
| Exporte (real)         | 4,3       | 3,3  | 0,9              | 0,4  |
| Importe (real)         | 3,8       | 3,0  | 0,8              | 0,3  |
| Löhne (real)           | -2,1      | -2,1 | -0,4             | -0,2 |

Szenario 2 (Breuss) – Abweichungen zu Basisszenario im angeführten Jahr (in Prozentpunkten)

|                        | kumuliert |      | durchschn. p. a. |      |
|------------------------|-----------|------|------------------|------|
|                        | 2000      | 2004 | 2000             | 2004 |
| BIP (real)             | 0,8       | 0,6  | 0,2              | 0,1  |
| Arbeitsproduktivität   | 1,8       | 1,5  | 0,4              | 0,2  |
| Arbeitslosenrate       | 0,3       | 0,2  | 0,1              | 0,0  |
| BIP-Deflator           | -2,3      | -2,4 | -0,5             | -0,3 |
| Beschäftigungsrate     | -0,6      | -0,5 | -0,1             | -0,1 |
| Lohnstückkosten (real) | -0,5      | -0,5 | -0,1             | -0,1 |
| Exporte (real)         | 2,8       | 2,5  | 0,6              | 0,3  |
| Importe (real)         | 2,0       | 1,6  | 0,4              | 0,2  |
| Löhne (real)           | -1,4      | -1,9 | -0,3             | -0,2 |

- eine Erhöhung des BIP der Euro-12-Länder um +0,2% p. a. für fünf Jahre,
- eine gleichzeitige (einmalige) Erhöhung der Importe und Exporte um 1% zur Darstellung der Intensivierung der Handelsströme,
- eine (einmalige) Senkung des Preisniveaus um 1% wegen der Intensivierung des Wettbewerbs und der Effekte der GAP,
- eine (einmalige) Reduktion der Importpreise um 0,5%, beides zur Darstellung der positiven angebotsseitigen Effekte des Binnenmarkts auf die EU-Länder,

- > eine einmalige Steigerung des Produktivitätswachstums um ca. 1% bzw. (alternativ) eine einmalige Erhöhung der FuE-Ausgaben um 0,25 %-Punkte des BIP zur Darstellung der Effekte der Nutzung von Skalenerträgen,
- > eine Senkung der Zinsen um 0,5%-Punkte wegen der Effekte der Liberalisierungen bei den Finanzdienstleistungen.

Nach fünf Jahren ergibt sich ein zusätzliches BIP von 0,8% und ein Preiseffekt von -2,34% (siehe Tabelle 3). In den ersten fünf Jahren führte Szenario 2 zu 0,16% p. a. höherem Wachstum und zu -0,47% p. a. weniger Inflation. Die Struktur der Ergebnisse ist also ähnlich, das Wirtschaftswachstum steigt, während die Inflation sinkt, die Größenordnungen differieren aber beträchtlich. So beträgt das Wachstum gemäß unseren Simulationen nur rund ein Drittel des Effekts von Breuss, während die Reduktion der Inflation gemäß Szenario 2 um rund der Hälfte über dem Wert von Breuss liegt. Die Differenzen sind vermutlich aus den Modellstrukturen zu erklären. Angesichts der Ähnlichkeit der Ergebnisse von Szenario 1 mit Breuss, Kratena und Schebeck (1994) ist anzunehmen, dass die Annahmen von Breuss (2003, 2005) auch mit dem WIFO-Makromodell deutlich niedrigere Wachstumseffekte ausweisen würden.

#### **4.2 Nachfrageseitige Effekte des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)**

Im Rahmen des SWP sind die Euro-Länder verpflichtet, mittelfristig ein ausgeglichenes Budget anzustreben. Außer in Zeiten einer schweren Rezession ist das Budgetdefizit unter 3% des BIP zu halten. Die de jure bestehenden Strafzahlungen wurden bisher noch nicht verhängt, jedoch kam es bereits wiederholt zu den vorgesehenen Verfahren und Ermahnungen nationaler Regierungen durch die EU-Kommission. Der Druck auf nationale Regierungen, die Grenzwerte für das Budgetdefizit nicht zu überschreiten ist in jedem Fall beträchtlich.

Eine Simulation der Effekte des SWP (im Folgenden inklusive des vorhergehenden Maastrichter Vertrages) auf Österreichs Wirtschaft fokussiert auf die Veränderung der Staatsausgaben im Euro-Raum. Diese wirken über den Multiplikatorprozess auf das BIP der EU (Euro-12), welches wiederum über die Exportnachfrage Österreichs Wirtschaft beeinflusst. Die quantitative Evaluierung dieser Effekte beinhaltet drei zentrale, aufeinander aufbauende Fragen: Erstens, wie sehr hat der SWP das tatsächliche Verhalten der Wirtschaftspolitik beeinflusst? Zweitens, so die Auswirkungen des SWP auf die Fiskalpolitik bekannt sind, was ist der Effekt davon auf die wirtschaftliche Entwicklung der Euro-Länder? Drittens, so die Effekte auf die Wirtschaft der Euro-Länder bekannt sind, was sind die Effekte davon auf Österreichs Wirtschaft?

#### **4.2.1 Wie hat der SWP/Maastrichter Vertrag die Fiskalpolitik (in den EU-12-Ländern) verändert?**

Dies ist eine Frage, die streng genommen mit wirtschaftswissenschaftlichem Instrumentarium kaum zu beantworten ist, da sie sich auf einen politischen mehr als auf einen ökonomischen Prozess bezieht. Es sollte jedoch außer Frage stehen, dass der SWP starke Auswirkungen hatte, zumindest wurden in vielen Ländern mit Verweis darauf Reformen vorgenommen. Es gilt daher, ein grobes Maß für die durch den Maastrichter Vertrag und den SWP verursachten Veränderungen der Staatsausgaben zu finden.

Diese Frage hat zwei Dimensionen, die konjunkturelle und die lang- bzw. mittelfristige. Vor allem die Auswirkungen auf die Konjunkturpolitik wurden im Wirtschaftsabschwung von 2001 und der seither andauernden wirtschaftlichen Stagnation heftig diskutiert. Besonders im Vergleich zu den USA wurde kritisiert, dass die geld- und fiskalpolitische „Zwangsjacke“ des SWP eine effektive antizyklische Politik verunmöglicht hat.

Im Folgenden soll jedoch eher auf die mittelfristigen Aspekte des SWP abgestellt werden. In einer Zeit, da eine signifikante Erhöhung der Abgabenquote politisch nicht realisierbar ist, bedeutet die wirtschaftspolitische Strategie, die der SWP impliziert, einen Rückgang der Staatsaktivität relativ zur Wertschöpfung. Und diese ist auch tatsächlich erfolgt. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich, ist im Euro-12-Raum die Wachstumsrate des (realen) öffentlichen Konsums von 2,5% (von 1981 bis 1992) auf 1,7% (von 1993 – dem auf die Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags folgenden Jahr – bis 2004) zurückgegangen.

Der Maastrichter Vertrag und der SWP stellen natürlich nicht direkt auf den öffentlichen Konsum ab, sondern auf das Budgetdefizit. Das Budgetsaldo ist jedoch eine Variable, die stark konjunkturabhängig ist und daher nur bedingt als Indikator für die verfolgte Wirtschaftspolitik dienen kann. Daher wurde dem öffentlichen Konsum als Indikator der Vorzug gegeben.<sup>21</sup> Im Trend verhalten sich die diversen Indikatoren für die Fiskalpolitik ähnlich. Tabelle 1 zeigt, dass der Primärsaldo in der EU sich im Durchschnitt um +2,19% des BIP verändert hat. Im Sinne der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte ist dies zu begrüßen, die daraus resultierenden Wachstumseffekte sind aber zweifellos restriktiv.

Welcher Teil der Veränderung der Ausgabendynamik ist nun auf den Maastrichter Vertrag bzw. den SWP zurückzuführen? In Ermangelung einer wissenschaftlich fundierbaren exakten Zahl wird im Folgenden angenommen, dass die Hälfte des Rückgangs der Wachstumsrate des öffentlichen Konsums, also 0,4% p. a., darauf zurückzuführen ist. Dies ist natürlich eine Annahme, der es nicht an Willkür mangelt. Zweifellos handelt es sich aber um eine plausible Größenordnung. Unsere Annahme schreibt

dem SWP beträchtlichen, aber keinesfalls alleinigen Einfluss auf die Fiskalpolitik zu. Leider mangelt es an Studien, die systematisch die Veränderung der staatlichen Ausgabendynamik aufgrund des SWP untersuchen. Zur Überprüfung der Robustheit der Ergebnisse werden daher auch alternative Annahmen bezüglich der Effekte des SWP untersucht.

Einer der zentralen Zielsetzungen des Maastrichter Vertrags und des SWP ist die Preisstabilität. Tatsächlich hat sich im EU-Raum die Inflationsrate seit dem Maastrichter Vertrag von 5,32% (1981-92) auf 2,14% (1993-2004) verringert. Analog zum obigen Argument wird bei den Simulationen davon ausgegangen, dass die Hälfte dieses Effekts, also -1,59%, auf den SWP zurückzuführen sei. Eine Regressionsschätzung (in Wachstumsraten) ergab, dass eine einprozentige Erhöhung der EU-Preise zu einer Erhöhung der österreichischen Importpreise um 0,72% führt.<sup>22</sup> Für die Simulation bedeutet dies, dass aufgrund des SWP die Importpreise jährlich um 1,15% fallen.

#### **4.2.2 Welche Effekte hat ein Rückgang des öffentlichen Konsums auf das BIP?**

Im Gegensatz zur obigen Frage kann diese Frage direkt mit dem üblichen ökonomischen Instrumentarium untersucht werden. Traditionell ist dies die Frage nach der Größe des Staatsausgabenmultiplikators.

Ausgehend von Giavazzi und Pagano (1990) wurde in den 1990er Jahre die These von *Expansionary Fiscal Contractions* (expansiv wirkenden fiskalischen Kürzungen) entwickelt. Diese besagt, dass deutliche Reduktionen der Budgetdefizite unter gewissen Bedingungen, die je nach Autor etwas variieren, nur geringe negative oder gar positive, expansive Wirkungen auf die Konsumausgaben haben können.<sup>23</sup> Ein Großteil dieser Literatur arbeitet mit so genannten *event studies* (im Gegensatz zur Zeitreihenanalyse). Diesem Ansatz wurde neben Problemen der verwendeten Daten<sup>24</sup> entgegengehalten, dass er andere Erklärungsfaktoren, namentlich die Bedeutung von Abwertungen, vernachlässigt.

Viele der angeführten Studien fokussieren auf die Veränderung und Nachhaltigkeit von Budgetdefiziten. Dass dies irreführend in Bezug auf die Multiplikatorwirkung von Staatsausgaben sein kann, demonstriert Hjelm (2002). Er legt eine Schätzung der privaten Konsumausgaben mit Panel-Daten vor, bei der neben den Episoden fiskalischer Kontraktion bzw. Expansion auch andere Kontrollvariablen berücksichtigt werden und findet: „private consumption growth is significantly lower (at the 5% level) during periods of fiscal contractions compared to normal periods. (...) It seems like contraction periods in general create worse instead of better expectations about future income. The results from the case studies of Giavazzi and Pagano (1990) can hence not be generalized.“ (S. 25)

In einer der bekanntesten Studien zum Thema analysieren Blanchard und Perotti (2002) die Auswirkungen von Veränderungen der Staatsausgaben in einem Zeitreihenkontext für die USA und kommen zu dem Schluss: „when government spending increases, output increases“ (S. 1364), auch wenn aversive Reaktionen der Investitionen festgestellt werden. In Summe widerstand also auch im Lichte aktueller Untersuchungen der Staatsausgabenmultiplikator dem Test der Zeit, und die empirische Evidenz für expansiv wirkende fiskalische Einschränkungen ist schwach.<sup>26</sup> Namentlich für eine relativ geschlossene Volkswirtschaft wie jene der EU ist daher von keynesianischen Multiplikatoreffekten auszugehen.

Zur Bestimmung der Höhe des Staatsausgabenmultiplikators wurde eine pragmatische Schätzung durchgeführt, in der das (reale) BIP der Euro-12-Staaten durch den öffentlichen Konsum des Vorjahres und verschiedenen Kontrollvariablen erklärt wird. Aus Gründen der Zeitreiheigenschaften der beiden Zeitreihen wird die Schätzung in Wachstumsraten durchgeführt. Der Effekt des öffentlichen Konsums wurde verzögert, um Simultanitätsprobleme zu vermeiden. Tabelle A.1 (im Anhang) fasst verschiedene Spezifikationen zusammen. Im Schnitt (Median) ergibt sich ein Regressionskoeffizient von 0,58. Dies bedeutet, dass je nach Spezifikation mit leichten Unterschieden eine 1-%ige Erhöhung (des Wachstum) des öffentlichen Konsums zu einer 0,58-%igen Erhöhung (des Wachstum) des BIP im nächsten Jahr führt.

#### 4.2.3 Simulation der Nachfrageeffekte des SWP

Tabelle 4 fasst noch einmal die oben erklärten Annahmen von Szenario 3 zusammen. Diese ergeben eine Reduktion des Wachstums (des realen BIP) der Euro-12- Länder um 0,24% p.a. sowie eine Reduktion der Importpreise (für Österreich) von 1,15% p. a. Gemäß diesen Ergebnissen

**Tabelle 4: Annahmen in Szenario 3**

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| Veränd. Inflation-EU    | -0,03 |
| davon wg. SWP (1/2)     | -0,02 |
| Effekt Infl-EU auf PIMP | 0,72  |
| Veränd. PIMP            | -0,01 |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| Veränd. CGV-EU           | -0,01 |
| davon wg. SWP (1/2)      | 0     |
| Effekt CGV-EU auf GDP-EU | 0,58  |
| Veränd. GDP-EU           | 0     |

wäre also rund ein Drittel der Verlangsamung des Wachstums (-0,72%, siehe Tabelle 1) in den EU-12 auf den SWP zurückzuführen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass rund zwei Drittel auf andere Entwicklungen zurückzuführen wären. Die Effekte dieser Veränderungen auf Österreichs Wirtschaft wurden mit dem Makromodell simuliert.

Tabelle 5 fasst die Simulationsergebnisse zusammen. Demgemäß verursachte der SWP bis 2000 eine Reduktion des BIP um 1,6% und des Preisniveaus um 2,11%. Annahmegemäß enden diese Effekte nicht nach fünf Jahren, sondern wirken bis 2004, also über den gesamten Simulationszeitraum. Bis 2004 sinkt das BIP relativ zum Referenzszenario um 2,6% und das Preisniveau um 4,5%. Die Ergebnisse sind natürlich im Widerspruch zu Breuss (1997), was aber angesichts der unterschiedlichen modellierten Effekte nicht weiter erstaunt.

### **Tabelle 5: Simulationsergebnisse Szenarien 3**

Szenario 3 (SWP) – Abweichungen zu Basisszenario im angegebenen Jahr

|                        | kumuliert |      | durchschn. p. a. |      |
|------------------------|-----------|------|------------------|------|
|                        | 2000      | 2004 | 2000             | 2004 |
| BIP (real)             | -1,6      | -2,6 | -0,3             | -0,3 |
| Arbeitsproduktivität   | -0,7      | -0,9 | -0,1             | -0,1 |
| Arbeitslosenrate       | 0,3       | 0,4  | 0,1              | 0,0  |
| BIP-Deflator           | -2,1      | -4,5 | -0,4             | -0,5 |
| Beschäftigungsrate     | -0,7      | -1,2 | -0,1             | -0,1 |
| Lohnstückkosten (real) | 0,4       | 0,3  | 0,1              | 0,0  |
| Exporte (real)         | -3,4      | -5,2 | -0,7             | -0,6 |
| Importe (real)         | -2,2      | -3,5 | -0,4             | -0,4 |
| Löhne (real)           | -2,3      | -5,5 | -0,5             | -0,6 |

Wie verlässlich sind die angegebenen Zahlen? Dies hängt davon ab, für wie plausibel die Annahme, dass der SWP die Hälfte der tatsächlichen Reduktion der Wachstumsrate des öffentlichen Konsums erklärt, erachtet wird. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich dabei um einen Wert, für den es keine „exakte“ oder „richtige“ ökonomische Schätzung geben kann. Da das Modell ein lineares ist, ändern sich auch die Effekte linear mit der unterstellten Erklärungskraft des SWP. Andere Annahmen bezüglich der Effekte des SWP lassen sich leicht berechnen. Würde der SWP ein Viertel des tatsächlichen Rückgangs des Wachstums des öffentlichen Konsums sowie der Inflation erklären, so wäre das BIP im Jahr 2000 um 0,81% niedriger. Bei der Annahme, dass der SWP die gesamte Veränderung des öffentlichen Konsums erklärt, wäre das BIP um 3,24% niedriger.

### 4.3 Gesamteffekte

Was also sind die Gesamteffekte<sup>27</sup> der EU-Integration auf die Wirtschaft Österreichs? Angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Arbeitsproduktivität erscheint es vernünftig, eine vorsichtige Schätzung für die Größenordnung der angebotsseitigen Effekte zu verwenden. Daher werden die Simulationen mit den Annahmen von Breuss (2003, 2005), d. h. Szenario 2, übernommen und mit den Simulationen der negativen nachfrageseitigen Effekte durch den SWP, d. h. Szenario 3, kombiniert.

Dies ergibt einen Gesamteffekt (Szenario 4 in Tabelle 6) von -0,82% des BIP im Jahr 2000, sowie von -1,98% im Jahr 2004. Der Preisindex sinkt um 4,45% (2000) und 6,9% (2004). Jährlich wurde damit das Wirtschaftswachstum um 0,16%-Punkte bzw. 0,22%-Punkte gesenkt und die Inflation um 0,89 bzw. 0,77%-Punkte vermindert. Das heißt, die EU-Integration hatte einen bescheidenen, aber ökonomisch doch relevanten negativen Effekt auf das Wachstum und einen stark dämpfenden Effekt auf die Inflation. Die positiven angebotsseitigen Effekte wurden daher durch die negativen nachfrageseitigen Effekte überlagert.

**Tabelle 6: Simulationsergebnis Szenario 4**

Szenario 4 (Gesamteffekte) – Abweichungen zu Basisszenario im angegebenen Jahr

|                        | kumuliert |      | durchschn. p. a. |      |
|------------------------|-----------|------|------------------|------|
|                        | 2000      | 2004 | 2000             | 2004 |
| BIP (real)             | -0,8      | -2,0 | -0,2             | -0,2 |
| Arbeitsproduktivität   | 1,1       | 0,6  | 0,2              | 0,1  |
| Arbeitslosenrate       | 0,6       | 0,7  | 0,1              | 0,1  |
| BIP-Deflator           | -4,5      | -6,9 | -0,9             | -0,8 |
| Beschäftigungsrate     | -1,3      | -1,7 | -0,3             | -0,2 |
| Lohnstückkosten (real) | -0,1      | -0,3 | 0,0              | 0,0  |
| Exporte (real)         | -0,6      | -2,7 | -0,1             | -0,3 |
| Importe (real)         | -0,2      | -1,9 | 0,0              | -0,2 |
| Löhne (real)           | -3,7      | -7,4 | -0,7             | -0,8 |

Da die zugrunde liegende Annahme, dass der Maastrichter Vertrag und der SWP die Hälfte der tatsächlichen Veränderung des Wachstums des öffentlichen Konsums und der Inflation erklären, zwar plausibel, aber etwas willkürlich ist, sind in Tabelle 7 die Ergebnisse von Simulationen mit alternativen Annahmen, gemäß denen der Maastrichter Vertrag und SWP ein Viertel bis die ganze tatsächliche Veränderung erklären, enthalten.<sup>28</sup>



Dies führt zu folgendem Ergebnis: Würde der SWP bloß ein Viertel des Rückgangs (des Wachstums des öffentlichen Konsums und der Inflation in den EU-12-Ländern) erklären, so würden die negativen Nachfrageeffekte die positiven Angebotseffekte fast exakt egalisieren. Der Gesamteffekt wäre fast null. Würde der SWP die gesamte Veränderung verursacht haben, so würde dies einem Nettoeffekt von rund einem halben Prozentpunkt Wachstum pro Jahr weniger entsprechen und einer pro Jahr um rund 1,3%-Punkte geringeren Inflationsrate.

**Tabelle 7: Szenarien 4, 4a, 4b und 4c**

Abweichungen zu Basisszenario im angegebenen Jahr

| BIP (real)   | kumuliert |       | durchschn. p. a. |      |
|--------------|-----------|-------|------------------|------|
|              | 2000      | 2004  | 2000             | 2004 |
| Annahme 1/4  | 0,0       | -0,7  | 0,0              | -0,1 |
| Annahme 1/2  | -0,8      | -2,0  | -0,2             | -0,2 |
| Annahme 3/4  | -1,6      | -3,3  | -0,3             | -0,4 |
| Annahme 1    | -2,4      | -4,6  | -0,5             | -0,5 |
| BIP-Deflator |           |       |                  |      |
| Annahme 1/4  | -3,4      | -4,7  | -0,7             | -0,5 |
| Annahme 1/2  | -4,5      | -6,9  | -0,9             | -0,8 |
| Annahme 3/4  | -5,5      | -9,2  | -1,1             | -1,0 |
| Annahme 1    | -6,6      | -11,5 | -1,3             | -1,3 |

Anmerkung: Annahme 1/4 bedeutet, dass durch den SWP 1/4 der tatsächlichen Veränderung des Wachstums des öffentlichen Konsums und der Inflation (in den EU-12-Ländern) erklärt wird.

## 5. Veränderungen in der Einkommensverteilung

Mit dem Prozess der europäischen Integration koinzidiert zeitlich auch eine kräftige Verschiebung in der (bereinigten) Lohnquote. Dies ist in Tabelle 8 zusammengefasst. Die bereinigte Lohnquote sank im ungewichteten Durchschnitt zwischen den Zeiträumen 1981-92 und 1993-2004 um 5,1%-Punkte, in Österreich sogar um mehr als 7%-Punkte. Es ist zu vermuten, dass ein Teil dieser Umverteilung mit der europäischen Integration selbst zusammenhängt. Der Binnenmarkt, vor allem die Erleichterung von ausländischen Direktinvestitionen, betrifft die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital unterschiedlich, da beide Faktoren ungleich mobil sind. Für den immobileren Faktor Arbeit bedeutet die Integration (auch zwischen Ländern mit ähnlichem Einkommensniveau und Faktoreinkommen) eine Erhöhung der Preiselastizität der Arbeitsnachfrage, die sich in einer Schwä-

chung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertretungen, den Gewerkschaften, niederschlagen wird.<sup>29</sup>

**Tabelle 8: Bereinigte Lohnquote, privater Sektor (1960–2004, in Intervallen)**

|                 |        |        |        | 81/92-69/80   | 93/04-81/92 |
|-----------------|--------|--------|--------|---------------|-------------|
|                 | 69/80  | 81/92  | 93/04  | Prozentpunkte |             |
| Österreich      | 79,78% | 76,98% | 69,72% | -2,8          | -7,3        |
| Belgien         |        | 68,89% | 68,03% | 0,0           | -0,9        |
| Deutschland     |        |        | 65,22% | 0,0           | -1,7        |
| Dänemark        |        | 68,96% | 63,90% | 0,0           | -5,1        |
| Spanien         | 65,64% | 65,36% | 63,66% | -0,3          | -1,7        |
| Finnland        | 69,35% | 70,03% | 59,77% | 0,7           | -10,3       |
| Frankreich      | 70,92% | 68,51% | 61,24% | -2,4          | -7,3        |
| Großbritannien  | 71,11% | 71,10% | 70,39% | 0,0           | -0,7        |
| Griechenland    | 63,92% | 66,22% | 58,70% | 2,3           | -7,5        |
| Irland          |        | 72,26% | 54,38% | 0,0           | -17,9       |
| Italien         | 72,90% | 70,09% | 63,70% | -2,8          | -6,4        |
| Luxemburg       |        |        | 59,69% | 0,0           | 0,0         |
| Niederlande     | 69,81% | 65,27% | 64,42% | -4,5          | -0,8        |
| Portugal        |        | 73,06% | 74,19% | 0,0           | 1,1         |
| Schweden        | 70,68% | 66,10% | 65,53% | -4,6          | -0,6        |
| Westdeutschland | 69,21% | 66,91% |        | -2,3          | 0,0         |
| EURO-12-Länder  |        | 69,04% | 65,29% | 0,0           | -3,8        |

EURO-Länder bis 1991, mit Westdeutschland

|                   |        |        |        |      |      |
|-------------------|--------|--------|--------|------|------|
| ungewicht. Durch. | 70,33% | 69,27% | 64,17% | -1,1 | -5,1 |
|-------------------|--------|--------|--------|------|------|

Quelle: eigene Berechnungen basierend auf OECD Economic Outlook 77.

Allerdings gibt es natürlich auch andere Gründe, die zur Veränderung in der funktionalen Einkommensverteilung beitragen: der Anstieg der Weltmarkintegration der so genannten Dritten Welt, die Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder hin zu kapitalistischen Ökonomien mit beträchtlich niedrigeren Lohnniveaus, aber auch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in Europa. Im Rahmen dieser Studie war es nicht möglich, diese Effekte analytisch zu trennen.

Es ist zu vermuten, dass diese Umverteilung weitere makroökonomische Effekte nach sich zieht, da die Sparneigung aus Lohneinkommen geringer ist als aus Profiteinkommen, wie auch die Konsumfunktion, die für Österreich geschätzt wurde, belegt (siehe Anhang 1; der Unterschied in

den Konsumelastizitäten betrug fast 25%-Punkte). Eine Erhöhung der Löhne hat daher expansive Effekte über die Konsumnachfrage. Gleichzeitig ist aber zu vermuten, dass die Investitionen und die Exporte (über die Lohnstückkosten) negativ reagieren können. Der Nettoeffekt der Änderungen in der funktionalen Einkommensverteilung ist daher a priori unklar. Zwar ist er theoretisch mehrfach untersucht worden,<sup>30</sup> empirisch mangelt es aber noch an Untersuchungen.<sup>31</sup> Kleine, offene Volkswirtschaften sind typischerweise „profitgetrieben“, da die Exporte einen großen Teil der Nachfrage ausmachen. So ist, gemäß den hier vorgelegten Schätzungen, auch Österreichs Wirtschaft profitgetrieben. Allerdings lässt sich dieser Schluss nicht auf die EU verallgemeinern, da diese eine recht geringe Exportquote aufweist. Es ist also durchaus möglich, dass die EU als ganzes ein lohngetriebenes Wachstumsregime darstellt. In diesem Fall hätten die Lohnsenkungen (relativ zum Produktivitätswachstum) des vergangenen Jahrzehnts zusätzliche kontraktive Effekte gehabt.

Da aber der derzeitige Forschungsstand weder eine plausible Schätzung des Anteils der europäischen Integration am Rückgang der (bereinigten) Lohnquote erlaubt noch eine empirisch solide Identifizierung des Nachfragerregimes in der EU als lohn- oder profitgetrieben, können die Verteilungseffekte hier nicht berücksichtigt werden. Es ist bemerkenswert, wie wenig Aufmerksamkeit diese Fragestellung in der Wirtschaftsforschung bisher erhalten hat. Dies ist ein Feld, das in Zukunft mehr Aufmerksamkeit verdient, nicht zuletzt, da die Interpretation des BIP pro Einwohner als Wohlstandindikator bei sich verändernder Einkommensverteilung schwierig ist.

## 6. Wirtschaftspolitische Folgerungen

In dieser Studie wurden Schätzungen vorgelegt, die beträchtliche wachstumssenkende Effekte des wirtschaftspolitischen Regimes in der EU nahe legen. Die zentrale wirtschaftspolitische Folgerung ist daher, dass eine Reform dieses wirtschaftspolitischen Regimes, in dessen Zentrum der SWP und die EZB stehen, notwendig ist.

Der SWP und die EZB wurden in der existierenden Form entworfen, um Preisstabilität zu garantieren und der Gefahr der Insolvenz eines Mitgliedstaates, die in einer Währungsunion negative *spill over*-Effekte auf andere Staaten hätte, vorzubeugen. Beides sind wirtschaftspolitisch wichtige Ziele, in der derzeitigen Ausgestaltung resultiert das wirtschaftspolitische Regime jedoch in Wachstumshemmung. Der Euro-Raum hat sich damit der Möglichkeit beraubt, auf (symmetrische) Schocks effektiv zu reagieren: Während die EZB einseitig auf Inflationsbekämpfung ausgerichtet ist, hat die nationale Budgetpolitik nicht den Spielraum, notwendige Impulse zu setzen. Das EU-Budget ist zu bescheiden, um diese Rolle

zu übernehmen. Damit muss im Fall von makroökonomischen Schocks ein überproportionaler Anpassungsdruck von den Arbeitsmärkten getragen werden.

Faktum ist, dass in einer Währungsunion mit nationaler Fiskalpolitik die Geldpolitik eine zentrale konjunkturpolitische Rolle hat. Diese wird derzeit von der EZB nicht bzw. nur einseitig wahrgenommen. Die EZB geht von der Prämisse aus, dass ihre Aufgabe die Sicherung der Preisstabilität sei, die Vorraussetzung für das effiziente Funktionieren des Preismechanismus in der Allokation ist. Die bisherige Erfahrung legt jedoch nahe, dass dies zur Unterstützung des Wachstumsprozesses nicht ausreichend ist. Die wirtschaftspolitischen Ziele der EZB sollten daher expliziter die Stabilisierung und Förderung von Wachstum und Beschäftigung (unter Beachtung der Preisstabilität)<sup>32</sup> beinhalten.

Die Vermeidung von Überschuldung und letztendlich der Insolvenz der Mitgliedstaaten ist ein notwendiges wirtschaftspolitisches Ziel. Die Zahlungsfähigkeit oder -unfähigkeit eines Landes hängt aber nicht von dessen Budgetdefizit ab, sondern von seiner Verschuldung (sowie den Zinsen relativ zum Wirtschaftswachstum). Das wirtschaftspolitische Ziel des ausgeglichenen Budgets kann also nur ein instrumentelles Ziel sein. Eine strikte Regulierung des Budgetdefizits, namentlich die wissenschaftlich völlig unfundierte 3%-Marke der Konvergenzkriterien, ist kontraproduktiv.

Die Fiskalpolitik hat wichtige Stabilitäts-, Struktur- und soziale Funktionen. Um diese längerfristig wahrzunehmen, ist eine solide Grundlage der Einnahmen notwendig. Diese ist durch die hohe Mobilität des Produktionsfaktors Kapital zunehmend gefährdet, da Unternehmen, besonders aber Finanzanleger, leicht ausweichen können. Um eine effektive Besteuerung von Finanzeinkommen und Gewinnen in einer Situation mit hoher Kapitalmobilität zu gewährleisten, ist internationale Koordination notwendig.

Da ein großer Teil der Anpassungsleistung an makroökonomische Schocks derzeit von Arbeitsmärkten getragen wird und der Binnenmarkt den immobilen Produktionsfaktor Arbeit benachteiligt, besteht die Gefahr, dass verschiedene EU-Staaten wirtschaftspolitische Probleme mit kompetitiven realen Abwertungen über Lohnzurückhaltung begegnen. Während dies für das einzelne Land über den Export expansive Effekte haben kann, führt eine solche Politik, wenn verallgemeinert, zu kontraktiven Effekten und Verteilungsproblemen. Notwendig ist daher eine koordinierte Lohnpolitik, um einerseits die funktionale Einkommensverteilung zu stabilisieren und andererseits Lohnpolitik zur Preisstabilisierung auf europäischer Ebene zu nutzen.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Stockhammer (2005).
- <sup>2</sup> Konvergenzkriterien im Detail: (i) Inflation max. 1,5%-Punkte über preisstabilsten 3 EU-Ländern, (ii) Budgetdefizit max. 3% des BIP, (iii) öffentliche Verschuldung max. 60% des BIP oder zumindest sinkende Tendenz, (iv) Teilnahme am Europäischen Währungssystem und 2 Jahre keine Abwertung, (v) langfristiger Zinssatz max. 2%-Punkte über 3 EU-Ländern mit niedrigsten Zinsen.
- <sup>3</sup> Zitiert aus: Emerson et al. (1988) 10.
- <sup>4</sup> Mozart und Rossmann (2005).
- <sup>5</sup> Dies klingt einfacher, als es ist. Da inflationäre Wirtschaftspolitik unter dem SWP kaum realisierbar ist, bedeutet dies, dass die Anpassung in den Ländern mit höherer Inflation (oder niedrigerem Produktivitätswachstum) über deflationäre Entwicklungen, was nicht zuletzt Nominallohnsenkungen bedeutet, erreicht werden muss.
- <sup>6</sup> Ähnlich: Kramer (1994).
- <sup>7</sup> Österreich verfolgte in den 70er Jahren eine äußerst erfolgreiche, oft austro-keynesianisch genannte, Wirtschaftspolitik, durch die es gelang, die Arbeitslosigkeit deutlich unter dem europäischen Durchschnitt zu halten. Eine solche Politik wäre unter den jetzigen Rahmenbedingungen nicht mehr möglich. Die Hindernisse, die einer solchen Politik im Wege stehen, sind aber nur zum Teil auf die EU zurückzuführen. Beispielsweise wäre die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen wie Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre zur Ansiedlung der Automobil- bzw. -zulieferindustrie ebenso wie Subventionierung der verstaatlichten Industrie mit der EU-Wettbewerbspolitik unvereinbar. Da die verstaatlichte Industrie mittlerweile privatisiert wurde, ist eine solche Politik aus innenpolitischen Gründen gar nicht mehr möglich.
- <sup>8</sup> Stockhammer 2005.
- <sup>9</sup> Es ist möglich, dass die Arbeitsproduktivität durch Flexibilisierungen am Arbeitsmarkt, z. B. Zunahme von Teilzeitarbeit, in den rezenten Perioden unterschätzt wird.
- <sup>10</sup> Ausführlicher in Stockhammer (2005) Tab. 4.
- <sup>11</sup> Es gab im relevanten Zeitraum ebenso positive wie negative exogene Schocks. Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands war von einer schwachen Wachstumsdynamik geprägt, die Österreich auch ohne EU-Beitritt negativ beeinflusst hätte. Andererseits stellte die Öffnung der zentraleuropäischen Staaten über die Exporte einen positiven Schock dar.
- <sup>12</sup> Breuss (2005).
- <sup>13</sup> Stockhammer (2005).
- <sup>14</sup> Dieser Befund wird auch durch Badinger und Breuss (2005) bestätigt, die die Entwicklung des *markup* auf Grenzkosten für 46 österreichische Industrien schätzen und keinen Beleg für eine allgemeine Reduktion des *markup* finden.
- <sup>15</sup> Da die gemessene, effektive Produktivität von der Kapazitätsauslastung abhängt, ist es auch möglich, dass zwar die technische Produktivität gestiegen ist, wegen geringer Auslastung aufgrund von Nachfragemangel die gemessene Produktivität stagniert.
- <sup>16</sup> Breuss (1997) weist zusätzlich zu den Handelseffekten des WWU noch eine separate Schätzung des Sparpakets 1996 aus, bestreitet aber einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Sparpaket und den Konvergenzkriterien.
- <sup>17</sup> Rodrik (1997).
- <sup>18</sup> Baumgartner, Breuss und Kaniovski (2004).
- <sup>19</sup> Zwei andere Abweichungen vom Wifo-Makromodell sind pragmatisch motiviert. Das Modell verwendet keine Nominallohnfunktion, da diese starke Evidenz für statistische Brüche aufwies, sondern eine Reallohnfunktion, die einen Term für nicht-antizipierte Inflationsveränderung (d. h. die Differenz der Inflationsrate) beinhaltet. Statt einer Be-

schäftigungsfunktion wurde eine Produktivitätsfunktion verwendet, da dies die Simulation von Produktivitätsschocks vereinfacht.

<sup>20</sup> Siehe auch Stockhammer (2005).

<sup>21</sup> So legen z. B. Granger-Kausalitätstest nahe, dass die Kausalität vom Wirtschaftswachstum zum Budgetsaldo verläuft und nicht umgekehrt. Für den öffentlichen Konsum ist die Richtung der Kausalität jedoch vom (Wachstum des) öffentlichen Konsum(s) zum Wirtschaftswachstum.

<sup>22</sup> Die Schätzgleichung ergab folgendes Resultat:  $DLOG(PIMP) = -0,01 + 0,72 \cdot INFL\_EU12$ . Der Koeffizient ist statistisch signifikant auf dem 1% Niveau;  $R^2=0,45$ ,  $DW=2,04$ .

<sup>23</sup> Alesina und Ardanga (1998), Giavazzi und Pagano (1996).

<sup>24</sup> Persson (1996).

<sup>25</sup> Agell (1996), Gali (1998).

<sup>26</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch Prammer (2004).

<sup>27</sup> Diese Gesamteffekte sind nicht streng im Sinne eines Unterschieds zum Szenario eines Nichtbeitritts Österreichs zur EU zu interpretieren, sondern als Effekte der spezifischen Form der europäischen Integration, an der Österreich teilgenommen hat, auf die Wirtschaft Österreichs.

<sup>28</sup> Die Ergebnisse sind detaillierter im Anhang zu finden.

<sup>29</sup> Rodrik (1997) Kap. 2.

<sup>30</sup> Bhaduri und Marglin (1990).

<sup>31</sup> Bowles und Boyer (1995).

<sup>32</sup> Die Preisstabilität ist derzeit von der EZB als eine Inflation von weniger als 2% definiert. Dies ist wissenschaftlich nicht fundiert und vermutlich für eine heterogene Region wie den Euro-Raum zu restriktiv, da es häufig Deflation in einigen Ländern impliziert.

## Literatur

Agell, Jonas, Comment on Francesco Giavazzi and Marco Pagano, in: *Swedish Economic Policy Review* 3 (1996) 105-111.

Alesina, A.; Ardanga, S., Tales of Fiscal Adjustments, in: *Economic Policy* 27 (1998) 489-545.

Alesina, A.; Perotti, R., Reducing budget deficits, in: *Swedish Economic Policy Review* 3 (1996) 115-134.

Badinger, Harald; Breuss, Fritz, Has Austria's Accession to the EU Triggered an Increase in Competition? A Sectoral Markup Study, in: *Empirica* 32 (2005) 145-180.

Baumgartner, J.; Breuss, F.; Kaniowski, S., WIFO-Macromodel. An econometric model of the Austrian economy (=WIFO working papers 241, Wien 2004).

Bhaduri, Amit; Marglin, Stephen, Unemployment and the Real Wage: The Economic Basis for Contesting Political Ideologies, in: *Cambridge Journal of Economics* 14 (1990) 375-93.

Blanchard, O.; Perotti, R., An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output, in: *Quarterly Journal of Economics* (Nov. 2002) 1329-68.

Bowles, S.; Boyer, R., Wages, aggregate demand, and employment in an open economy: an empirical investigation, in: Epstein, G.; Gintis, H. (Hrsg.), *Macroeconomic policy after the conservative era. Studies in investment, saving and finance* (Cambridge 1995).

Breuss, F.; Kratena, K.; Schebeck, F., Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren, in: *WIFO-Monatsberichte, Sonderheft* (1994) 18-33.

Breuss, Fritz, An Evaluation of the Economic Effects of Austria's EU Membership, in: *Austrian Economic Quarterly* 5/4 (2000) 171-196.

Breuss, Fritz, Austria, Finland and Sweden after 10 years in the EU: expected and achie-

- ved integration effects (=Europa Institut Working Papers 65, Wien 2005).
- Breuss, Fritz, Austria, Finland and Sweden in the European Union, in: *Austrian Economic Quarterly* 4 (2003) 131-58.
- Breuss, Fritz, Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der WWU in Modellsimulationen, in: Baumgartner, J.; Breuss, F.; Kramer, H.; Walterskirchen, E., *Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion* (WIFO, Wien 1997).
- Breuss, Fritz, Gesamtwirtschaftliche Evaluierung der EU-Mitgliedschaft Österreichs, in: *WIFO Monatsberichte* 72/8 (1999) 551-575.
- Breuss, Fritz; Schebeck, Fritz; Die Vollendung des EG-Binnenmarkts. Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen für Österreich (WIFO, Wien 1989).
- Eichengreen, B.; Wyplosz, C., The Stability Pact: more than a minor nuisance?, in: *Economic Policy* 26 (1998) 67-113.
- Emerson, M.; Aujan, M.; Catinat, M.; Goybet, P.; Jacquemin, A., *The Economics of 1992* (Oxford 1988).
- Gali, Jordi, Discussion, in: *Economic Policy* 27 (1998) 518-520.
- Giavazzi, F.; Pagano, M., Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience, in: *Swedish Economic Policy Review* 3 (1996) 67-103.
- Giavazzi, F., Pagano, M., Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of Two Small European Countries (=NBER Macroeconomics Annual, Washington, D. C., 1990) 75-110.
- Hjelm, Göran, Is private consumption higher (lower) during periods of fiscal contraction (expansions)?, in: *Journal of Macroeconomics* 24 (2002) 17-39.
- Keuschnigg, C.; Köhler, W., Austria in the European Union: Dynamic Gains from Integration and Distributional Implications, in: *Economic Policy* 22 (1996) 155-211.
- Kramer, Helmut, Österreich EU-Beitritt: Zusammenfassende Überlegungen, in: *Wifo-Monatsberichte, Sonderheft* (1994) S5-S11.
- Kramer, Helmut, Politische Überlegungen zur Währungsunion, in: Baumgartner, J.; Breuss, F.; Kramer, H.; Walterskirchen, E. (Hrsg), *Auswirkungen der Wirtschafts- und Währungsunion* (WIFO, Wien 1997).
- Mozart, Irene; Rossmann, Bruno, Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005 – Details und Kritik, in: *Kurswechsel* 2 (2005) 83-89.
- Persson, Torsten, Comment on Alberto Alesina and Roberto Perotti, in: *Economic Policy Review* 3 (1996) 135-38.
- Prammer, Doris, Wirken Budgetkonsolidierungen expansiv? Kritische Würdigung der Literatur zu nicht-keynesianischen Effekten der Fiskalpolitik mit einer Fallstudie für Österreich, in: *Geldpolitik und Wirtschaft* 3 (2004) 36-56.
- Rodrik, Dani, Has globalization gone too far? (Washington, D. C., 1997).
- Stockhammer, Engelbert, Wirtschaftliche Effekte des EU-Beitritts. Ein Literaturüberblick, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 31/3 (2005) 325-54.

# Tabellenanhang: Tabelle A1: Regressionsergebnisse für den Multiplikator des öffentlichen Konsums

| Specification | (1)    |       | (2)    |       | (3)    |       | (4)    |       | (5)    |       |
|---------------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| Variable      | Coeff. | Prob. | Coeff. | Prob. | Coeff. | Prob. | Coeff. | Prob. | Coeff. | Prob. |
| C             | 0,011  | 0,13  | 0,008  | 0,27  | 0,009  | 0,20  | 0,005  | 0,66  | 0,005  | 0,64  |
| G_CGV(-1)     | 0,619  | 0,02  | 0,274  | 0,28  | 0,548  | 0,02  | 0,643  | 0,08  | 0,755  | 0,03  |
| dummy91       | 0,032  | 0,06  | 0,027  | 0,07  | 0,026  | 0,08  | 0,028  | 0,10  | 0,025  | 0,10  |
| dummy92       | -0,031 | 0,08  | -0,036 | 0,03  | -0,027 | 0,09  | -0,034 | 0,07  | -0,032 | 0,06  |
| G_GDPV(-1)    |        |       | 0,459  | 0,00  |        |       |        |       |        |       |
| G_IBV(-1)     |        |       |        |       | 0,164  | 0,00  |        |       | 0,205  | 0,02  |
| G_XGSV(-1)    |        |       |        |       |        |       | 0,118  | 0,19  | -0,046 | 0,65  |

|                       |        |  |        |  |        |  |        |  |        |
|-----------------------|--------|--|--------|--|--------|--|--------|--|--------|
| R-squared             | 0,229  |  | 0,394  |  | 0,416  |  | 0,325  |  | 0,483  |
| Adjusted R-squared    | 0,164  |  | 0,325  |  | 0,347  |  | 0,207  |  | 0,360  |
| S.E. of regression    | 0,016  |  | 0,014  |  | 0,014  |  | 0,016  |  | 0,014  |
| Sum squared resid     | 0,009  |  | 0,007  |  | 0,007  |  | 0,006  |  | 0,004  |
| Log likelihood        | 110,7  |  | 115,5  |  | 113,4  |  | 78,9   |  | 79,6   |
| Durbin-Watson stat    | 1,258  |  | 2,037  |  | 1,881  |  | 1,571  |  | 1,649  |
| Mean dependent var    | 0,028  |  | 0,028  |  | 0,028  |  | 0,033  |  | 0,032  |
| S.D. dependent var    | 0,018  |  | 0,018  |  | 0,018  |  | 0,018  |  | 0,018  |
| Akaike info criterion | -5,333 |  | -5,525 |  | -5,560 |  | -5,282 |  | -5,450 |
| Schwarz criterion     | -5,164 |  | -5,314 |  | -5,346 |  | -5,044 |  | -5,162 |
| F-statistic           | 3,558  |  | 5,693  |  | 6,057  |  | 2,764  |  | 3,927  |
| Prob(F-statistic)     | 0,024  |  | 0,001  |  | 0,001  |  | 0,052  |  | 0,011  |

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| CGV/GDPV (Durchs.)    | 0,2   |
| Multiplikator für CGV | 3,094 |
| Langfristiger Effekt. |       |

|       |
|-------|
| 1,371 |
| 0,507 |

|       |
|-------|
| 2,742 |
|-------|

|       |
|-------|
| 3,215 |
|-------|

|       |
|-------|
| 3,776 |
|-------|



## Anhang: Modellzusammenfassung

### A1 Gleichungen

BIP-Deflator:

$$DLOG(PGDP) = -0.003 + 0.41 * DLOG(GDPV(-1)) + 0.13 * DLOG(PIMP) + 0.25 * D(ULC(-1)) + 0.65 * DLOG(PGDP(-1))$$

Löhne (im privaten Sektor, real):

$$DLOG(W SSE / PGDP) = 0.03 + 0.41 * DLOG(PROD(-1)) - 7.6 * ((1 - (ETB(-1) / POPT(-1))) / 100) - 0.41 * DLOG(PGDP, 2) + 0.41 * DLOG(W SSE(-1) / PGDP(-1))$$

Arbeitslosenrate:

$$D(UNR) = 0.12 - 0.35 * D((ETB / POPT) * 100) - 0.95 * D((EG / POPT) * 100) + [AR(1) = 0.402]$$

Privater Konsum (real):

$$DLOG(CPV) = 1.69 + 0.5 * DLOG((WSB + CGW) / PGDP) + 0.25 * DLOG(OSB / PGDP) - 0.31 * LOG(CPV(-1)) + 0.22 * LOG((WSB(-1) + CGW(-1)) / PGDP(-1)) + 0.06 * LOG(OSB(-1) / PGDP(-1))$$

Arbeitsproduktivität (im privaten Sektor):

$$DLOG(PROD) = 0.01 + 0.71 * DLOG(GDPBV, 2) + 0.59 * DLOG(PROD(-1)) - 0.001 * UNR + 0.04 * D(RAD(-1))$$

Budgetsaldo (in % des BIP):

$$(NLG / PGDP * 100) / GDPV = -0.006 + 0.29 * DLOG(GDPV) - 0.01 * D(UNR) - 0.25 * DLOG(CGV + IG V) + 0.87 * ((NLG(-1) / PGDP * 100) / GDPV(-1))$$

Löhne (im Staatssektor, real):

$$DLOG(WRG) = -0.003 + 0.88 * DLOG(W SSE)$$

Importe (real):

$$DLOG(MGSV) = 0.004 - 0.01 * DLOG(MGSV(-1)) + 1.91 * DLOG(GDPV) + 0.24 * DLOG((PGDP(-1)) / (PIMP(-1)))$$

Export-Deflator:

$$DLOG(PXGS) = -0.001 + 0.51 * DLOG(PIMP) + 0.38 * DLOG(PGDP)$$

Private Investitionen (real):

$$DLOG(IPV) = -0.26 - 0.14 * (LOG(IPV(-1)) - LOG(GDPV(-1))) + 1.4 * DLOG(CPV()) + 0.35 * DLOG(XGSV()) - 0.01 * D(IRLR2())$$

Exporte (real):

$$DLOG(XGSV) = -2.87 + 1.68 * DLOG(GDPV\_EURO12) - 1.05 * DLOG(PXGS / PIMP) + 0.29 * LOG(GDPV\_EURO12(-1)) - 0.14 * LOG(XGSV(-1)) + 0.89 * DLOG(GDPVD\_HUN) * T93$$

### A2 Identitäten

$$GDPV = CPV + IPV + CGV + IG V + XGSV - MGSV$$

$$OSB = (GDPBV * PGDP) / 100 - (W SSE * EEP) / 1000000$$

$$ULC = ((W SSE * EEP / 100000) / (GDPBV * PGDP)) * (ETB / EEP)$$

$$DLOG(ETB) = DLOG(GDPBV) - DLOG(PROD)$$

$$EEP = ETB - ES$$

$$GDPBV = GDPV - (CGW / PGDP) * 100 - (TIND / PGDP) * 100$$

$$WSB = (W SSE * EEP) / 1000000$$

$$GDP = GDPV * PGDP / 100$$

$$EG = CGW * 1000000 / WRG$$

$$CGW = (CGV * PGDP) / 100 * CG\_COMP$$

$$TIND = GDPBV * PGDP / 100 * TI\_SHARE$$

$$IG V = CGV * IG\_SHARE$$

Exogene Variablen (für die Schätzung):

CGV, CGW, ES, GDPV\_EURO12, GDPVD\_HUN, IGV, IRLR2, PIMP, POPT, RAD, TIND

Exogene Variablen (für die Simulation):

CG\_COMP, CGV, ES, GDPV\_EURO12, GDPVD\_HUN, IG\_SHARE, IRLR2, PIMP, POPT, RAD, TI\_SHARE

Definition der für die Simulation konstant gehaltenen Variablen:

$CG\_COMP = CGW / (CGV * PGDP / 100)$

### A3 Variablendefinitionen

| Variable    | Bezeichnung                                          |
|-------------|------------------------------------------------------|
| BSALDO      | Anteil Budgetsaldo am BIP                            |
| CG_COMP     | Zusammensetzung staatlicher Konsum                   |
| CGV         | Staatlicher Konsum, real                             |
| CGW         | Staatliche Lohnausgaben, nominell                    |
| CPV         | Privater Konsum, real                                |
| E_SHARE     | Arbeitslosenrate                                     |
| EEP         | Abhängige Beschäftigung im Business-Sektor           |
| EG          | Beschäftigung Staat                                  |
| ES          | Selbstständige                                       |
| ETB         | Beschäftigung Business-Sektor                        |
| GDP         | BIP, nominell                                        |
| GDPB        | BIP Business-Sektor, nominell                        |
| GDPBV       | BIP Business-Sektor, real                            |
| GDPV        | BIP, real                                            |
| GDPV_EURO12 | BIP Euro 12 – Staaten, real                          |
| GDPV_HUN    | BIP Ungarn, real, auf Basis 2000 PPP US\$            |
| GROWTH_INV  | Wachstumsrate Investitionen                          |
| GROWTH_W    | Wachstumsrate Löhne                                  |
| GROWTH_Y    | Wachstumsrate BIP                                    |
| IG_SHARE    | Verhältnis Investitionen/Konsum, Staat               |
| IGV         | Staatliche Investitionen, real                       |
| INFLATION   | Inflation                                            |
| IPV         | Private Investitionen, real                          |
| IRLR2       | Zinssatz langfristig, real, basiert auf BIP-Deflator |
| MGSV        | Importe, real                                        |
| NLG         | Budgetdefizit, nominell                              |
| NX_SHARE    | Anteil Nettoexporte am BIP, nominell                 |
| NXV_SHARE   | Anteil Nettoexporte am BIP, real                     |
| OSB         | Profite, nominell                                    |
| PGDP        | BIP-Deflator                                         |
| PIMP        | Import-Deflator                                      |
| POPT        | Arbeitsbevölkerung                                   |
| PROD        | Arbeitsproduktivität, Business-Sektor, real          |
| PXGS        | Export-Deflator                                      |
| RAD         | Anteil F&E-Ausgaben am BIP                           |
| TI_SHARE    | Indirekte Steuern, Anteil am BIP Business-Sektor     |
| TIND        | Indirekte Steuern, nominell                          |
| ULC         | Arbeitskosten, real                                  |
| UNR         | Arbeitslosenrate                                     |
| WRG         | Löhne von Staatsbeschäftigten, nominell              |
| WSB         | Lohnsumme Business-Sektor                            |
| WSSE        | Löhne Business-Sektor                                |
| XGSV        | Exporte, real                                        |

## Zusammenfassung

Mit dem EU-Beitritt waren hohe Erwartungen verbunden, Wachstumseffekte von einem halben Prozentpunkt pro Jahr wurden erwartet. Tatsächlich ist das Wachstum seit dem EU-Beitritt jedoch gefallen. Die existierenden Studien fokussieren einseitig auf die angebotsseitigen Effekte der Europäischen Integration und vernachlässigen dabei restriktive nachfrageseitige Effekte des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der Artikel stellt Simulationsergebnisse vor, in denen sowohl Angebots- als auch nachfrageseitige Effekte berücksichtigt werden. Das den Simulationen zugrunde liegende Modell ist dem Wifo-Makromodell strukturell ähnlich. Die Simulationsergebnisse legen nahe, dass insgesamt von der EU-Integration Österreichs leicht kontraktive Effekte auf Österreichs Wirtschaft ausgegangen sind.

# Wirtschaft & Umwelt

Die Zeitschrift für Umweltpolitik

**Wir schreiben, was  
Menschen&Umwelt  
bewegt.  
In der Politik. Im  
Betrieb. Im Leben. Alle  
drei Monate neu.  
Ein Jahr Wirtschaft &  
Umwelt kostet € 7,20.  
Für AK-Mitglieder ist die  
Zeitschrift kostenlos.  
Rufen Sie an. Bestellen  
Sie Ihr Gratis-Probenheft.**



**01/501 65-2698  
www.wirtschaftundumwelt.at**

**AK** **UMWELT**

---

# Gewerkschaftsstrategien auf globaler Ebene. Zur Entstehung eines breiten Repertoires

Nikolaus Hammer

---

Spätestens seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation sieht sich die internationale Gewerkschaftsbewegung einer Reihe von Herausforderungen gegenüber, die vielleicht als solche nicht unbedingt neu sind, jedoch in sehr prägnanter Form auftreten. Hier ist vor allem die Herausbildung einer neuen globalen politischen Ökonomie zu nennen, an der zumindest zwei Dimensionen unterschieden werden sollen. Einerseits sind die letzten Jahrzehnte auf institutioneller Ebene vom hegemonialen Aufstieg multilateraler Finanz- und Handelsorganisationen – Weltbank, Weltwährungsfonds (IMF), Welthandelsorganisation (WTO) – gekennzeichnet, d. h. einer Abwertung nationaler und internationaler Institutionen der Sozialpolitik wie z. B. der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) bzw. des Nationalstaats.<sup>1</sup> Andererseits sind auf der Ebene der Produktion mit den multinationalen Konzernen (MNKs) mächtige Akteure aufgekommen, die durch vielfältige geographische Produktionsverlagerungen wie auch der Ausgliederung bestimmter Unternehmensfunktionen zur Herausbildung komplexer globaler Warenketten beitrugen.<sup>2</sup> Schließlich stellt das Ende des Kalten Krieges mit seinen Auswirkungen auf die internationale Gewerkschaftspolitik einen eigenständigen politischen Faktor dar. Der Umbruch 1989 bestätigte die abnehmende Bedeutung des (kommunistischen) Weltgewerkschaftsbundes, als dessen Mitgliedsorganisationen zum Internationalen Bund freier Gewerkschaften (IBFG) und dem Weltverband der Arbeitnehmer (WVA) sowie den damit verbundenen sektoralen Föderationen wechselten.<sup>3</sup>

Allerdings stellen die obigen politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen auch einen Anknüpfungspunkt für eine Neukonfiguration politischer Koalitionen auf globaler Ebene dar. In der Folge wird versucht, bedeutende Aspekte dieser inhaltlichen und strategischen Neukonfiguration für die internationale Gewerkschaftsbewegung nachzuzeichnen. Ein Abriss historischer Formen gewerkschaftlichen Internationalismus stellt den Hintergrund dar, vor dem in den folgenden Abschnitten die inhaltliche Zuspitzung auf Kernarbeitsnormen, der strategische Fokus auf MNKs sowie

eine stärkere Praxis artikulierter (lokal-global innerhalb der Gewerkschaftsbewegung wie auch mit NROs) Kampagnen diskutiert wird. Abschließend werden noch die Internationalen Rahmenvereinbarungen (IRVs), die die Globalen Gewerkschaften (GUFs, Global Union Federations) zunehmend mit MNKs abschließen, sowie die Rolle Europäischer Betriebsräte (EBRs) in diesem Prozess analysiert. Obwohl sich diese Entwicklungen noch in ihrem Anfangsstadium befinden, stellen IRVs und EBRs wichtige institutionelle Plattformen bereit, auf deren Basis innovative vernetzte Kampagnen geführt werden können.

## 1. Formen gewerkschaftlichen Internationalismus

Angesichts der kontinuierlichen Neuorientierung der letzten Jahrzehnte steht außer Frage, dass sich die gewerkschaftlichen Handlungsstrategien weiter entwickelt und ausgeweitet haben. Dennoch kann im Prinzip das gesamte Repertoire aktueller Strategien auf unterschiedliche Entwicklungsstadien des gewerkschaftlichen Internationalismus zurückgeführt werden. Tradition haben auch die zwei Orientierungspole des sozialen Dialogs einerseits, der Mobilisierung, des Kampfes um gewerkschaftliche Grundrechte und der Kampagnen auf Unternehmensebene andererseits. Hyman (2005) bezeichnet ersteres als bürokratisches Modell (Internationalismus von oben) und zweiteres als Agitator-Modell (Internationalismus von unten). Die Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation als Teil einer Struktur internationaler Organisationen ermöglichte die Herausbildung eines weiteren Modells, das des (in der Regel männlichen) sozialpolitischen bzw. Arbeiter-Diplomaten.

Vieles dieser schematischen Modelle ebenso wie die Spannungen zwischen einem Internationalismus, der die politische im Gegensatz zur wirtschaftlichen Dimension betont, und einem, der seine Schlagkraft hauptsächlich aus der nationalen Ebene im Gegensatz zu internationaler Organisation und Mobilisierung bezieht, ziehen sich bis heute durch die Geschichte. Allein der ideologische Dualismus scheint der Vergangenheit anzugehören. Zum Beispiel existierte schon die Bühne, die mit der Gründung der IAO für den Arbeiter-Diplomaten entstand, parallel zu einer Argumentation, die die internationalisierten Unternehmen der 1920er Jahre in den Mittelpunkt des strategischen Fokus stellten.<sup>4</sup> In den 1960er Jahren, als die Bedeutung der IAO innerhalb der Vereinten Nationen noch nicht von neoliberaler Seite untergraben wurde, bezogen sich alle internationalen gewerkschaftspolitischen Strategien in einer oder anderer Form auf das Phänomen der multinationalen Konzerne: sei es die Auffassung, dass MNKs zu internationalen Kollektivverhandlungen führen würden (evolutionärer Optimismus); dass weiterhin nationale Interessen trotz des Aufkommens der MNKs dominieren, *eben weil* es zu keinen internationalen

Kollektivverhandlungen kam (unternehmerische Skepsis); dass die neue internationale Arbeitsteilung nationale Gewerkschaften gegeneinander positionieren würde (linker Pessimismus); bzw. dass die Mobilität der MNKs überschätzt würde und nationale Regierungen die Bedingungen für Direktinvestitionen schaffen könnten (nationaler Alternatismus).<sup>5</sup>

Während der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBFG), der nationale Spitzenorganisationen föderiert, vielleicht einen politischeren Internationalismus vertrat, trug die größere berufliche Homogenität der (sektoral organisierten) internationalen Gewerkschaftssekretariate zu einer pragmatischeren Dienstleistungs-Orientierung letzterer bei.<sup>6</sup>

Die Herausbildung einer neuen internationalen politischen Ökonomie in den 80er und 90er Jahren trug schließlich sowohl zu einer klareren Arbeitsteilung zwischen IBFG und internationalen Gewerkschaftssekretariaten (nun *Global Unions*) als auch vor allem zu der Entwicklung eines breiteren strategischen Repertoires bei. Dies hatte bedeutende Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen verschiedenen gewerkschaftlichen Ebenen und stellte damit auch gewerkschaftliche Praxen in Frage, die ‚Internationalismus von oben‘ stark betonen.

Einerseits hatte das andauernde politische Patt um soziale Grundrechte in den internationalen Organisationen zur Folge, dass diplomatische Strategien und die Betonung des sozialen Dialogs innerhalb dieser Institutionen an Bedeutung verloren. Trotz der wahrgenommenen Organisationsschwäche des IBFG anlässlich des WTO-Treffens in Singapur, dessen offizielle Position durch offene Uneinigkeiten unter den eigenen Mitgliedern untergraben wurde, gelang es in der Folge, die Agenda auf (Kern-) Arbeitsnormen zuzuspitzen. Andererseits führte das Wachstum der MNKs auch zu einer Aufwertung von institutionellen Foren industrieller Beziehungen, die innerhalb der MNKs oft eine stärkere international (istisch)e Orientierung entwickelten. Damit wurden starke nationale Gewerkschaften, Europäische Betriebsräte, Weltunternehmensräte und Weltbetriebsräte aufgewertet.

Die Frage, warum in den 60er Jahren Bemühungen, Weltbetriebsräte zu installieren, weitgehend gescheitert sind, sich in den 90er Jahren jedoch eine Reihe von gewerkschaftlichen Instrumenten und Strategien herauskristallisierte, kann zweifach beantwortet werden. Einerseits war die globale wirtschaftliche Verflechtung auf (relativ) wenige MNKs konzentriert, die an der Spitze von producentengesteuerten Warenketten standen.<sup>7</sup> Die gegenwärtige Verbreiterung des gewerkschaftlichen Repertoires findet jedoch vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Liberalisierung statt, ebenso wie der flacheren und flexibleren Organisation von abnehmergesteuerten Warenketten. (Vielfach waren es diese, die den Ausgangspunkt für globale Kampagnen gegen Kinderarbeit, *sweatshops* etc. bildeten.) In den folgenden Abschnitten sollen nun zentrale Eckpfeiler dieses erweiterten

Repertoires vorgestellt und diskutiert werden – und damit auch zentrale Aspekte des Übergangs von einem ‚nationalen Internationalismus‘ zu einem ‚transnationalen Internationalismus‘.<sup>8</sup>

## 2. Handelsliberalisierung und soziale Grundrechte

Mit der zunehmenden globalen Liberalisierung von Investitionen und Handel rückte die Debatte um eine so genannte ‚Sozialklausel‘, in der weitere Liberalisierungen von der Einhaltung fundamentaler Arbeitsnormen abhängig gemacht wurden, immer mehr in den Mittelpunkt.

Der Begriff der Sozialklausel hat seinen Ursprung in den 1960er und 1970er Jahren, als der IMB versuchte, auf die Zunahme von Direktinvestitionen, das Wachstum der MNKs sowie die GATT-Verhandlungen über die Handelsliberalisierung, die 1973 begannen, zu reagieren. In den 1970er und 1980er Jahren bemühte sich die internationale Gewerkschaftsbewegung sehr stark, eine Arbeitsgruppe zu Arbeitsstandards innerhalb des GATT zu etablieren.<sup>9</sup> Dies entwickelte sich zu einer umfassenderen Kampagne für das letzte Treffen des Uruguay-Zyklus 1994 und das erste WTO-Treffen 1996 in Singapur. In Reaktion auf die Fehlschläge in Singapur sowie in Vorbereitung des WTO-Treffens in Seattle 1998 überdachte der IBFG seinen Ansatz. Dieser Ansatz war insofern erfolgreich, als er die EU dazu bewegte, Arbeitsstandards zu unterstützen; weiterhin wurde er benutzt, um Arbeitsstandards innerhalb der Mechanismen der WTO anzusprechen, z. B. in deren Trade Policy Review Mechanism (TPRM).

„First, the ICFTU would develop the overall arguments and rationale to support the strategies of the campaign. Next, through regional and sub-regional activities, affiliates would be informed about and discuss the goals. National affiliates would then be called upon to lobby their governments. Governments would then, it was hoped, support the trade/labour rights linkages at the Seattle Ministerial. In addition the ICFTU created a Trade and International Labour Standards (TILS) task force composed of representatives of national affiliates, ITSs, TUAC and ETUC to develop and coordinate this campaign. The establishment of a web site and e-mail discussion group were also effectively utilised to develop and implement this campaign.“<sup>10</sup>

Die lange Kampagne und Debatte um eine Sozialklausel wirft eine Reihe wichtiger Aspekte internationaler politischer Ökonomie auf, von denen hier auf den Inhalt und die Auswirkungen einer Sozialklausel, deren potenzielle Foren sowie die Implikationen für internationale Gewerkschaftsstrategien kurz näher eingegangen werden soll.

Ein erstes Problem bestand darin, dass der Mechanismus einer Sozialklausel vielerorts als protektionistisch verstanden wurde, weshalb sie von einer Reihe von Regierungen und auch von einigen Gewerkschaften



des globalen Südens abgelehnt wurde. Es kostete den IFBH gehörige Anstrengung, deutlich zu machen, dass eine Sozialklausel nicht auf inhaltliche Regulierungen wie z. B. auf einen globalen Mindestlohn abzielt, sondern auf grundlegende Menschenrechte und diesbezügliche Rahmenregulierungen. Schon 1994 sprach sich die IAO gegen etwaige Sanktionen im Falle der Verletzung von Arbeitsnormen aus und konzentrierte sich auf die Förderung und Verbreitung dieser Standards. Nach dem WTO-Treffen in Singapur wurde nun einerseits in ausführlichen Studien belegt, dass fundamentale Arbeitsrechte keine negativen Auswirkungen auf den globalen Handel haben.<sup>11</sup> Andererseits repositionierte sich die IAO 1998 gegenüber der WTO und den internationalen Finanzinstitutionen mit ihrer „Deklaration über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“, die Kernarbeitsnormen definierte und einen Folgemechanismus beinhaltete. Ein weiterer multilateraler Impuls kam 2000 von der Revision der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die sich mit einem kohärenteren Implementationsmechanismus nun auch auf Menschenrechte und IAO-Normen bezieht.<sup>12</sup>

Ein zweites Problem bestand darin, dass die Forderung nach einer Sozialklausel innerhalb des etablierten institutionellen Rahmens der Vereinten Nationen gedacht war, d. h. sie wurde zu einer Angelegenheit von IAO und WTO. Die realen Verhältnisse der neuen internationalen politischen Ökonomie waren zu diesem Zeitpunkt allerdings von einer klaren Hegemonie der WTO geprägt, die bis dato jeglichen multilateralen Fortschritt verhinderte. In solch einer Situation bleibt konsequenterweise nur eine Rückkehr zu bilateralen Mechanismen, die – gestützt auf IAO-Normen – die Einhaltung von fundamentalen Arbeitsnormen mit Handelsliberalisierung verknüpft. Douglas *et al.* (2004) beschreiben die Funktion des „Generalized System of Preferences“ der USA, eines bilateralen Mechanismus, als stark abhängig von politischen Überlegungen der jeweiligen Regierung. Greven (2005) kommt darüber hinaus sowohl für die Mechanismen in bilateralen Abkommen der USA und der EU als auch für die regionaler Handelsabkommen (z. B. NAFTA) zu einem ähnlichen Schluss.

Drittens boten die Ereignisse in Singapur einen Anstoß für die internationale Gewerkschaftsbewegung, ihre Politik und Strategien in der *Millennium Review* zu überdenken.<sup>13</sup> Diese Studie wurde von LO Norwegen initiiert und finanziert und zielte – unterstützt von der brasilianischen CUT, der südafrikanischen COSATU und der AFL-CIO (USA) – mehr oder weniger explizit auf eine Reorganisation des IBFG. In der Folge konzentrierte sich der IBFG stärker auf die Integration der IAO-Erklärung in die Finanzierungskriterien von Weltbank und Währungsfonds, während die *Global Unions* gegenüber diesen Institutionen eigene, jedoch sektorspezifische, Kampagnen entwickelten. In diesem Prozess koordinierter Strategien<sup>14</sup> bewegte sich schließlich auch der Ansatz des IBFG einer stärkeren

Betonung des Kampagnenelements.

Die Debatte um Handelsliberalisierung und Arbeitsstandards führte unbestreitbar zu einer Weiterentwicklung der inhaltlichen und strategischen Position der internationalen Gewerkschaftsbewegung. In einer Übersicht internationaler Arbeitsstandards schlagen Block *et al.* (2001) eine Unterscheidung von vier Modellen, nicht nach der Ebene (Unternehmen, bilateral, regional, multinational), sondern nach der Logik der Regulation vor: das legislative Modell, Handelssanktionen, das multilaterale Durchsetzung sowie das freiwilliger Standards. In der Folge wird sich zeigen, dass Gewerkschaften es verstanden, innovative Strategien und Instrumente zu entwickeln, die Aspekte unterschiedlicher Regulationslogiken auf Unternehmensebene zusammenführen.

### 3. Verhaltenskodizes

Nachdem MNKs, als Gegenstück der Globalisierung und im Kontext der sozialen Verantwortung der Unternehmen, zunehmend freiwillige Verhaltenskodizes formulierten, bemühten sich die Gewerkschaften in den 1980er und 1990er Jahren, diese Verpflichtungen zumindest hinsichtlich der Berücksichtigung grundlegender Arbeitsrechte zu beeinflussen. Gleichzeitig zur Entwicklung von Kampagnen für Verhaltenskodizes in MNKs – angesichts sich verschlechternder Arbeitsbedingungen in südlichen Produktionsstätten<sup>15</sup> – kritisierten GUFs allerdings deren Form und konkrete Ausgestaltung.

Freiwillige Kodizes stellen selbstregulatorische Instrumente von Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen dar und stehen im Gegensatz zu solchen mit gesetzlicher Grundlage, wie z. B. den tripartistisch ausgehandelten multilateralen Übereinkommen der IAO. Verhaltenskodizes signalisieren eine Entwicklung von universellen, substantiven und staatlich garantierten Normen hin zu privater Selbstregulation, die sehr stark auf prozedurale Aspekte abstellt<sup>16</sup> und die Regulierung von sozialen Rechten zunehmend in das Wirtschafts- und Konsumentenrecht verschiebt.<sup>17</sup> Andererseits stellen Kodizes eine Alternative dar, mit den Schwächen der vorhandenen Regulationsstruktur umzugehen, und bieten, z. B. in der Form von *multi-stakeholder*-Kodizes, eine Grundlage für breitere Koalitionen zwischen Gewerkschaften und NROs.

Als Antwort auf die schnelle Verbreitung vieler unterschiedlicher Kodizes haben einige Studien versucht, deren Ursprünge, Inhalte und Abläufe zu kategorisieren.<sup>18</sup> In einer dieser Arbeiten analysierte die IAO (1998) 215 Verhaltenskodizes unter einer relativ breiten Definition, die später von Urminsky (o. J.) auf 258 Kodizes ausgeweitet wurde. In dieser Studie stehen drei Aspekte heraus. Erstens wurde eine Unterscheidung getroffen zwischen Modellkodizes als empfohlenen Vorlagen und operationellen Ko-

dizes, die spezifische Verhaltensverpflichtungen beinhalten. Während Modellkodizes (13% aller Kodizes) relativ gleichmäßig von Arbeitgeberorganisationen, Gewerkschaften und NROs entworfen wurden, waren es vor allem Unternehmen, die operationelle Kodizes entwickelten (69% aller Kodizes). Zweitens unterstreichen sowohl Fokus als auch Inhalt der Verhaltenskodizes, d. h. deren Nichtberücksichtigung von Kernarbeitsnormen, wie weit sie von realen Machtverhältnissen am Arbeitsplatz entfernt waren. Urminsky (o. J., S. 21) fasst die Inhalte dieser Kodizes folgendermaßen zusammen:

„While 72 per cent of the codes reviewed mentioned health and safety ... relatively few codes (33 per cent) addressed one or both of freedom of association and collective bargaining. A review of references to international labour standards yields similar conclusions.“

Der Fokus dieser Kodizes war generell unilateral. In den Fällen, in denen Gewerkschaften Verhaltenskodizes unterstützt haben, wie z. B. die Internationale Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeitervereinigung (ITBLAV), trafen sie auf Widerstand, sobald sie versuchten, Arbeitsnormen zu integrieren. Verhaltenskodizes beinhalteten eine Reihe problematischer Elemente: Zugang zu Information, inhaltlicher Umfang, Reichweite, Grad der Verpflichtung und, als zentrale Aspekte, Implementierung, Überwachung und etwaige Sanktionen.<sup>19</sup> Drittens kann jedoch ein Anstieg der *multi-stakeholder*-Kodizes beobachtet werden, d. h. Kodizes, die Unternehmen, Gewerkschaften und NROs involvieren. Insofern *multi-stakeholder*-Kodizes Gewerkschaften als Interessenvertreter anerkennen und Arbeitsrechte in die Kodizes aufnehmen, können sie jedoch als Schritt zu einer neuen Steuerungsweise ‚sozialer Verantwortung‘ angesehen werden.

Unter den GUFs nimmt die ITBLAV – bedingt durch die Struktur des globalisierten Textilsektors sowie der relativ fragmentierten Organisationsstärke – insofern eine gewisse Sonderstellung ein, als sie Verhaltenskodizes offensiv weiterentwickelt hat. In diesem Fall wurden Kodizes zu einem umfangreichen und detaillierten Instrument ausgearbeitet. Mit der Euratex Charter und der Cotance Charter wurden für den Textilsektor sowie die Leder verarbeitende Industrie auch zwei Kodizes auf sektoraler europäischer Ebene abgeschlossen.<sup>20</sup> Diese Entwicklung zeigt, dass die Integration von Kernarbeitsnormen – zumindest unter diesen strukturellen Bedingungen – über Kodizes und sogar sektorale Kodizes verfolgt werden kann, im Fall der ITBLAV über die des Europäischen Sozialen Dialogs.

Die Verfolgung von Verhaltenskodizes kann ein wichtiges Ziel für Gewerkschaften sein, insbesondere da, wo in Kooperation mit NROs gleichzeitig auch eine Grundlage geschaffen wurde, um Unternehmenspraktiken zu beeinflussen und infrage zu stellen (vor allem z. B. im Bereich von Kinderarbeit). Die Entwicklung dieser Kodizes war auch insofern beutend, als sie als Teil eines umfassenderen Prozesses dazu beitrug, die Proble-

matik (zwischen GUFs und MNKs) auf das Thema der Kernarbeitsnormen zuzuspitzen. Dies wurde strategisch in den 90er Jahren im Rahmen der Kampagne um eine ‚Sozialklausel‘ in der WTO erreicht, inhaltlich mit der ‚Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit‘, mit der die IAO 1998 die Bedeutung der Kernarbeitsnormen unterstrich.<sup>21</sup> Aus diesem Kontext heraus entstanden Internationale Rahmenvereinbarungen, die die Ausrichtung der Kodizes auf MNKs beibehielten, jedoch den Rahmen und die Reichweite inhaltlicher und prozeduraler Aspekte der Kodizes weiterentwickeln und ausdehnen konnten.<sup>22</sup> Dies soll in den nächsten Abschnitten näher beleuchtet werden.

#### **4. Aufwertung der Kernarbeitsnormen**

Während der 90er Jahre und in die 2000er hinein hat die Kampagne um fundamentale Arbeitsrechte die Aktivitäten der globalen Gewerkschaften sowie des IBFG auf ein präzises Ziel hin geschärft. Diese Konzentration auf Kernarbeitsnormen ermöglichte schließlich die Formulierung klarer Strategien gegenüber MNKs, deren Zulieferern und Subunternehmer, die z. B. in den Internationalen Rahmenvereinbarungen zum Ausdruck kommt. Auf der regulatorischen Ebene spielen Kernarbeitsnormen nur eine beschränkte Rolle, da sich sowohl die WTO als auch IMF und Weltbank weigern, ihre Politikspielräume durch ein Junktim mit Arbeitsrechten einzuschränken. Im Gegensatz zu den beschränkten Fortschritten multilateraler Handelsabkommen fanden Kernarbeitsnormen jedoch Eingang in bilaterale Handelsverträge, auch wenn deren Effizienz bis dato relativ beschränkt blieb.<sup>23</sup>

Der Ursprung der Bemühungen um eine Sozialklausel, die die Einhaltung von Arbeitsnormen in Handelsabkommen integriert, kann in den 70er Jahren festgemacht werden. Schon 1973, am Beginn der GATT-Verhandlungen<sup>24</sup> über die Handelsliberalisierung, argumentierten die IBFG und der Internationale Metallgewerkschaftsbund (IMB) für eine ‚Sozialklausel‘ oder ähnliche Instrumente.<sup>25</sup> Allerdings dauerte es bis in die 1990er Jahre, bis die internationale Gewerkschaftsbewegung dieser Forderung eine zentrale Stellung zuerkannte.<sup>26</sup> Die Bedeutung dieser Kampagne für die internationale Gewerkschaftsbewegung liegt darin, dass dadurch die Grundlage geschaffen wurde, um Gewerkschaftsaktivitäten auf internationaler Ebene auf einen Brennpunkt zu konzentrieren.

Die Zielrichtung der Kampagne um die Sozialklausel wurde weiterhin 1998 durch die Deklaration der IAO „über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ gestärkt,<sup>27</sup> die die Bedeutung der Kernarbeitsnormen unterstrich. Diese Normen sind durch acht IAO-Übereinkommen abgedeckt:

- (1) Beseitigung der Zwangsarbeit (Übereinkommen 29 und 105),

- (2) Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen (Übereinkommen 87 und 98),
- (3) Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (Übereinkommen 100 und 111) sowie
- (4) Abschaffung der Kinderarbeit (Übereinkommen 138 und 182).

Zusammengenommen stellen diese Übereinkommen die Kernarbeitsnormen dar. Bis dato haben 171 Länder alle Kernarbeitsnormen ratifiziert (vgl. auch Tabelle 2). Ein zentraler Aspekt dieser Kernarbeitsnormen besteht allerdings darin, dass sie, unabhängig von einer etwaigen formalen Ratifizierung, qua Mitgliedschaft in der IAO bindend sind.

In der Debatte um Arbeitsrechte hat der IBFG die Führungsrolle gegenüber den GUFs übernommen. Sein Programm wurde vor allem vor dem Hintergrund seiner erfolglosen Koordination der Kampagne anlässlich des WTO-Treffens 1996 in Singapur entwickelt, in dem die WTO die Forderung nach einer ‚Sozialklausel‘ formell abgewiesen hat.<sup>28</sup> Der IBFG hat, in Reaktion auf Kritik seiner Mitglieder und insbesondere der GUFs, bedeutende Bemühungen und Ressourcen<sup>29</sup> darauf verwendet, eine laufende Kampagne für eine Verbindung von Arbeitsrechten und Handel zu konstruieren. Nach der Auffassung von IBFG-Funktionären war das Ausmaß der Bemühungen gerechtfertigt, als es letztlich breite Unterstützung unter den Mitgliedern gefunden hat und der Widerstand nur auf kleine Nester in wenigen Ländern beschränkt war.<sup>30</sup>

Die Arbeitsrechtskampagne ist auf mehreren Ebenen geführt worden, die auch Arbeit mit Medien, der Zivilgesellschaft und Arbeitgeberorganisationen, internationalen Organisationen, Regierungen und nicht-handelsbezogenen Akteuren beinhaltete.<sup>31</sup> Dies bezieht sich auch auf eine Arbeitsteilung, die einen Konsens hinter der Kampagne für globale Arbeitsrechte sichern soll und die unterschiedlichen Stärken verschiedener Teile der Gewerkschaftsbewegung umfasst.

Während der IBFG die Aufgabe der umfassenderen Entwicklung und Verbreitung der Kampagne übernommen hat, hat er doch versucht, andere Gewerkschaften auf allen Ebenen einzubeziehen. 1999 wurde durchgehend ein Seminarprogramm in verschiedenen Regionen organisiert, das aktiv die Beteiligung individueller Konföderationen und Gewerkschaften fördern sollte, die 2000 in eine konkrete Zusammenarbeit mündete „with those developing country trade unions that have continuing questions about the merits of a workers’ rights clause to try and convince them to become more supportive of the issue.“<sup>32</sup> Dieser Ansatz wurde auch von den GUFs, im Zentrum wie auch in den Regionen, unterstützt.

Gewerkschaften haben sich in den letzten Jahren zumindest ein gewisses Anhörungsrecht erkämpft, wenn die Spielregeln für internationalen Handel und Investitionen debattiert werden. Der IBFG hat 2000 eine Reihe praktischer Schritte vorgeschlagen, um innerhalb der WTO einen Rah-

men für erzwingbare Kernarbeitsnormen zu schaffen. Obwohl sich die WTO letztlich geweigert hat, darüber mit den Gewerkschaften in einen Dialog zu treten, waren Arbeitsrechte ein zentrales Thema in Doha (2001), Cancún (2003) sowie auch kürzlich in Hongkong (2005). Diese Kampagne für globale Arbeitsrechte war letztlich insofern bedeutend, als sie die Grenzen einer Strategie aufzeigt, die versucht, auf der formellen Ebene internationaler Organisationen wie des Weltwährungsfonds, der Weltbank oder der WTO zu operieren. In dieser Situation versuchten die Gewerkschaften mit der Verfolgung Internationaler Rahmenvereinbarungen auf einer anderen Front, auf der Ebene der MNKs, Fortschritte zu erzielen.

### **5. Internationale Rahmenvereinbarungen<sup>33</sup>**

Gegen Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre befand sich die internationale Gewerkschaftsbewegung weitgehend in der Defensive: Das GATT wurde in der WTO neu gegründet und unterstrich die Hegemonie des internationalen Kapitals; auf der Ebene der Internationalen Organisationen wurde die Rolle der IAO durch die Gründung der WTO weiter untergraben; und auch auf nationaler Ebene standen Privatisierung und Deregulierung weit oben auf der Agenda.

Die Entstehung Internationaler Rahmenvereinbarungen (IRVs) kann in dieser Situation durchaus als ‚historische Fundsache‘ gesehen werden, in der sowohl die besondere historische Entwicklung als auch der spezifische institutionelle Kontext eine bedeutende Rolle spielten. Einerseits entstand die erste IRV mit Danone nämlich nicht aus einer Bemühung, einen ‚besseren‘ Verhaltenskodex (d. h. z. B. mit dauerhafter Einbindung der Gewerkschaften) zu schaffen. Andererseits basierte gerade der Abschluss der Danone-IRV auf einem langen Prozess sozialen Dialogs.<sup>34</sup> Während solche Traditionen ‚europäischer‘ industrieller Beziehungen vor allem in den 1990er Jahren eine Rolle spielten (von 43 MNKs mit IRVs haben 39 ihren Sitz in Europa), so erhielt die Verbreitung von IRVs in den letzten drei Jahren auch wichtige Impulse durch eine institutionelle Plattform auf europäischer Ebene, die der Europäischen Betriebsräte (EBRs).

Die erste Internationale Rahmenvereinbarung entsprang einem langen sozialen Dialog zwischen Danone und der IUL (Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genussmittelarbeiter-Gewerkschaften), der Mitte der 80er Jahre begann und in eine Reihe von Abkommen mündete. Am Beginn standen 1989 ein ‚Plan for Economic and Social Information in Companies of the BSN Group‘ sowie ein ‚Action Programme for the Promotion of Equality of Men and Women at the Workplace‘. Das ‚Agreement on Skills Training‘ 1992 wurde schließlich von der eigentlichen Internationalen Rahmenvereinbarung 1994 gefolgt, der ‚IUF/BSN Joint Declaration on Trade Union Rights‘. Ein wei-

teres Abkommen, dessen Prinzip auch in späteren IRVs der IUL Eingang fand, war das 'Joint Understanding in the Event of Changes in Business Activities Affecting Employment or Working Conditions'.

Dieser Anfangserfolg brauchte allerdings bis ins 21. Jahrhundert, um auf breiter Ebene ins Rollen zu kommen. Nach der IRV mit Danone 1994 verhandelte die IUL 1995 noch eine Vereinbarung mit Accor. Die IFBH unterzeichnete IRVs mit IKEA (1998) und Faber-Castell (1999), ICEM schloss 1998 eine Vereinbarung mit Statoil. Fast 90% aller IRVs wurden ab 2000 unterschrieben und zwei Drittel nach Jänner 2002. Der IMB hat bis Ende 2005 14 IRVs unterzeichnet, gefolgt von ICEM (11), IFBH (9), IUL (5), UNI (5) und der IÖD (1).<sup>35</sup> Der Umsatz aller betroffenen MNKs beträgt in Summe 1.164,4 Mrd. USD bei einer Gesamtbeschäftigung von 3,6 Mio. (vgl. Tabelle 1 im Anhang), wobei es allerdings große Unterschiede zwischen den MNKs gibt (vgl. z. B. die 4.000 Angestellten von Ballast Nedam und Prym mit den 300.000 von Carrefour, DaimlerChrysler oder Volkswagen). Die Herausforderung für Gewerkschaften liegt allerdings weniger in der Organisierung und Repräsentation in den MNKs selbst, sondern in der Ausweitung der Kernarbeitsnormen entlang der globalen Warenketten.

Eine Definition Internationaler Rahmenvereinbarungen kann nur eine Annäherung sein, da IRVs in jedem Fall nur freiwillige Vereinbarungen sind, deren konkrete Aushandlung von den jeweiligen Machtverhältnissen und gewerkschaftlichen Traditionen bestimmt ist. Anhaltspunkte bietet die Vereinbarung zwischen der IUL und Danone (alle diesem Dialog entsprungenen Abkommen wären zusammen genommen eine beispielgebende IRV) wie auch die Muster-IRVs, die von einigen *Global Unions* entworfen wurden. Aus der Sicht Letzterer können die Minimalmerkmale einer IRV in sechs Punkten zusammengefasst werden:<sup>36</sup>

- die Vereinbarung muss global sein;
- die Übereinkommen zu Kernarbeitsnormen müssen sich auf die IAO beziehen;
- der MNK muss versuchen, seine Zulieferer in diesem Sinne zu beeinflussen;
- eine *Global Union* sollte Unterzeichnerin sein;
- Gewerkschaften müssen in die Implementierung eingebunden sein; und
- es muss ein Recht geben, Beschwerden einzubringen.

Inhaltlich können drei verschiedene Ebenen in den Internationalen Rahmenvereinbarungen unterschieden werden. Erstens verweisen die aufgeführten Kernarbeitsnormen auf die IAO-Übereinkommen (siehe Tabelle 2 im Anhang) und andere multilaterale Standards (wie z. B. die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, den Global Compact, die tripartistische IAO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, oder die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen). Auf einer zweiten Ebene akzeptieren IRVs in den Berei-

chen Beschäftigung, Löhne und Arbeitszeit tendenziell nationale gesetzliche Standards. Drittens schließlich werden Themen wie Arbeitsschutz, Ausbildung oder Umstrukturierungen unterschiedlich, abhängig vom jeweiligen MNK und dem sektoralen Kontext, behandelt.<sup>37</sup>

Die meisten Rahmenvereinbarungen beinhalten prozedurale Regeln, eine Reihe von IRVs sind auch regelmäßig erneuerbar, oft im Anschluss an Sitzungen des Europäischen Betriebsrats bzw. des Gruppen- oder Weltbetriebsrats. In vielen Fällen ist allerdings die Zeitspanne seit der Unterzeichnung der IRV zu kurz, um über praktische Erfahrungen in den zentralen Bereichen – Implementierung, Repräsentation und Überwachung – zu reflektieren;<sup>38</sup> vielfach zielen die Bemühungen der GUFs noch darauf, eine kritische Masse an Vereinbarungen abzuschließen.<sup>39</sup> In der gegenwärtigen Phase gibt es noch einige zentrale Aspekte – z. B. in Bezug auf die Inklusivität der IRVs, deren Implikationen für gewerkschaftliche Kapazitäten sowie die Struktur globaler Warenketten –, die entscheidend sind für damit einhergehende Kampagnen, Repräsentationsbemühungen und Verhandlungen. Solche Themen sollen in den nächsten zwei Abschnitten im Kontext Europäischer Betriebsräte und der Herausbildung internationaler Gewerkschaftskampagnen diskutiert werden.

#### **4. Europäische Betriebsräte und internationale Gewerkschaftsföderationen**

Schon in den 60er Jahren gab es Bemühungen, der Verbreitung von MNKs Weltbetriebsräte als institutionelle Plattform internationaler Gewerkschaftsarbeit auf Unternehmensebene gegenüberzustellen. Diese Foren fanden jedoch nur schwer Verbreitung und entwickelten keine nachhaltigen Praktiken, obschon Gewerkschaften in einigen MNKs unilaterale Weltunternehmensräte und globale Netzwerke aufrechterhielten. Insbesondere in den letzten Jahren ist auffällig, dass die Verbreitung von IRVs direkt von der parallelen Entwicklung Europäischer Betriebsräte begünstigt wurde, mit der Einschränkung, dass EBRs fast ausschließlich im Bereich des IMB als Unterzeichner von IRVs in Erscheinung treten. Seit Oktober 2002 wurden 23 IRVs abgeschlossen, wovon in neun IRVs der jeweilige EBR mit unterzeichnet hat.

Eine interessante Frage an dieser Stelle bezieht sich auf das Verhältnis zwischen GUFs und EBRs bzw. in welcher Weise die Entwicklung von IRVs auch eine veränderte internationale politische Ökonomie signalisiert. Historisch waren GUFs die führenden Akteure auf internationaler Ebene und damit auch in der Verhandlung von IRVs. Der Vollzug der Vereinbarung lag bei der GUF und dem MNK; anfangs repräsentierten oft die Gewerkschaften am Unternehmenssitz die ArbeitnehmerInneninteressen auf Unternehmensebene und fungierten als lokale Mitunterzeichner. Diese



breitere Integration unterschiedlicher Gewerkschaftsebenen wurde in den jüngeren IRVs ausgeweitet und bezieht nun auch globale Strukturen wie Weltbetriebsräte und Weltunternehmenskomitees oder auch regionale Strukturen wie Europäische Betriebsräte und Industrieföderationen mit ein. Die Vereinbarungen mit Renault und EdF z. B. wurden von französischen Industrieföderationen, zwei kleineren Konföderationen und etlichen anderen nationalen Gewerkschaften, die bedeutende Auslandsstandorte repräsentieren, unterzeichnet. Die EdF-Vereinbarung ist auch die erste IRV, die von zwei GUFs, der ICEM und der IÖD sowie zwei weiteren internationalen Gewerkschaften, der International Federation of Mining and Energy (IFEM) und der humanistischen World Federation of Industry Workers (WFIW), abgeschlossen wurde.<sup>40</sup> Diese Entwicklung signalisiert in gewissem Ausmaß eine Verschiebung der globalen Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen von der sektoralen zur Unternehmensebene.

Die Geschichte der Verhandlung einer IRV wird oft an den Unterzeichnern deutlich (d. h. der GUF als alleiniger Unterzeichnerin, mit einer nationalen Gewerkschaft am MNK-Sitz, dem EBR, einer europäischen Industrieföderation oder einem Weltbetriebsrat) und, bedeutsamer noch, an den prozeduralen Arrangements. Die Vereinbarungen mit Bosch, Club Med, GEA, Leoni, Rheinmetall, SCA und Skanska integrieren den EBR in die Überwachungsprozeduren. DaimlerChrysler, SKF und Volkswagen reservieren eine ähnliche Rolle für ihre Weltbetriebsräte. Im Falle der übrigen IRVs ist es die GUF, oft zusammen mit den nationalen Gewerkschaften am Unternehmenssitz, die die entscheidende Rolle in diesem Prozess innehaben.

Hinter diesen Entwicklungen steht eine Reihe bedeutender materieller Aspekte. Erstens wurden EBRs und ähnliche globale Strukturen auf Unternehmensebene, ausgehend von ihrer institutionellen Präsenz sowie ihren Ressourcen, initiativer in der Verhandlung von IRVs.<sup>41</sup> Zweitens, um diesen Punkt zu unterstreichen, wurde in den letzten Jahren eine Reihe internationaler Abkommen unterzeichnet, die allerdings keine GUF-Unterschrift tragen. Mit solch einer breiteren Definition von IRVs wären, nach einer Untersuchung des EWCB (2004), mindestens sieben weitere Vereinbarungen zu verzeichnen (Air France, CSA Czech Airlines, Ford Europa, General Motors Europa, Suez, Triumph International, Vivendi/Veolia).

Ein Teil dieser Fragen kann in Analogie zu Müller und Rüb (2002) auch als „Wie viele Wege gibt es zu einer IRV?“ gestellt werden. Müller und Rüb analysieren verschiedene Wege zu Weltbetriebsräten und unterscheiden zwischen denen, die auf den Weltunternehmensräten der 60er und 70er Jahre basieren, denen, die EBRs auf die globale Ebene ausdehnen, sowie denen, die möglicherweise die Verhandlung globaler Abkommen verfolgen. Auch im Falle internationaler Rahmenvereinbarungen muss zwischen verschiedenen Plattformen und Konstellationen im Verhandlungs-

prozess unterschieden werden. Ebenso gibt es, abhängig vom Unternehmen und dem Sektor, unterschiedliche Formen der Steuerung von ‚sozialer Verantwortung‘, wie z. B. die Verpflichtungen und Verhaltensklauseln von Carrefour und H&M, die schon vor den respektiven IRVs abgeschlossen wurden.

Während diese Vielfalt institutioneller Plattformen und Wege zu Rahmenvereinbarungen in positiver Weise benutzt werden sollte, ist hier ein wichtiger Punkt bezüglich deren globalen Charakters zu erwähnen. Letztendlich kann Gewerkschaftskooperation entlang globaler Warenketten nur Erfolg haben, wenn sie auch global ist. Ein bedeutender Weg, eine solche globale Repräsentation zu gewährleisten und unterschiedliche Nord-Süd-Positionen zu vereinen, besteht darin, GUFs eine zentrale Rolle in diesem Prozess einzuräumen und auch ‚südliche‘ Gewerkschaften zu integrieren.<sup>42</sup> Wenn Fortschritte von regionalen oder nationalen Plattformen (EBRs oder nationalen Abkommen) auf die globale Ebene ausgedehnt werden können, dann ist es jedenfalls wichtig, zwischen dem Prozess der Verhandlung einer Vereinbarung und den eigentlichen repräsentativen Strukturen und Prozessen darin zu unterscheiden.

## 5. Internationale Gewerkschaftskampagnen

Parallel und oft basierend auf den oben dargestellten Entwicklungen zieht sich ein Aspekt durch die 90er Jahre, der sich von traditionellen Formen internationaler Gewerkschaftsarbeit abhebt: die Ausarbeitung artikulierter globaler Kampagnen gegen MNKs. Die Grundlage solcher Kampagnen bildet einerseits ein strategischer Fokus auf die Komplexität der Warenketten von MNKs, andererseits eine Artikulation verschiedener Gewerkschaftsebenen, wobei die Initiative sowohl von der globalen Ebene als auch von lokalen Gewerkschaften ausgehen kann.<sup>43</sup> Damit entstand eine Alternative, um aus dem Stillstand sozialpolitischer Entwicklungen in den internationalen Organisationen zu entkommen.

Obwohl die Versuche, in den 1960er Jahren auf breiter Basis Weltbetriebsräte zu schaffen, gescheitert sind, haben *Global Unions* eine Reihe von Gewerkschaftsnetzwerken in MNKs aufrechterhalten. Diese Netzwerke sind in den letzten Jahren wieder aktiver geworden und stellten den Ausgangspunkt für Kampagnen, die Schaffung institutioneller Repräsentationsforen (Weltunternehmensräte und Weltbetriebsräte) wie auch die Verhandlung von Internationalen Rahmenvereinbarungen dar.<sup>44</sup>

In einer Form dieser Kampagnen wird der Ort eines lokalen Konflikts auf die gesamte Warenkette ausgeweitet und nützt damit die Fragilität globaler *just-in-time*-Produktion. Ein Beispiel dafür ist die Auseinandersetzung 1998 zwischen den United Auto Workers und General Motors, wobei ein Streik von 3.400 Beschäftigten zweier Fabriken in Flint/Michigan augen-

blicklich zu weiteren Produktionseinschränkungen führte (105.000 Beschäftigte nach zwei Wochen, 193.000 Beschäftigte nach sieben Wochen) und 1% des US-BIP kostete.<sup>45</sup> In einer weiteren Variante wird der Konflikt auf die gesamten Produktions- und Finanzbeteiligungen des Eigentümers ausgedehnt. Dieser Ansatz wurde von den United Steelworkers 1990-1992 gegen den Eigentümer einer Aluminiumschmelze in einem Konflikt um Arbeitsschutz und Aussperrungen verfolgt;<sup>46</sup> ähnlich auch die Kampagne der United Steelworkers 1999-2000 gegen General Tire/Continental, der sowohl nach Deutschland ausgedehnt wurde als auch – entlang der Warenkette – via den United Auto Workers auf Ford als General Tires wichtigstem Abnehmer zielte.<sup>47</sup> Die letzten beiden Kampagnen sind insofern interessant, als sie internationale Gewerkschaftsarbeit über geographische Räume, Ebenen und Industriesektoren artikulierten und mit innovativer Öffentlichkeitsarbeit zentrale Interessensgruppen ansprachen.<sup>48</sup> Zudem ist zu vermerken, dass diese Kampagnen über relativ lange Zeiträume aufrechterhalten wurden. Greven (2003) bezeichnet diese zwei Strategien plakativ als *'follow the work'* im Gegensatz zu *'follow the money'*. Obwohl diese Ansätze entgegengesetzt sind, indem sie auf die lokale bzw. globale Mobilisierung von Belegschaft und Gewerkschaften bauen, so liegt ihnen doch ein ähnliches Bewusstsein der Funktion der jeweiligen Warenketten zugrunde.

Eine zentrale Implikation globaler Produktionsorganisation liegt demgemäß in der strategischen Rolle, die sie der Logistik und dem Management der Zulieferketten sowie den Beschäftigten in diesen Bereichen zuweist.<sup>49</sup> Insofern stellt die Artikulation entlang derselben Warenkette nur eine Minimalvariante dar, ein Durchbruch kann wohl eher von einem Sektoren übergreifenden Ansatz, der insbesondere Transport- und Logistikbeschäftigte integriert, erwartet werden. Gleichmaßen müssen solche Innovationen nicht auf vorübergehende Koalitionen für die Dauer einer Kampagne beschränkt bleiben; Bonacich (2003) schlägt z. B. die Schaffung von Räten für die Zulieferketten, ähnlich Weltbetriebsräten, vor.

Auch im Fall der Internationalen Rahmenvereinbarungen besteht eine der bedeutendsten Innovationen darin, dass sie Gewerkschaften einen Zugang zu globalen Lieferketten eröffnen und damit die Integration von (Kern-)Arbeitsnormen über nationale Grenzen hinaus erlauben. Bezüglich der Erweiterung entlang dieser Kette kann zwischen verschiedenen Ansätzen unterschieden werden. Die Überwachung von Vereinbarungen reicht von der Integration der IRV in die interne Unternehmenskontrolle (Leoni und DaimlerChrysler) bis zur Auslagerung dieses Bereichs in eine eigene Überwachungsorganisation (IKEA). MNKs am Ende von abnehmergesteuerten Warenketten sehen oft Vorteile darin, die IRV in die vertraglichen Verpflichtungen von Zulieferern und Subunternehmern aufzunehmen.<sup>50</sup> In dieser Hinsicht kann eine Reihe von MNKs hervorgehoben

werden, die ihre Zulieferer sehr konkreten Verpflichtungen unterwerfen und die bis zu einem gewissen Grad eine sehr komplexe Steuerungsform etabliert haben, um ‚soziale Verantwortung‘ zu überwachen. H&M z. B. verpflichtet Zulieferer ‚to let an independent party, for example, an NGO, of our choice make inspections‘ (meine Hervorhebung, NH). Die spezifische Dynamik abnehmergesteuerter Warenketten erklärt auch, dass Zulieferer-orientierte Verhaltenskodizes oft umfassender und detaillierter sind als die respektive Rahmenvereinbarung (siehe z. B. H&M oder Carrefour). Im spezifischen Fall der Bauwirtschaft hat Ballast Nedam ebenfalls die Unternehmen auf unterschiedlichen Ebenen der Lieferkette auf die Grundprinzipien des IRV verpflichtet (und erhofft sich dadurch Vorteile in der Auftragsvergabe in einer Industrie, in der fortwährend Regeln öffentlicher Beschaffung bzw. die Erstellung schwarzer Listen diskutiert werden).

Bestimmungen für Zulieferer sind weniger obligatorisch in anderen IRVs. Der MNK verpflichtet sich normalerweise, seine Zulieferer dazu aufzufordern, ähnliche Prinzipien und Standards zu adoptieren und sieht solche Arrangements als gute Basis für zukünftige Geschäftsbeziehungen. Ausschlaggebend in der Praxis ist, dass die fortwährende Verletzung fundamentaler Arbeitsrechte in letzter Instanz als Grund gesehen wird, die Geschäftsbeziehungen und/oder -verträge zu beenden.

Eine Betrachtung verschiedener Ansätze in IRVs zeigt, dass Gewerkschaften, die globale Kampagnen führen, in der Regel ein gründliches Wissen der Zuliefererkette ihrer Zielunternehmen besitzen. Eine Konsequenz in dieser Hinsicht ist, dass Kampagnen Gewerkschaften über verschiedene geografische Räume und Ebenen integrieren und auch dazu benutzt werden, um Netzwerke mit NROs aufzubauen.<sup>51</sup> Diese Perspektive kann für eine Analyse fehlgeschlagener Kampagnen benützt werden.<sup>52</sup> Millers (2004) Diskussion von Bemühungen der ITBLAV implizieren im Nachhinein die schwierige Balance zwischen der strategischen Bedeutung eines MNK für eine Kampagne und den gewerkschaftlichen Mobilisierungskapazitäten. Um eine (eher schematische) Unterscheidung zu treffen, kann argumentiert werden, dass IRVs in abnehmergesteuerten Warenketten mehr als fundamentale Vereinbarungen über ‚Rechte‘ fungieren, die eine flachere, jedoch flexiblere Zuliefererstruktur und eine Steuerungsform sozialer Verantwortung reflektiert. Demgegenüber können IRVs in producentengesteuerten Warenketten (mit langjährigen Beziehungen mit Zulieferern und F&E-Netzwerken) mehr als kollektive Vereinbarungen gesehen werden, die einen Teil der Überwachung in die interne Unternehmenskontrolle integrieren. Demgemäß kann auch von einer Ausdifferenzierung von Gewerkschaftsstrategien gesprochen werden, in der institutionell-basierte Prozeduren in producentengesteuerten MKNs (mit starken nationalen Gewerkschaften am Unternehmenssitz) schwächer und fragmentierter Gewerkschaftsmacht in abnehmergesteuerten

Warenketten gegenüberstehen, die viel eher auf innovative Kampagnen sowie Koalitionen mit anderen sozialen Bewegungen angewiesen sind.

## 6. Ausblick

Im Vergleich zur defensiven Situation Ende der 1980er Jahre haben sich Gewerkschaften – angesichts der Herausforderungen unternehmerischer ‚sozialer Verantwortung‘, der Verhaltenskodizes sowie dem sozialpolitischen Stillstand auf multilateraler Ebene – auf allen Ebenen der neuen internationalen politischen Ökonomie gestellt. Nicht nur war die Entstehung einer komplexen Steuerungsform sozialer Verantwortung auf mehreren Ebenen zu beobachten,<sup>53</sup> bedeutender noch ist die Tatsache, dass die internationale Gewerkschaftsbewegung strategisch besser positioniert ist als noch zu Beginn der 1990er Jahre.<sup>54</sup> Dies betrifft einerseits die Erneuerung gewerkschaftlicher Aktivitäten am Arbeitsplatz, d. h. eine Dimension interner Organisierung, in der Form verschiedener Organisations- und Handlungsformen, als auch solidarischer und demokratischer Machtressourcen.<sup>55</sup> Andererseits jedoch gab es einen Wandel in der strategischen Ausrichtung, die auf neue Realitäten in der Organisation des Kapitals abstellt und die eigenen Kampagnen dementsprechend konzipiert. Die Implikationen, die Fichter und Sydow (2002) und Bonacich (2003) sehen, zeigen dabei nur das unmittelbare Potenzial von Strategien auf, die sich an globalen Warenketten orientieren.

Die gewerkschaftliche Organisation am Arbeitsplatz ist allerdings der entscheidende Anfangspunkt, um die aufgezeigten Möglichkeiten auch nur ansatzweise realisieren zu können. Auch wenn Kampagnen praktisch von unterschiedlichen Ebenen und unterschiedlichen Instrumenten Impulse beziehen, ist es immer noch die Kapazität der Mobilisierung am Arbeitsplatz, die jeder erfolgreichen Vertretung zugrunde liegt.

Angesichts der gegenwärtigen Form der Globalisierung sind auch die Gewerkschaften des ‚Nordens‘ in der Pflicht, wenn es um die Schaffung und Förderung gewerkschaftlichen Mobilisierungspotenzials im ‚Süden‘ geht. Es wäre jedenfalls plausibel, Hymans Dynamiken internationaler Gewerkschaftsarbeit auch als Zyklus zu verstehen: Wäre es nach der Phase von Bürokratie und Diplomatie wieder an der Zeit, innovative Formen internationaler Agitation und Mobilisierung zu entwickeln?

## Anmerkungen

<sup>1</sup> O'Brien et al. (2000).

<sup>2</sup> Gereffi und Korzeniewicz (1994).

<sup>3</sup> Dieser Prozess war durch einen starken Wettbewerb um die ehemaligen Mitglieder des Weltgewerkschaftsbundes gekennzeichnet. In der jüngsten Entwicklung dieser Konsolidierung wird nun offiziell an einer Fusion von IBFG und WVA gearbeitet (vgl. ICF-TU 2005), eine Fusion, die allerdings nicht nur Befürworter findet (Gallin (2004)).

- <sup>4</sup> Fimmen (1924).
- <sup>5</sup> Vgl. Ramsay (1997) für eine Diskussion dieser Ansätze. Beispiele für internationale Kollektivverhandlungen sind weiterhin rar; abgesehen von marginalen Bereichen ist hier vor allem die Internationale Transportarbeiterföderation (ITF) zu nennen, die regelmäßig Mindestlöhne für die internationale Schifffahrt verhandelt; vgl. Lillie (2004); Koch-Baumgarten (1995).
- <sup>6</sup> Hyman (2005) 141ft.; vgl. Windmuller (2000) zu den internationalen Gewerkschaftssekretariaten.
- <sup>7</sup> Zu den Konzepten und einer grundsätzlichen Unterscheidung von produzenten- bzw. abnehmergesteuerter Warenketten vgl. Gereffi und Korzeniewicz (1994); Gereffi (1999).
- <sup>8</sup> Van der Linden (2001), in Hyman (2005).
- <sup>9</sup> TUAC (o. J.) 29.
- <sup>10</sup> TUAC (o. J.) 31; vgl. auch Anner (2000).
- <sup>11</sup> Siehe z. B. OECD (1996); van Roozendaal (2002).
- <sup>12</sup> OECD (2000).
- <sup>13</sup> Vgl. Anner (2000); TUAC (o. J.).
- <sup>14</sup> Siehe z. B. das Forum von IBFG, internationalen Gewerkschaftssekretariaten und TUAC und die regelmäßigen Treffen der Trade, Investment, Labour Standards (TILS) Gruppe (z. B. ICFTU (2000)).
- <sup>15</sup> Scherrer und Greven (2001) 78.
- <sup>16</sup> Gendron et al. (2004).
- <sup>17</sup> Sobczak (2004).
- <sup>18</sup> Siehe z. B. Pearson und Seyfang (2001); ILO (1998); Urminksy (o. J.).
- <sup>19</sup> Vgl. Scherrer und Greven (2001) 79-80; siehe auch Pearson und Seyfang (2004) 65-71.
- <sup>20</sup> Siehe die Links auf <http://www.itglwf.org/focus.asp?Issue=codes&Language=DE>.
- <sup>21</sup> ILO (1998).
- <sup>22</sup> Siehe z. B. die IRVs zwischen der IUL und Danone oder Accor, das der IFBH mit IKEA; siehe auch Willis (2002).
- <sup>23</sup> Siehe Greven (2005).
- <sup>24</sup> GATT, General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Abkommen über Zölle und Handel).
- <sup>25</sup> Gumbrell-McCormick (2000) 508.
- <sup>26</sup> Siehe auch van Roozendaal (2002).
- <sup>27</sup> IAO (1998).
- <sup>28</sup> Vgl. O'Brien et al. (2000) 85-92 für einen genauen Abriss der Ereignisse in Singapur.
- <sup>29</sup> Vgl. Anner (2000); O'Brien et al. (2000) 97-102.
- <sup>30</sup> Fairbrother und Hammer (2005).
- <sup>31</sup> ICFTU (2000).
- <sup>32</sup> ICFTU (2000) 12.
- <sup>33</sup> Links zu Internationalen Rahmenabkommen finden sich auf den Seiten der Global Union Federations, [www.global-unions.org](http://www.global-unions.org), sowie des IBFG, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991216332&Language=EN>; Verhaltenskodizes und IRVs finden sich auch in der Business and Social Initiatives-Datenbank der IAO, [www.ilo.org/public/english/employment/multi/basi.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/basi.htm); für eine Aufstellung inhaltlicher und prozeduraler Aspekte von IRVs vgl. Hammer (2006).
- <sup>34</sup> Siehe Mütler und Platzer (2003) 61f.
- <sup>35</sup> Diese Zahlen berücksichtigen die Mehrfachunterzeichnung seitens der GUFs im Fall der Vereinbarungen mit EdF und Lafarge (vgl. Tabelle 1).
- <sup>36</sup> Nilsson (2002); Interview 4.11.2003.
- <sup>37</sup> Siehe Hammer (2006, 2005) für eine genauere Aufstellung inhaltlicher und prozedu-

- raler Inhalte der Rahmenvereinbarungen.
- <sup>38</sup> Gewerkschaften stellen zur Zeit überwiegend Leitfäden zur Verhandlung von IRVs zusammen. Eine Ausnahme bildet die IFBH, die über erste Erfahrungen berichtet (vgl. IFBWW (2004)).
- <sup>39</sup> Vgl. dazu Wills (2002); Miller (2004); Riisgaard (2005).
- <sup>40</sup> Die WFIW ist eine internationale Handelsföderation der World Confederation of Labour, eine globale Gewerkschaftskonföderation mit christlichen Wurzeln; die IFME ging 1994 aus einer Abspaltung von der International Federation of Miners hervor, die 1985 nach dem britischen Bergarbeiterstreik gegründet wurde.
- <sup>41</sup> Diese Entwicklung beschränkt sich zur Zeit allerdings auf die Sektoren des IMB und der ICEM.
- <sup>42</sup> Schließlich zeigen Müller und Platzer (2003, S. 78) auch für den Fall der EBRs, dass die Schaffung von europäischen Betriebsräten das erste genuine Projekt europäischer Industrieföderationen war. In ähnlicher Form könnten auch Internationale Rahmenvereinbarungen internationale Projekte der Global Unions sein.
- <sup>43</sup> Natürlich soll damit nicht die lange Tradition internationaler Solidarität und von Gewerkschaftskampagnen unterschlagen werden: Hier sei nur an die Kampagne gegen das Apartheidregime erinnert bzw. die der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF) gegen die Billigflaggenschifffahrt, für grundlegende Arbeitsnormen in Burma oder die Unterstützung für die Hafenarbeiter in Liverpool.
- <sup>44</sup> Vgl. Tørres und Gunnes (2003); Müller und Rüb (2002); Rüb (2004); Wills (2002).
- <sup>45</sup> Herod (2001).
- <sup>46</sup> Ebendort.
- <sup>47</sup> Greven (2003).
- <sup>48</sup> Andere Kampagnen schufen neue Koalitionen zwischen Gewerkschaften, sozialen Bewegungen und gemeindebasierten Interessensgruppen (vgl. Russo (1999)).
- <sup>49</sup> Vgl. z. B. Bonacich (2003).
- <sup>50</sup> Gereffi (1999).
- <sup>51</sup> Miller (2004), Greven (2003), Wills (2002), Herod (2001), Russo (1999).
- <sup>52</sup> Miller (2004).
- <sup>53</sup> Block et al. (2001).
- <sup>54</sup> Damit sollen jedoch keinesfalls unleugbare Probleme wie Mitgliederschwund bzw. damit verbundene Repräsentations- und Legitimationsprobleme oder politische Marginalisierung außer Acht gelassen werden.
- <sup>55</sup> Vgl. Fairbrother und Hammer (2005); Lévesque und Murray (2002).

## Literatur

- Anner, Mark, The International Trade Union Campaign for Core Labour Standards in the WTO (=Dept of Government, Cornell University, New York 2000), [http://www.focusweb.org/publications/Roundtable/reader\\_anner.htm](http://www.focusweb.org/publications/Roundtable/reader_anner.htm).
- Block, Richard N.; Roberts, Karen; Ozeki, Cynthia; Roomkin, Myron J., Models of International Labor Standards, in: *Industrial Relations* 40/2 (2001) 258-292.
- Bonacich, Edna, Pulling the Plug: Labor and the Global Supply Chain, in: *New Labor Forum* 2/12 (2003), [http://qcpages.qc.cuny.edu/newlaborforum/old/html/12\\_2article41.html](http://qcpages.qc.cuny.edu/newlaborforum/old/html/12_2article41.html).
- Douglas, William A.; Ferguson, John-Paul; Kleit, Erin, An Effective Confluence of Forces in Support of Workers' Rights: ILO Standards, US Trade Laws, Unions, and NROs, in: *Human Rights Quarterly* 26/2 (2004) 273-299.
- EWCB, Global Agreements – State of Play, Part Two, in: *European Works Councils Bulletin* 53 (Sept-Okt 2004) 10-15.

- European Commission, Communication: The Social Dimension of Globalisation – The EU's Policy Contribution on Extending the Benefits to All (=COM(2004)383 final, Brüssel 2004).
- Fairbrother, Peter; Hammer, Nikolaus, Global Unions: Past Efforts and Future Prospects, in: *Relations Industrielles/Industrial Relations* 60/3 (2005) 405-428.
- Fichte, Michael; Sydow, Jörg, Using Networks Towards Global Labour Standards? Organizing Social Responsibility in Global Production Chains, in: *Industrielle Beziehungen* 9/4 (2002) 357-380.
- Fimmen, Edo, *Vereinigte Staaten Europas oder Europa AG* (Jena 1924).
- Gallin, Dan, Not With a Bang But With a Whimper, [http://www.global-labour.org/big\\_bang.htm](http://www.global-labour.org/big_bang.htm) (10. August 2004).
- Gendron, Corinne, Lapointe, Alain; Turcotte, Marie-France, Responsabilité sociale et régulation de l'entreprise mondialisée, in: *Relations Industrielles/Industrial Relations* 59/1(2004) 73-100.
- Gereffi, Gary, International Trade and Upgrading in the Apparel Commodity Chain, in: *Journal of International Economics* 1/48 (1999), 37-70.
- Gereffi, Gary; Korzeniewicz, Michael (Hrsg.), *Commodity Chains and Global Capitalism* (Westport, Conn., 1994).
- Greven, Thomas, Social Standards in Bilateral and Regional Trade and Investment Agreements. Instruments, Enforcement, and Policy Options for Trade Unions (=Occasional Papers No.16, Friedrich Ebert Stiftung, Genf 2005).
- Greven, Thomas, Transnational 'Corporate Campaigns': A Tool for Labour Unions in the Global Economy?, in: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 19/4 (2003) 495-513.
- Gumbrell-McCormick, Rebecca, Facing New Challenges: The International Confederation of Free Trade Unions (1972-1990s), in: Carew, Anthony; Dreyfus, Michel; Van Goethem, Geert; Gumbrell-McCormick, Rebecca; van der Linden, Marcel (Hrsg.), *The International Confederation of Free Trade Unions* (Bern 2000) 341-517.
- Hammer, Nikolaus, An Overview of International Framework Agreements: Substantial and Procedural Provisions (= unveröff. Manuskript 2006).
- Hammer, Nikolaus, International Framework Agreements. Global Industrial Relations between Rights and Bargaining, in: *Transfer* 8/4 (2005) 511-530.
- Herod, Andrew, Labor Internationalism and the Contradictions of Globalization: Or, Why the Local is Sometimes Still Important in a Global Economy, in: *Antipode* 33/3 (2001) 407-426.
- Hyman, Richard, Shifting Dynamics in International Trade Unionism: Agitation, Organisation, Bureaucracy, Diplomacy, in: *Labor History* 46/2 (2005) 137-154.
- IFBWW, IFBWW Experiences with Global Company Agreements (2004), <http://www.ifbww.org/files/global-agreements.pdf>.
- ILO, Organizing for Social Justice. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work', International Labour Conference, 92<sup>nd</sup> Session 2004 (Genf 2004).
- IAO, Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 86. Tagung, Genf, 18. Juni 1998, <http://www.ilo.org/public/german/region/europro/born/download/ilo-erklaerung.pdf>.
- ICFTU, 2005, Trade Union Unification at the International Level – An Historic First, <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991222143&Language=EN> (5. September 2005).
- ICFTU, ICFTU/ITS Task Force on Trade, Investment and Labour Standards Discussion Paper (Manuskript, Brüssel 2000).



- Koch-Baumgarten, Sigrid, Gewerkschaftsinternationalismus und die Herausforderung der Globalisierung. Das Beispiel der Internationalen Transportarbeiterföderation (ITF) (Frankfurt 1995).
- Lévesque, Christian; Murray, Gregor, Local versus Global: Activating Local Union Power in the Global Economy, in: *Labor Studies Journal* 27/3 (2002) 39-65.
- Lillie, Nathan, Global Collective Bargaining on Flag of Convenience Shipping, in: *British Journal of Industrial Relations* 1/42 (2004) 47-67.
- Miller, Doug, Preparing for the Long Haul. Negotiating International Framework Agreements in the Global Textile, Garment and Footwear Sector, in: *Global Social Policy* 4/2 (2004) 215-239.
- Müller, Torsten; Platzer, Hans-Wolfgang, European Works Councils: A New Mode of EU Regulation and the Emergence of a European Multi-level Structure of Workplace Regulation, in: Keller, Berndt; Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), *Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects* (Aldershot 2003) 58-84.
- Müller, Torsten; Rüb, Stefan, Volkswagen and SKF – Two Routes to World Works Councils, in: *European Works Councils Bulletin* 42 (2002) 12-16.
- Nilsson, Jesper, A Tool for Achieving Workers' Rights, in: *Metal World* 4 (2002) 22-27; <http://www.imfmetal.org/main/files/4-2002.pdf>.
- O'Brien, Robert; Goetz, Anne Marie; Scholte, Jan Aart; Williams, Marc, *Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements* (Cambridge 2000).
- OECD, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade* (Paris 1996).
- OECD, *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Revision 2000* (Paris 2000).
- Pearson, Ruth; Seyfang, Gill, New Hope or False Dawn? Voluntary Codes of Conduct, Labour Regulation and Social Policy in a Globalizing World, in: *Global Social Policy* 1/1 (2001) 49-78.
- Ramsay, Harvie, Solidarity at Last? International Trade Unionism Approaching the Millennium, in: *Economic and Industrial Democracy* 18/4 (1997) 503-537.
- Riisgaard, Lone, International Framework Agreements: A New Model for Securing Workers Rights?, in: *Industrial Relations* 44/4 (2005) 707-737.
- Rüb, Stefan, Die Entwicklung des globalen Gewerkschaftsnetzwerks im Nestlé-Konzern. Gewerkschaftliche Gegenmacht in transnationalen Konzernen? (=Bericht im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Juli 2004); <http://library.fes.de/pdf-files/iez/02563.pdf>.
- Russo, John, Strategic Campaigns and International Collective Bargaining: The Case of the IBT, FIET, and Royal Ahold NV, in: *Labor Studies Journal* 24/3 (1999) 23-37.
- Scherrei, Christoph; Greven, Thomas, *Global Rules for Trade. Codes of Conduct, Social Labelling, Workers' Rights Clauses* (Münster 2001).
- Sobczak, André, La responsabilité sociale de l'entreprise. Menace ou opportunité pour le droit de travail?, in: *Relations Industrielles/Industrial Relations* 59/1 (2004) 26-49.
- Tørres, Liv; Gunnes, Stein, *Global Framework Agreements: A New Tool for International Labour* (Oslo 2003); [http://www.fafo.no/lit/global\\_framework.pdf](http://www.fafo.no/lit/global_framework.pdf).
- TUAC, *Transforming the Global Economy: A Stocktaking of Trade Union Action with International and Regional Institutions* (Paris, o. J.); <http://www.tuac.org/statemen/communiq/MillenniumPaper1.PDF>.
- Urminsky, Michael (Hrsg.) *Self-regulation in the Workplace. Codes of Conduct, Social Labelling and Socially Responsible Investment* (=MCC Working Paper No.1. Genf. International Labour Office, o. J.).
- Van Roozendaal, Gerda, *Trade Unions and Global Governance. The Debate on a Social Clause* (London 2002).

- Van der Linden, Marcel, Conclusion, in: de Wilde, Bart (Hrsg.), *The Past and Future of International Trade Unionism* (Gent 2001) 310-314.
- Wills, Jane, Bargaining for the Space to Organize in the Global Economy. A Review of the Accor-IUF Trade Union Rights Agreement, in: *Review of International Political Economy* 9/4 (2002) 675-700.
- Windmuller, John P., The International Trade Secretariats, in: Gordon, Michael E.; Turner, Lowell (Hrsg.), *Transnational Cooperation among Labor Unions* (Ithaca 2000) 102-119.

### **Zusammenfassung**

Angesichts der Herausbildung einer neuen internationalen politischen Ökonomie müssen sich Gewerkschaften auf allen Ebenen neuen Herausforderungen stellen. Dieser Beitrag befasst sich mit der Entstehung eines breiteren Repertoires internationaler Gewerkschaftsstrategien in den letzten Jahrzehnten. Einerseits haben internationale Gewerkschaften im Kontext der Debatten um Verhaltenskodizes und der Verbindung von Handelsliberalisierung und sozialen Grundrechten ihr Augenmerk mehr und mehr auf die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen zugespitzt. Andererseits erfolgte über Internationale Rahmenvereinbarungen und vernetzte Kampagnen eine strategische Neuorientierung auf die Ebene multinationaler Konzerne sowie die Besonderheiten der jeweiligen Zuliefererketten. Ausgehend von diesen Entwicklungen werden Herausforderungen und Möglichkeiten internationaler Gewerkschaftsarbeit auf lokaler und globaler Ebene diskutiert.

**Tabelle 1: Internationale Rahmenvereinbarungen**

| MNK                       | Zentr. | Geschäftsfelder           | Umsatz*  | IRV       | unterzeichn. Gewerkschaften                  | IAO-Übereinkommen                                                                                                                                                                                   | Besch.  |
|---------------------------|--------|---------------------------|----------|-----------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Danone                    | F      | Milchprodukte             | 18 558.0 | Mai 1994  | IUL                                          | 87, 98, 135                                                                                                                                                                                         | 89 449  |
| Accor                     | F      | Hotelwesen                | 9 715.8  | Juni 1995 | IUL                                          | 87, 98, 135                                                                                                                                                                                         | 168 619 |
| IKEA                      | S      | Möbelhandel               | 18 088.6 | Mai 1998  | IFBH                                         | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138: Rec143                                                                                                                                                         | 90 000  |
| Statoil                   | N      | Erdöl- & Gasraffinerie    | 50 332.0 | Juli 1998 | ICEM, NOPEF                                  | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138                                                                                                                                                                      | 23 899  |
| Faber-Castell             | D      | Büro-, Schreibartikel     | 391.6    | Nov 1999  | IFBH, IG Metall                              | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138; Rec143                                                                                                                                                              | 5 850   |
| Hochtief                  | D      | Bauwirtschaft             | 16 291.2 | März 2000 | IFBH, IG BAU, Hochtief General Works Council | 'conditions and standards of the following agreements of the ILO'                                                                                                                                   | 36 409  |
| Ballast Nedam             | NL     | Bauwirtschaft             | 1 450.0  | März 2000 | IFBH                                         | 'the relevant conventions and recommendations of the ILO ... such as'                                                                                                                               | 4 000   |
| Freudenberg               | D      | Dicht., Filter, Textilien | 6 026.6  | Juli 2000 | ICEM, IG BCE                                 | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182                                                                                                                                                            | 32 004  |
| Skanska                   | S      | Bauwirtschaft             | 18 335.0 | Feb 2001  | IFBH                                         | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182; Rec143                                                                                                                                                    | 53 803  |
| Telefónica                | E      | Telekommunikation         | 42 278.3 | März 2001 | UNI, UGT, CC.OO                              | 1, 29, 47, 87, 94, 95, 98, 100, 105, 111, 131, 135, 138, 155, 182; Rec116                                                                                                                           | 173 554 |
| Carrefour                 | F      | Lebensmitteleinzelhandel  | 99 119.1 | Mai 2001  | UNI                                          | 87, 98, 135                                                                                                                                                                                         | 430 695 |
| OTE                       | GR     | Telekommunikation         | 7 022.2  | Juni 2001 | UNI, OME-OTE                                 | 1, 29, 47, 87, 94, 95, 98, 100, 105, 111, 131, 135, 138, 155, 167, 182; Rec116, Rec143                                                                                                              | 16 302  |
| Chiquita                  | USA    | Früchte- & Gemüseprod.    | 3 071.5  | Juni 2001 | IUL, COLSIBA                                 | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182                                                                                                                                                            | 21 000  |
| Indesit Company (Merloni) | I      | Haushaltsgeräte           | 4 333.4  | Dez 2001  | FIM, FIOM, UILM (IMB)                        | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182                                                                                                                                                            | 18 138  |
| Endesa                    | E      | Energieversorgung         | 24 471.0 | Jan 2002  | ICEM; FIA-UGT; FM CC.OO                      | 'compliance with international labour standards, and in particular the ILO conventions on trade union freedom and the right to organise and international standards on the respect of human rights' | 27 918  |

| MNK               | Zentr. | Geschäftsfelder            | Umsatz*   | IRV        | unterzeichn. Gewerkschaften                                         | IAO-Übereinkommen                                                                                                              | Besch.  |
|-------------------|--------|----------------------------|-----------|------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Fonterra          | NZ     | Milchprodukte              | 7 468.3   | April 2002 | IUL, NZDWU                                                          | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182                                                                                       | 20 000  |
| Volkswagen        | D      | Autoherstellung            | 121 345.5 | Juni 2002  | IMB, Group Global Works Council                                     | 'The social rights and principles described in this declaration take the Conventions of the ILO concerned into consideration.' | 342 502 |
| Norske Skog       | N      | Papierherstellung          | 4 179.9   | Juni 2002  | ICEM, Fellesforbundet                                               | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182; Rec143                                                                               | 8 181   |
| Daimler Chrysler  | D      | Autoherstellung            | 192 433.0 | Sept 2002  | DC Enterprise Works Council, UAW (IMB, DC World Employee Committee) | 'the nine principles of the Global Compact; principles orientated at the conventions of the ILO'                               | 384 723 |
| AngloGold         | SA     | Edelmetallbergb. & Verarb. | 2 396.0   | Sept 2002  | ICEM, NUM                                                           | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182                                                                                            | 65 400  |
| Leoni             | D      | Draht- & Kabelherstellung  | 1 701.2   | Okt 2002   | IMB, EBR                                                            | 87, 98                                                                                                                         | 29 957  |
| Eni               | I      | Energieversorgung          | 79 084.0  | Nov 2002   | ICEM; FEMCA-CISL; FILCEA-CGIL; UILCEM-UIL                           | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182                                                                                       | 71 497  |
| ISS               | DK     | Reinig. und Anlagenwart.   | 7 397.1   | Mai 2003   | UNI                                                                 | 1, 29, 47, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 155, 167, 182; Rec116, Rec143                                                      | 273 500 |
| SKF               | S      | Masch.- & Gerätebau        | 6 777.7   | Nov 2003   | IMB, EBR                                                            | 138                                                                                                                            | 39 867  |
| GEA               | D      | Masch.- & Anlagenbau       | 5 536.1   | Juni 2003  | IMB, EMB, EBR                                                       | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182                                                                                            | 17 114  |
| Rheinmetall       | D      | Kraftfahrzeugzubehör       | 4 655.3   | Okt 2003   | IMB, EMB, EBR                                                       | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182                                                                                            | 18 283  |
| Prym              | D      | Elektronik- & Metallwaren  | 433.7     | Nov 2003   | IMB, EBR                                                            | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182                                                                                            | 4 002   |
| H&M               | S      | Textileinzelhandel         | 8 000.6   | Jan 2004   | UNI                                                                 | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182                                                                                       | 31 701  |
| Club Méditerranée | F      | Reiseveranst., Hotelwesen  | 2 004.0   | Feb 2004   | IUL, EFFAT                                                          | 'building on the principles set out in the ILO'                                                                                | 18 694  |
| Bosch             | D      | Kraftfahrzeugzubehör       | 54 569.5  | März 2004  | IMB, Europa Committee Bosch Group                                   | 98, 100, 138, 182                                                                                                              | 242 348 |
| SCA               | S      | Papierherstellung          | 13 603.0  | April 2004 | ICEM, EBR, Swedish Paper Workers' Union                             | (guided by ILO Declaration on Fund. Principles and Rights at Work and SCA's Code of Conduct)                                   | 53 000  |

| MNK                   | Zentr. | Geschäftsfelder         | Umsatz*            | IRV        | unterzeichn. Gewerkschaften                                          | IAO-Übereinkommen                                                                                | Besch.           |
|-----------------------|--------|-------------------------|--------------------|------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Lukoil                | RU     | Energieversorgung       | 33 845.0           | Mai 2004   | ICEM, ROGWU                                                          | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 156, 182                                                         | 150 000          |
| Renault               | F      | Autoherstellung         | 55 535.3           | Okt 2004   | IMB, Renault Group Works Council (and various national trade unions) | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138                                                                   | 130 573          |
| Impregilo             | I      | Bauwirtschaft           | 4 039.0            | Nov 2004   | IFBH, FENEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL                            | 1, 29, 47, 87, 94, 95, 98, 100, 105, 111, 131, 135, 138, 155, 161, 162, 167, 182; Rec116, Rec143 | 11 703           |
| Röchling              | D      | Kunststofftechnik       | 1 739.9            | Nov 2004   | IMB, EMB, EBR                                                        | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182                                                              | 7 994            |
| Electricité de France | F      | Energieversorgung       | 64 009.8           | Jan 2005   | ICEM; IÖD; IFME; WFIW, (und verschied. nationale Gewerkschaften)     | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182                                                         | 156 152          |
| Rhodia                | F      | Chemie & Pharmazeutik   | 7 154.0            | Jan 2005   | ICEM                                                                 | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 156                                                              | 20 577           |
| Veidekke              | N      | Bauwirtschaft           | 2 136.7            | März 2005  | IFBH, Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund                     | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 155, 167, 182; Rec 143                                      | 5 455            |
| BMW                   | D      | Autoherstellung         | 60 472.9           | April 2005 | IMB, Euro Works Council                                              | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182                                                              | 105 972          |
| EADS                  | NL     | Luftfahrtindustrie      | 43 322.0           | Juni 2005  | IMB, EMB, EBR                                                        | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 182                                                         | 110 662          |
| Schwan-Stabilo        | D      | Schreibwaren, Kosmetika | 341.5              | Sept 2005  | IFBH, IG Metall                                                      | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 155, 182; Rec 143                                           | 2 944            |
| Arcelor               | L      | Stahlerzeugung          | 41 160.1           | Sept 2005  | IMB, EMB                                                             | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182                                                              | 95 829           |
| Lafarge               | F      | Baumaterialien          | 19 555.0           | Sept 2005  | IFBH, ICEM, WFBW                                                     | 29, 87, 98, 100, 105, 111, 135, 138, 155, 182                                                    | 77 075           |
| <b>Total</b>          |        |                         | <b>1 164 380.4</b> |            |                                                                      |                                                                                                  | <b>3 606 345</b> |

\*Anmerkung: 2004 Umsätze in Mio. USD

Quelle: Global Union Federations, MNC websites; Hoovers

**Tabelle 2: IAO-Übereinkommen in Internationalen Rahmenvereinbarungen**

| Nummer | Name                                                                                       | Angenommen | Kernnorm | Ratifizierungen |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------|-----------------|
| C001   | Arbeitszeit (Gewerbe)                                                                      | 1919       |          | 52              |
| C029   | Zwangsarbeit                                                                               | 1930       | ✓        | 168             |
| C047   | Vierzigstundenwoche                                                                        | 1935       | ✓        | 14              |
| C087   | Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes                                    | 1948       | ✓        | 145             |
| C094   | Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge)                                                     | 1949       |          | 60              |
| C095   | Lohnschutz                                                                                 | 1949       |          | 96              |
| C098   | Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen                                      | 1949       | ✓        | 154             |
| C100   | Gleichheit des Entgelts                                                                    | 1951       | ✓        | 162             |
| C105   | Abschaffung der Zwangsarbeit                                                               | 1957       | ✓        | 165             |
| C111   | Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf)                                                  | 1958       | ✓        | 163             |
| C131   | Festsetzung von Mindestlöhnen                                                              | 1970       |          | 47              |
| C135   | Arbeitnehmersvertreter                                                                     | 1971       |          | 77              |
| C138   | Mindestalter                                                                               | 1973       | ✓        | 142             |
| C155   | Arbeitsschutz                                                                              | 1981       |          | 45              |
| C156   | Arbeitnehmer mit Familienpflichten                                                         | 1981       |          | 36              |
| C161   | Betriebsärztliche Dienste                                                                  | 1985       |          | 25              |
| C162   | Asbest                                                                                     | 1986       |          | 28              |
| C167   | Arbeitsschutz im Bauwesen                                                                  | 1988       |          | 18              |
| C182   | Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit | 1999       | ✓        | 158             |

Quelle: ILOLEX, Database of International Labour Standards, <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

## BÜCHER

---

### Joan Robinson

Rezension von: Bill Gibson (Hrsg.), Joan Robinson's Economics. A Centennial Celebration, Edward Elgar, Cheltenham 2005, 416 Seiten, gebunden, £ 85.

---

Man muss dem Herausgeber, Bill Gibson, und dem Verlag Edward Elgar für die Publikation dieses Buches, das die Referate einer Gedenkkonferenz anlässlich des hundertsten Geburtstags von Joan Robinson enthält, besonders dankbar sein. Denn nicht nur wird eine reichliche Anzahl von interessanten und anregenden *Papers* geboten, die Beiträge rufen auch wieder die umfassenden und tief schürfenden theoretischen Leistungen Joan Robinsons in Erinnerung.

Dies ist nicht zuletzt deshalb besonders zu begrüßen, weil damit wenigstens zum Teil der Skandal gemindert wird, dass Robinson nie der Nobelpreis zugesprochen wurde. Sieht man sich die Liste der Empfänger des seit 1969 existierenden Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften an, so ist ihre Abwesenheit (übrigens die Abwesenheit jeglichen weiblichen Wesens) absolut unverständlich.

Es kann kein Zweifel bestehen, dass sie eine offensichtliche erste Wahl hätte sein müssen.<sup>1</sup> Denn Joan Robinson war – vielleicht mehr als irgendeine andere Ökonomin oder Ökonom – führend an mehreren „Theorierevolutionen“ des vorigen Jahrhunderts beteiligt. Sie war – gleichzeitig mit dem ame-

rikanischen Ökonomen Edward Chamberlin, aber unabhängig von ihm – die Auslöserin der so genannten „Imperfect (oder Monopolistic) Competition Revolution“, sie war zusammen mit Richard Kahn die engste Mitarbeiterin von Keynes bei der Entwicklung der „General Theory“ (der „Keynesianischen Revolution“), sie spielte eine wichtige Rolle bei der Ausweitung dieser Theorie der kurzen Frist auf die lange Periode,<sup>2</sup> und sie nahm entscheidenden Anteil an der „revolutionären“ Kritik der gängigen Kapitaltheorie, welche den Arbeiten von Sraffa folgte. Begleitet war dieses umfangreiche theoretische *Oeuvre* von einem regen und aktiven Interesse für Entwicklungsfragen, insbesondere in Relation zu Indien und China.

Das vorliegende Buch vermittelt einen ausgezeichneten Einblick in die Breite und Tiefe der *Robinsonian Economics* und deren Bedeutung im Lichte weiterer Entwicklungen. Dass die wachsende Kritik an der Einseitigkeit und Realitätsferne eines Großteils des vorherrschenden neoklassischen Dogmas dabei zur Sprache kommt, ist selbstverständlich. Die Vielfalt und Heterogenität der Beiträge macht leider eine detaillierte Behandlung des Inhalts unmöglich. Eine Aufzählung der Beiträge kann jedoch bis zu einem gewissen Grad eine Vorstellung von der Spannweite des Inhalts vermitteln.

Die der Einleitung des Herausgebers folgenden fünfzehn *Papers* sind in drei Abschnitte gegliedert: I. „Retrospective“, II. „A Sense of Realism“, III. „Thematic Breadth“. Je vier *Papers* fallen in den ersten und dritten Teil, während der zweite Teil mit sieben Beiträgen den Schwerpunkt der Thematik bildet.

Der erste Teil, „Retrospective“, kann generell jedem Ökonomen und jeder Ökonomin zur Lektüre empfohlen werden. Er bietet in sehr lesbarer und anregender Weise einen Einblick in die intellektuelle Biographie einer großen Ökonomin. Das gilt besonders für Geoff Harcourts Beitrag „Joan Robinson and her Circle“, der die wechselnden Einflüsse auf Robinson erkennen lässt (vor allem Keynes, Kalecki und Sraffa), aber auch für die drei anderen, etwas spezialisierteren Beiträge von M.C. Marcuzzo („Robinson and Sraffa“), C. Sardonì („Robinson on Marx“) und P. Kerr („Knowledge without Pain“).

Die elf Beiträge, die dann in Teil II und Teil III folgen, beschäftigen sich jeweils detailliert mit einzelnen Aspekten von Robinsons Werk. Sie können je nach eigenen Interessen und eigener Spezialisierung mehr oder weniger relevant sein. Hier muss eine einfache Aufzählung der Titel genügen, um das angebotene Menü anzudeuten. Teil II enthält folgende Beiträge: „Robinson on History and Equilibrium“ (J. Harris), „Expectations and the Capital Controversy“ (H. Gram), „Robinson, History and Equilibrium“ (A. K. Dutt), „Equilibrium, Stability and Economic Growth“ (P. Skott), „On Different Regimes of Accumulation“ (A. Bhaduri), „Class Conflict and the Cambridge Theory of Distribution“ (T. Palley) und „A Robinson Model for Argentina“ (J. Lovinsky and B. Gibson). Teil III enthält „Beyond the Accumulation of Capital“ (L. L. Pasi-

netti), „Robinson on Credit, Money and Finance“ (L-Ph. Rochon), „Money in The Accumulation of Capital“ (E. J. Nell) und „International Economics after Robinson“ (R. A. Blecker).

Was all diese *Papers* gemeinsam haben ist – bei aller Verschiedenheit der Probleme und Methoden –, dass sie durchblicken lassen, wie sehr Robinson im Großen und Ganzen einem Grundsatz treu blieb, den sie in ihrem Essayband „What Are the Questions?“ (1980) aussprach: „That we give up the search for grand laws and are content to try to enquire how things happen“ (S. 95). Diese Perspektive ermöglichte es ihr, Dinge von verschiedenen Seiten zu betrachten und keine Berührungspunkte zu verspüren, egal ob es sich um Marshall, Marx, Keynes, Kalecki oder andere bedeutende Denker handelte.

Kurt W. Rothschild

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Es wurde nie geklärt, warum Joan Robinson übergangen wurde. Neben politischen Vorurteilen spielte angeblich auch die Angst der Jury eine Rolle, dass Robinsons Festrede zu viele wissenschafts- und gesellschaftskritische Bemerkungen enthalten könnte, für die sie bekannt war.

<sup>2</sup> Dieses Thema fand seinen Niederschlag in ihrem Magnum Opus „The Accumulation of Capital“, ein grundlegendes Werk, das – neben drei kürzeren von Robinsons zahlreichen Essaybänden – von dem kürzlich verstorbenen österreichischen Ökonomen Erwin Weissel ins Deutsche übersetzt wurde.



---

## Beschäftigung und Verteilung

Rezension von: Eckhard Hein, Arne Heise, Achim Truger (Hrsg.), Löhne, Beschäftigung, Verteilung und Wachstum, Metropolis, Marburg 2005, 310 Seiten, € 29,80.

---

Einkommens- und Verteilungsfragen werden in der deutschen wirtschaftspolitischen Debatte sehr einseitig diskutiert: Lohnverzicht oder doch zumindest Lohnzurückhaltung solle geübt und ein Niedriglohnsektor müsse geschaffen werden, um zu einem höheren Beschäftigungsstand zu kommen. Einen Kontrapunkt zu dieser Auffassung setzt der vorliegende Sammelband.

Auf einen einführenden Text von Amit Bhaduri folgen drei Beiträge, die sich mit dem Stellenwert von Löhnen und Verteilung in der makroökonomischen Analyse befassen. Den Auftakt macht Fritz Helmedag, der durch kreislauftheoretische Überlegungen die Haltbarkeit des Kaufkraftarguments der Löhne zu belegen versucht. Helmedag kommt zu dem Ergebnis, dass steigende Löhne durchwegs das Volkseinkommen erhöhen. Allerdings vermag seine Argumentation nicht gänzlich zu überzeugen, da er die Frage der Wirkung von Lohnerhöhungen auf die Preise im Rahmen seiner kreislauftheoretischen Ableitungen ausblendet bzw. nicht adäquat behandelt.

Genauer argumentieren hier die beiden folgenden Aufsätze, die zu den interessantesten Beiträgen des Buches gehören. Eckhard Hein setzt sich mit dem Zusammenhang von Löhnen, Verteilung und Wachstum in der Kaleckia-

nischen Theorie auseinander, während sich Michael Heine, Hansjörg Herr und Cornelia Kaiser aus monetär-keynesianischer Sicht mit der Frage beschäftigen, wie eine gesamtwirtschaftlich funktionale Lohnpolitik aussehen sollte. Heine, Herr und Kaiser stehen – anders als Helmedag – dem Kaufkraftargument skeptisch gegenüber. Sie plädieren für eine Lohnpolitik, die Lohnsteigerungen in Höhe des Produktivitätsanstieges zuzüglich der Zielinflationsrate der Zentralbank durchsetzt, während Hein argumentativ zwischen Helmedag einerseits und Heine, Herr und Kaiser andererseits steht.

Auf die genannten drei Texte folgen sechs Arbeiten, die sich dem Thema Arbeitsmarkt, Lohnpolitik und Beschäftigung widmen. Unter diesen Beiträgen befindet sich u. a. eine Auseinandersetzung mit dem lohnpolitischen Konzept des Sachverständigenrats von Gustav Horn und Camille Logeay. Ihren Ausführungen liegt ein Gutachten zugrunde, das sie im Auftrag der IG Metall verfasst haben. Horn und Logeay zeigen, dass die Überlegungen des Sachverständigenrats weder in theoretischer noch in empirischer Sicht überzeugen können.

Der gelungenste Beitrag in diesem Themenfeld ist der Aufsatz von Thorsten Schulten, der sich mit gesetzlichen Mindestlohnregelungen in Europa und den USA befasst und für Deutschland einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn fordert, der nach seinen Vorstellungen am besten mit einer Stärkung des Instruments der Allgemeinverbindlichkeitserklärung einhergehen kann.

Den Abschluss des Sammelbandes bilden zwei Beiträge, die sich mit der personellen Einkommensverteilung befassen. Wer zu diesem Themenkomplex solide aufbereitetes empirisches

Material zur Entwicklung in Deutschland sucht, wird im Text von Irene Becker fündig. Becker, die auch an Expertisen zur Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung mitgearbeitet hat, kommt zu dem Ergebnis, dass seit Anfang der 1970er Jahre ein – wenn auch mäßiger – Trend zunehmender Ungleichheit bei der personellen Einkommensverteilung zu beobachten ist.

Neben den angesprochenen Beiträgen enthält der Sammelband auch Aufsätze, die weniger interessant sind. Zu nennen ist etwa der Beitrag von Jochen Hartwig, der die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf Basis eines von ihm selbst konstruierten ökonometrischen Modells für die

Schweiz simuliert. Insbesondere die Vorstellung des Modells ist etwas zu langatmig geraten. Eine gewisse Redundanz weist der Aufsatz von Dierk Hirschel auf, der zunächst die wesentlichen Aussagen von Horn und Logeay wiedergibt, im zweiten Teil seines Textes allerdings einige interessante empirische Daten zusammenträgt.

Insgesamt muss der Sammelband trotz der genannten Kritikpunkte als gelungen bezeichnet werden. Es ist zu wünschen, dass das Buch dazu beiträgt, die extrem einseitige verteilungspolitische Debatte und ihre dahinter stehenden theoretischen Überlegungen in eine andere Richtung zu lenken.

Kai Ecker-Wolf

---

## Das Europäische Wirtschafts- und Sozialmodell

---

Rezension von: Erich Hödl (Hrsg.), Europäische Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, Metropolis, Marburg 2005, 204 Seiten, € 22,80.

---

Die Globalisierung ist in aller Munde. Gekennzeichnet insbesondere von einer „weit reichenden Ökonomisierung fast aller Lebensbereiche“ gerät sie zunehmend „unter den Einfluss des US-amerikanischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells“. Für Europa stellt sich in diesem Kontext zunehmend die Frage, so der Herausgeber Erich Hödl in seiner Einleitung, inwieweit es sich „diesen Tendenzen ohne besondere Vorbehalte anschließen oder auf eine eigenständige Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hinarbeiten“ (S. 7) soll oder kann.

Die Befassung mit Möglichkeiten und Grenzen einer eigenständigen europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erfolgt in elf, thematisch sehr unterschiedlichen Beiträgen. In deren Zentrum stehen Fragen danach, ob und inwieweit ein europäisches Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell existiert, was dessen wesentlichste Charakteristika sind, sowie, ob und unter welchen Bedingungen es sich im globalen Wettbewerb insbesondere gegen die USA behaupten oder gar durchsetzen kann. Dennoch liegt der Fokus der Beiträge nicht in einer Abgrenzung gegenüber dem „Modell USA“, sondern vielmehr in einer Annäherung an ein „Modell Europa“.

Der inhaltliche Bogen der Beiträge ist breit gespannt: von Fragen nach der

Opportunität von Eurozentrismus (Justin Stagl) oder der europäischen wirtschaftsethischen Identitätsfindung (J. Hanns Pichler) über Fragen nach der Zukunft eines europäischen Wirtschaftsstils (Wilfried Stadler), einer eigenen europäischen Wirtschaftsverfassung (Gunther Tichy), den Konturen einer europäischen Wirtschaftspolitik (Fritz Breuss), bis hin zur Rolle des öffentlichen Sektors (Ewald Nowotny) und von Großunternehmen (Ursula Schneider) in einer europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Weitere Beiträge widmen sich der Zivilgesellschaft (Manfred Prisching), der europäischen Sozialordnung (Günther Chaloupek) und Umweltordnung (Stefan Schleicher) sowie der Lissabon-Strategie als möglichem Motor eines europäischen Wirtschaftsmodells (Erich Hödl).

Wie ein roter Faden zieht sich eine grundsätzliche Bejahung der Existenz einer europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung durch die Beiträge, wenngleich diese keineswegs vollständig entwickelt ist bzw. in manchen Bereichen reformiert werden müsste. Exemplarisch bringt es Günther Chaloupek auf den Punkt, indem er argumentiert, dass „sich die Frage, ob es eine europäische Sozialordnung gibt, keineswegs von selbst (beantwortet)“ (S. 147). Denn es gäbe keine „Europäische Sozialordnung“, deren Normsetzungsautorität die Europäische Union wäre“ (S. 149), und die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedsstaaten wiesen z. T. beträchtliche Unterschiede auf. Dennoch sei das „Modell Europa“ aufgrund einiger prägender Charakteristika sehr deutlich vom „Modell USA“ zu unterscheiden. Dies betraf in erster Linie die staatlich organisierten Sicherungssysteme im Falle der Erwerbslosigkeit, der Krankheit und

Berufsunfähigkeit, aber auch die kollektive Regelung von Arbeitsverhältnissen. Diese unterschiedlichen institutionellen Regelungen spiegelten sich deutlich in einigen Makroindikatoren, wie der Sozialquote und der Einkommensungleichheit.

Dessen ungeachtet seien die letzten beiden Jahrzehnte geprägt gewesen von Bestrebungen zur Vergemeinschaftung einer europäischen Sozialordnung, dessen wichtigstes Element die, 1997 aus der Taufe gehobene, Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) bilde. In der (EU-)Rhetorik sei die EBS zu dem Instrument für die Milderung, wenn nicht Lösung, der Beschäftigungsmisere in Europa hochstilisiert worden. Ein genauerer Blick zeige jedoch, dass diese im Rahmen einer restriktiven, auf die Einhaltung der Maastrichter Konvergenzkriterien fixierten Makroökonomie verankert sei. Mit ihrem Fokus auf strukturelle Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sei sie „nahezu ausschließlich (...) auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes festgelegt. Nicht ausdrücklich, aber implizit war dies die programmatische Abkehr von einem gesamtwirtschaftlichen policy mix, der überall praktizierten Kombination aus nachfrage- und angebotsseitigen Maßnahmen“ (S. 156), für welche zudem keinerlei zusätzliche Budgetmittel vorgesehen wären. Die EBS sei daher zwangsläufig „ohne signifikante Wirkung auf die Arbeitslosigkeit“ geblieben und sei „ein spektakulärer Misserfolg, der ihrer Fehlorientierung auf die Angebotsseite zuzuschreiben ist“ (S. 157).

In seinem stringenten Abriss führt Chaloupek nicht nur die Ursachen des Scheiterns der EBS – salopp formuliert: dem sturen Festhalten an einer einseitig angebotsorientierten Politik-

ausrichtung und den Maastrichter Konvergenzkriterien – deutlich vor Augen, sondern zeigt gleichzeitig auf, dass alternative Handlungsoptionen durchaus realisierbar wären: so etwa europäische Maßnahmen zur Vermeidung eines Senkungswettbewerbs im Bereich der Steuern und die Forcierung produktivitätsorientierter Lohnpolitiken (S. 158f). Dass dies bisher nicht geschehen sei, liege jedoch weder an den Rahmenbedingungen, noch an mangelnden Konzepten, sondern an fehlendem politischem Willen.

Zu einem ähnlichen Befund kommt Erich Hödl im Hinblick auf die Frage, ob und inwieweit der Entwurf über eine europäische Verfassung<sup>1</sup> sowie die Lissabon-Strategie den Weg zu einem europäischen Wirtschaftsmodell ebnen könnten (S. 185-201).

Der Verfassungsentwurf sei im Wesentlichen ein von Zielkonflikten gespaltenen Entwurf: So wären zwar einerseits in der Präambel und in der Charta der Grundrechte Ziele sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit sowie demokratischer Mitbestimmung formuliert, während andererseits die ökonomischen Teile der Verfassung „in erster Linie auf die globale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft ausgerichtet“ (S. 186) seien. Derselbe Zielkonflikt präge auch die Lissabon-Strategie: Hier sei die „materielle Ausfüllung der Wettbewerbsfähigkeit auf die IK-Technologien bezogen, um die sich nahezu alle flankierenden Maßnahmen ranken. Die Hoffnungen auf eine soziale und ökologische Nachhaltigkeit sind dort vorwiegend technologischer Art und (...) die Zielkonflikte mit dem ökonomischen Prozess (werden) unterschätzt“ (S. 186).

Abgesehen von den in der Verfassung enthaltenen Zielkonflikten gäbe es eine deutliche Hierarchisierung der

Ziele, wobei sozial-, ökologie- und demokratiepolitische Bestrebungen den ökonomischen eindeutig untergeordnet seien: „(D)er Wirtschaftsprozess (ist) heute unter den Vorgaben eines auf Mikroeffizienz ausgerichteten Binnenmarktes und einer überzogenen Politik der Makrostabilität eingespannt. Es können zwar unter diesen Vorzeichen begrenzte soziale und ökologische Verbesserungen erfolgen, aber die verfassungsmäßigen Definitionen von Binnenmarkt und Währungsunion verfügen von sich aus über keine Mechanismen, die in diese Richtung wirken. Zugespißt ausgedrückt sind diese Definitionen eine Einladung zur Vernachlässigung von sozialen und ökologischen Zielsetzungen und zur Forcierung der rein ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit. Damit wird die Verantwortung für die ebenso in der Verfassung festgeschriebenen sozialen und ökonomischen Ziele allein den Einzelpolitiken zugeschrieben, die dann natürlich mit der Eigendynamik von Binnenmarkt und Währungsunion in Konflikt geraten“ (S. 190).

Dieser Grundkonflikt prägte auch die im Rahmen der Lissabon-Strategie formulierte „Modernisierung des Europäischen Sozialmodells“: Unter den Bedingungen der absoluten Vorrangstellung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Nachhaltigkeit verkomme die Sozialpolitik zu „eine(r) reine(n) Anpassungspolitik an die ökonomische Dynamik und fügt sich in das ökonomische Kerngerüst von Mikroeffizienz und Makrostabilität nahtlos ein. Auf Ebene der Unternehmen kommt sie den Bedarfen an neuen Qualifikationen und anpassungsbereiten und flexiblen Arbeitnehmern entgegen. Auf makroökonomischer Ebene müssen angesichts Budgetdisziplinen zunehmende Anteile der sozialen Sicherung (...) di-

rekt von der Bevölkerung finanziert werden. Und die Kosten der Arbeitslosigkeit werden durch stärkere Anreize für eine Beschäftigungsaufnahme im Niedriglohnsektor reduziert. Die Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells erweist sich somit als eine flexible Anpassung an die Erfordernisse der technologiegetragenen wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und der damit verbundenen Umverteilung“ (S. 196f). Weder der Verfassungsentwurf noch die Lissabon-Strategie lösen somit „den bestehenden Zielkonflikt zwischen der globalen, vorwiegend ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und einer sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit in Europa“ auf (S. 199).

Einen solchen Zielkonflikt zeichnet auch Stefan P. Schleicher in seinem Beitrag über die europäische Umweltordnung (S. 167-183) eindrücklich nach. Die EU hat seit den 1960er Jahren eine weltweit führende Rolle in der Umweltpolitik übernommen, sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Schwerpunkte wie auch der innovativen Instrumente. Dennoch scheint diese Vorreiterrolle gefährdet, und zwar nicht allein, weil die Einigung auf Gemeinschaftsbeschlüsse schwieriger geworden sei und die ambitionierten Ziele zurückgenommen würden. Auch die nationale Umsetzung der Beschlüsse sei oft unzureichend. Noch schwerer wiege hingegen, dass die „sehr erfolgreich begonnene Integration von Umweltinteressen in alle Politikbereiche wieder zu zerfallen (droht). Die akuten wirtschaftlichen Probleme, die zu oft vorzeitig als ein Problem der Wettbewerbsfähigkeit identifiziert werden, drängen Umweltkriterien wieder in den Hintergrund“ (S. 181).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass das Buch eine fundierte Basis für

eine differenzierte Debatte bildet, in der insbesondere auch die Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten des „Modells Europa“ in den Blick gebracht werden. Unter der Voraussetzung, dass die Dominanz der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit in der Realpolitik nicht gebrochen werden kann, machen die Beiträge jedoch nur wenig Hoffnung auf die Umsetzung eines nachhaltigen europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells.

Den Band zeichnet sein breiter Reflexionsrahmen aus: Neben wirtschaftlichen Fragestellungen wird sozioethischen und gesellschaftspolitischen Aspekten ein breiter Stellenwert eingeräumt. Damit werden Fragestellungen ins Zentrum gerückt, die heute nur allzu häufig vernachlässigt werden: die nach sozial-, umwelt- und gesellschaftspolitischer Verantwortung und Nachhaltigkeit. Bildlich gesprochen ist das Buch ein Schwimmen gegen den ökonomistischen Hauptstrom.

Umso erstaunlicher ist daher die Vernachlässigung des Geschlechteraspekts sowohl auf inhaltlicher wie auch auf Ebene der AutorInnen. Es kommt nur eine einzige Autorin zu Wort. Dies dürfte wesentlich die Folge einer, in den Wirtschaftswissenschaften nicht unüblichen, Geschlechterblindheit sein. Die derzeitige europäi-

sche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung prägt jedoch die Lebens- und Arbeitswelten beider Geschlechter in unterschiedlicher Weise. Verwiesen sei hier exemplarisch auf die beträchtlichen Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen oder die Probleme und Folgewirkungen von sozialen Sicherungssystemen, die primär auf langfristige, kontinuierliche und vollzeitige Beschäftigung abstellen und die insbesondere Frauen, aufgrund ihrer unbezahlt geleisteten Familien-, Betreuung- und Pflegearbeit, häufig nicht erfüllen. Frauen spielen zudem auch eine wichtige Rolle in vielen, von den Beiträgen thematisierten Bereichen: in den Unternehmen, in der Zivilgesellschaft, in der Umweltpolitik usw. Zur Sprache gebracht wird dieser Aspekt von in und quer durch das europäische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell verlaufenden Brüchen und Spaltungen in keinem einzigen der Beiträge. Dies ist das große Manko in einem sonst – (insbesondere) auch für Nicht-Ökonomen – sehr lesenswerten Buch.

Ursula Filipič

### Anmerkung

<sup>1</sup> Der Artikel wurde offenkundig vor der Ablehnung der Verfassung durch die Referenden in Frankreich und den Niederlanden verfasst.

---

## Das Ende der Nachlasssteuer

Rezension von: Michael J. Graetz, Ian Shapiro, *Death by a Thousand Cuts: The Fight over Taxing Inherited Wealth*, Princeton University Press, Princeton, N. J., 2005, 392 Seiten, gebunden, \$ 29,95.

---

Im Roten Wien der 1920er Jahre war es Hugo Breitner, Finanzchef der Wiener SPÖ, der Luxussteuern zur Finanzierung der umfangreichen sozialen Wohnbauprogramme heranzog. Die Reichen sollten für die Armen zahlen. Dafür wurde er von Konservativen als wirtschaftsmordender Steuervampir diffamiert.

Im Sommer 2001 unterzeichnete Präsident Bush in den USA ein Gesetz, nach dem die Nachlasssteuer bis 2010 auslaufen sollte. Die Abschaffung wäre eine Zäsur in der amerikanischen Steuergesetzgebung. Bis 2001 zahlten in den USA nur die reichsten 2% der Bevölkerung Nachlasssteuer. Erst ab 650.000 USD Vermögen waren Individuen steuerpflichtig. Betroffen waren also nicht Bauernhöfe und kleine Familienunternehmen. Der durchschnittliche Steuersatz lag unter 19%. Und nahezu zwei Drittel des besteuerten Vermögens betraf Geldvermögen und nicht Unternehmenswerte. Die Hälfte der insgesamt eingenommenen Steuer kam von den größten 5,4% der zur Steuer herangezogenen Nachlässe. Etwa 98% der Nachlässe wurden auf Grund der hohen Freibeträge nicht besteuert.

Eine US-Umfrage brachte aber eine erstaunliche Fehlwahrnehmung der US-Bevölkerung zutage. 77% vermeinten, dass die Nachlasssteuer von

allen US-Amerikanern zu entrichten sei.

Vermögensvererbung betrifft das Verständnis individueller Freiheit, solidarischer Verpflichtung und das Prinzip der Gleichheit. Die US-amerikanische Gesellschaft versteht sich als Leistungsgesellschaft. Die Leistungsbeiträge werden am Markterfolg gemessen und dienen der Rechtfertigung sozialer Ungleichheit. Die Vererbung von Vermögen muss mit dem meritokratischen Selbstverständnis einer Leistungsgesellschaft daher in einem Spannungsverhältnis stehen. Das geerbte Vermögen ist unverdientes Vermögen,<sup>1</sup> da es nicht durch eigene Leistung erwirtschaftet wurde.

Die Gesellschaft, welche für die Rahmenbedingungen (Gesetze, Regeln, Konventionen, Vertragssicherheit) der Vermögensakkumulation sorgt, bedingt sich aus, Vermögen bei der Weitergabe zu besteuern. Eine Leistungsbeeinträchtigung kann schwerlich angenommen werden. Besteuert werden nur die Vermögen der Reichsten, wenn diese nicht für wohltätige Zwecke gespendet werden. Damit werden aristokratische Privilegien gemildert, die den Erben von Beginn ihres Lebens an Privilegien zugestehen und daher das Prinzip der Chancengleichheit beeinträchtigen. Das fortschrittliche Prinzip hinter der fast hundertjährigen Idee einer Nachlasssteuer in den USA liegt auf der Hand. Sie soll dynastische Vermögens- und Machtballung verhindern. Eine fehlende Besteuerung von vererbtem Vermögen verletzt den Grundgedanken der amerikanischen Gesellschaft, dass jeder die gleiche Chance verdiene, den *American Dream* zu leben.

Wird die Vererbung hingegen als Naturrecht interpretiert, hat der Staat keine Steuerzuständigkeit. Für John Locke war die Vermögensvererbung ein

Bestandteil des Eigentumsrechts. Eine Einschränkung des Verfügungsrechts über das selbst erwirtschaftete Eigentum würde demnach die Freiheit des Erblassers in unzulässiger Weise einschränken.

Michael Graetz und Ian Shapiro von der Universität Yale rekonstruieren in ihrem Buch die faszinierende Geschichte des politischen Kampfs um die Abschaffung der Nachlasssteuer in den 1990er Jahren in den USA. In ihrer Arbeit versuchen sie ein augenscheinliches Rätsel zu lösen: Wie konnte es gelingen, aus einer steuerlichen Belastung, die nur die superreichen Amerikaner betraf, ein politisches Anliegen breiter Bevölkerungsschichten zu machen? Wieso setzten sich auch arme Menschen für die Abschaffung einer Steuer auf das Vermögen der Reichsten ein?

Das Buch von Graetz und Shapiro kann als anschauliches Lehrbuch zur Genese US-amerikanischer Wirtschaftspolitik der 1990er Jahre gelesen werden. Es basiert auf ausführlichen Interviews mit Abgeordneten des US-Kongresses, mit Vertretern von *think tanks* und Interessenvertretungen. Eindrücklich wird gezeigt, wie Wirtschaftspolitik von den Interessen der Reichen, der Macht der Lobbyorganisationen und von konservativen Institutionen abhängt. Die Autoren belegen aber auch, welche Deutungsmacht verführerisch einfache Geschichten in der Politik haben können. „In politics when you are explaining you're losing“, schreiben Graetz und Shapiro. Das Beispiel ist eben der Feind der Argumentation, und bisher hatten die Befürworter der Steuerabschaffung die anschaulicheren Beispiele.

Graetz und Shapiro stellen keine Verschwörungstheorie auf, sondern zeigen, dass es neben einer interessen-

geleiteten, bewussten Irreführung der Bevölkerung durch republikanische Politiker, konservative *think tanks* und Reiche noch weitere Gründe gab, die dazu führten, dass die amerikanische Bevölkerung ihre eigenen Interessen mit jenen der Vermögenden verwechselte. So verkannten die Amerikaner, wie auch Larry Bartels (Direktor des Center for the Study of Democratic Politics in Princeton) erst jüngst im Journal der American Political Science Association belegte,<sup>2</sup> den Zusammenhang zwischen Steuerpolitik und ihren Auswirkungen auf soziale Ungleichheit.

Hilfreich hierbei war auch, dass die Nachlasssteuer umgangssprachlich als „*death tax*“ bezeichnet wurde. Der Tod wird gefürchtet, daher auch Steuern in seinem Namen. Befürworter der Nachlasssteuer aus der demokratischen Partei scheiterten mit dem Argument, dass die steuerliche Belastung nur die Reichsten betreffe. Gerade diese Argumentation erlaubte den Steuergegnern eine Prinzipienfrage daraus zu machen. Aber überraschend spielten philosophische Gerechtigkeitsargumente eine besondere Rolle. Und hier gelang den Befürwortern der Abschaffung ein sophistisches Kunststück: Die Nachlasssteuer konnte als unfair und ungerecht gebrandmarkt werden. Hätte man vielleicht erwarten können, dass Gerechtigkeitsargumente in Richtung einer höheren Besteuerung von exzessivem Vermögen zielen, so war das Gegenteil der Fall.

In den 1990er Jahren formierte sich eine bunte Koalition zur Abschaffung der Nachlasssteuer. Dies wurde nicht durch gleiche ökonomische Interessen zusammengehalten, sondern durch eine gemeinsame Ablehnung von Eingriffen des Staates. Die Befürworter der Steuerabschaffung konnten eine Reihe von unerwarteten Allianzen mit



Minderheitenvertretern (Schwarzen, Schwulen und Lesben) eingehen. Diskriminierte Minderheiten nahmen sich des Steuerthemas an und sahen die Nachlasssteuer als weitere Benachteiligung in ihren Aufstiegsbestrebungen. Hier spielt die Vorstellung von vertikaler Mobilität eine Rolle. Da über ein Drittel der amerikanischen Bevölkerung glaubt, dass sie zu dem reichsten 1% der Bevölkerung zählt oder bald zählen wird, glauben sie fälschlich auch, dass die Nachlasssteuer sie betreffen würde oder betreffen könne.

Doch auch die Gegner der Steuerabschaffung waren eine heterogene Gruppe, die weit über die Anhänger der Demokratischen Partei reichte. Zu ihnen zählte eine Anzahl von Reichen wie etwa William Gates (der Vater von Bill Gates), Steven Rockefeller, George Soros und Warren Buffet. In der Tradition des *Self-Made-Millionärs* Andrew Carnegie stehend, der Ende des 19. Jahrhunderts ein Vermögen in der Eisenbahn- und Stahlindustrie machte, betonte eine Reihe von in der Öffentlichkeit bekannten Reichen, dass Vermögensbesitz sozial verpflichte. Individuell erworbenes Vermögen soll für die Entwicklung der Gemeinschaft eingesetzt werden, und philanthropisches Engagement zeigt die moralische Dimension der Frage der Vermögensvererbung.

Von den Befürwortern der Steuerabschaffung wurde oft der Vorwurf formuliert, dass es sich bei der Nachlasssteuer um eine Doppelbesteuerung handle, als wäre dies nicht auch in anderen Steuerbelangen die Regel. Die Befürworter einer Abschaffung der Nachlasssteuer gaben sich auch nicht mit einer allfälligen Erhöhung der Freibeträge zufrieden. Für die Superrei-

chen war eine maximalistische Strategie, die auf vollständige Abschaffung zielte, politisch viel versprechender. Erst eine vollständige Eliminierung der Nachlasssteuer würde ihre Interessen tatsächlich widerspiegeln.

Graetz und Shapiro zeigen sich skeptisch hinsichtlich der politischen Methode der „Triangulation“, die von US-Präsident Bill Clinton in politischen Fragen oft eingesetzt wurde. In der Frage der Nachlassbesteuerung hielt die Partei der US-Republikaner einen klaren Kurs und erwog nie Kompromisse, die ihre strategischen Ziele beeinträchtigen hätten können. Die Demokraten hingegen schlugen bereits kurz nach der nur knapp verlorenen Wahl 2000 eine Anhebung der Freibeträge der Nachlasssteuer auf 5 Mio. USD vor. Mit dieser Taktik bewegten sie sich von Anfang an auf republikanischem Terrain und konnten nie die Themenführerschaft erlangen.

Dies sind nur einige der interessanten Ergebnisse der detailgenauen Untersuchung von Graetz und Shapiro. Die Schlussfolgerung lautet wohl, dem Staat werden bewusst Einnahmequellen entzogen, um auch in Zukunft sicherzustellen, dass keine Sozialprogramme mehr initiiert werden können. Der Druck soll steigen, den Staatsapparat klein zu sparen. Die konservative Agenda ist klar: *„death of progressive taxation by a thousand cuts“*.

Martin Schuerz

### Anmerkungen

<sup>1</sup> Beckert, J., Unverdientes Vermögen. Soziologie des Erbrechts (Frankfurt am Main u. a. 2004).

<sup>2</sup> Bartels, L. M., Homer gets a tax cut: inequality and public policy in the American mind, in: Perspectives of Politics 3/1 (2005) 15-31.

---

## Zum Begriff des Lebensstandards

---

Rezension von: Wolfgang J. Fellner, Das Ökonomische im Spannungsfeld von Soziologie und Psychologie – Lebensstandard bei Amartya K. Sen und Hugo E. Pipping, LIT Verlag, Wien 2005, 175 Seiten, € 19,90.

---

Das vorliegende Buch befasst sich mit der Frage, wie denn Ökonomie bzw. ihre Resultate bewertet werden könnten, was ohne eine Zweckbestimmung klarerweise nicht möglich ist. So bestimmt der Autor als Zweck der Ökonomie die Verbesserung der Lebensverhältnisse.

Nachdem Fellner die vorherrschenden Wohlstandsindikatoren wie BIP pro Kopf oder den *Basic Needs*-Ansatz als unzureichend zurückweist, kommt er konsequenterweise auf die Arbeiten von Amartya K. Sen zu sprechen, der mit Hilfe seiner zentralen Begriffe *Functionings* und *Capabilities* versucht, einen sowohl theoretisch haltbaren wie auch praktisch operationalisierbaren Begriff von Lebensstandard zu entwickeln, der alle möglichen Aspekte von Lebensqualität zu erfassen in der Lage sei.

Unter *Functionings* versteht Sen Lebensumstände, worauf die *Capabilities* als Möglichkeiten, das eigene Leben zu gestalten, bezogen sind. Beide, *Functionings* und *Capabilities*, haben sowohl individuelle (psychologische) und soziale Voraussetzungen. Als Beispiele für *Functionings* nennt Sen Lebenserwartung oder Gesellschaftsfähigkeit („to appear in public without shame“ – Sen zitiert hier Adam Smith).

Fellner kritisiert Sen überzeugend da-

mit, dass es dem Nobel-Laureaten gemäß seinem eigenen Anspruch nicht gelingt, die Entstehung von *Functionings* als Ausdruck sozialer Verhältnisse zu erklären, er muss bestimmte *Functionings* einfach annehmen. Sens Position, Entwicklung mit der Schaffung vermehrter individueller Freiheiten einfach zu identifizieren („development as freedom“), wird von Fellner zurückgewiesen. Das zentrale theoretische Problem liege darin, dass Sen den Versuch unternehme, einen einheitlichen, verallgemeinerbaren Begriff von Lebensstandard zu entwickeln, welcher der sozialen Realität keineswegs gerecht werden könne, weil das „Individuum“ so nur mangelhaft in soziale Prozesse eingebunden werde.

Dagegen stellt Fellner das Lebensstandardkonzept von Hugo E. Pipping, der bestreitet, dass es so etwas wie einen allgemeinen, einheitlichen Begriff von Lebensstandard geben könne. Pipping versteht darunter etwas auf eine soziale Gruppe Bezogenes. Bei ihm gibt es daher mehrere (Arten von) Lebensstandards, die einen speziellen Bezug zu den vorherrschenden Präferenzen der jeweiligen sozialen Gruppen aufweisen.

Die Konzeption Pippings ist für Fellner jedenfalls vorzuziehen, da dieser in seinem Denken nicht das „Individuum“ als Ausgangspunkt setzt, sondern die Gewohnheiten, welche die erlernten Handlungs- und Bewertungsmuster steuern. Diese konkreten Lebensmuster nehmen bei Pipping einen bestimmten Platz innerhalb der sozialen Hierarchie ein. Insofern hat er viel eher als Sen einen Ansatzpunkt dafür, Lebensumstände zu bewerten und damit zu erklären, welche wohl anderen vorgezogen werden.

Aus diesen kontrastierenden Analysen leitet Fellner die jeweiligen Men-

schenbilder bei Sen und Pipping ab und stellt sie dem vorherrschenden *Mainstream* gegenüber. Der Mensch ist bei Sen keineswegs autonom. Es ist auch falsch, ihn als „Produktionsmaschine“ zu verstehen, wie das in der Humankapitaltheorie der Fall ist. Jedoch spricht Sen von einer „generellen Motivstruktur“, was notwendigerweise ein im Zeitverlauf starres und einheitliches Menschenbild unterstellt. Diese theoretisch nicht genügende Entfernung vom ökonomischen *Mainstream*-Denken sieht Fellner – bei aller Würdigung Sens – als zentrales Problem.

Der Mensch bei Pipping ist ein von den sozialen Verhältnissen geprägtes Wesen, dessen Bedürfnisse und Bewertungen sich nur aus diesem Zusammenhang erklären lassen. Das Individuum kann als selbstbezogenes nur unzureichend gedacht werden, es ist immer auch Repräsentant einer gesellschaftlichen Gruppe. So sind unterschiedliche Lebensstandards bzw. ihre Bewertungen möglich, welche von der Gruppenzugehörigkeit innerhalb einer

hierarchisch strukturierten Gesellschaft bedingt sind.

Mit dem hier rezensierten Buch wird ein viel versprechendes Erstlingswerk vorgelegt. Seine zentrale Leistung sehe ich in dem Umstand begründet, einen mehr oder weniger „vergessenen“ Theoretiker, nämlich Pipping, wieder zur Diskussion zu stellen und hinsichtlich der Brauchbarkeit für eine soziale Fundierung des Konsum- bzw. Nachfrageverhaltens abzuklopfen. Dass Fellner sich damit notwendigerweise in den Kanon des aktuell immer stärker werdenden institutionellen Denkens in der Ökonomie einbringt, sei jedenfalls erwähnt.

Ich empfehle dieses Buch somit allen ÖkonomInnen, die den herkömmlichen, aus der klassischen Mechanik stammenden Grundlagen des ökonomischen Denkens nicht (mehr) vertrauen, aber auch allen generell sozialwissenschaftlich Interessierten. Sie werden es mit Gewinn lesen.

Reinhard Pirker

---

---

## Informationen der öffentlichen Hände

Rezension von: Georg Aichholzer, Herbert Burkert (Hrsg.), *Public Sector Information in the Digital Age: Between Markets, Public Management and Citizens' Rights*, Edward Elgar, Cheltenham 2004, 360 Seiten, gebunden, € 69,95, via Internet € 62,96.

---

---

Informationsbestände des öffentlichen Sektors, ihre Erzeugung, Sammlung und Verwertung sind eine Disziplin übergreifende und international orientierte Betrachtung wert. Das zeigt sich eindrucksvoll bei der Lektüre des von Georg Aichholzer und Herbert Burkert herausgegebenen Sammelbandes. Die 21 AutorInnen fassen in 16 Beiträgen die Ergebnisse eines im Rahmen der europäischen COST-Initiative unterstützten Projektes zusammen und wenden sich mit dieser Publikation an einen breiten Interessentenkreis.

Information – und insbesondere Information, die von Akteuren des öffentlichen Sektors im Auftrag von Regierungen und Verwaltungseinheiten generiert und administriert wird – ist eine inhärent politische Angelegenheit. Öffnet man diese Büchse der Pandora, dann genügt es nicht, sich auf ökonomische Analysen zu Kosten (insbesondere der Informationsgenerierung) oder zu kommerziell tragfähigen Nutzungsmöglichkeiten zu beschränken. Gewiss sind auch diese Fragestellungen legitim: Im Zuge des zunehmenden Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnologien seit Anfang der 90er Jahre wurde ihnen unter dem Titel der Entwicklung von Wirt-

schaft und Gesellschaft im „Informationszeitalter“ hin zu einer „Informationsgesellschaft“ breites Interesse eingeräumt.

Während der letzten Jahre feststellbare technologische Entwicklungen und die mit ihnen einhergehenden Kostenbedingungen für Verarbeitung und Übertragung von digitaler Information entsprechen über weite Strecken den einstigen Erwartungen. Die Wahrnehmung von Information als Rohstoff und Grundlage für zahlreiche Dienstleistungen wurde im Zuge dieser Entwicklung geschärft. Dies gilt auch in Hinblick auf die (kommerziellen) Verwertungsmöglichkeiten von Informationsbeständen der öffentlichen Hände, die sich inhaltlich durch ein enormes Spektrum auszeichnen; kulturell bedeutsame Inhalte (etwa aus öffentlichen Kunstsammlungen) gehören dazu ebenso wie meteorologische Aufzeichnungen sowie eine Fülle für die Verwaltung erforderlicher Planungsdaten und Statistiken.

Folgt man der grundlegenden Einsicht, dass Informationen weitgehend unabhängig vom Kontext ihrer Sammlung bzw. Erzeugung in ganz anderen Kontexten Verwendung finden können, dann öffnet sich ein freier Blick auf ein primäres Anliegen des Buches: Nicht nur das Sammeln von Daten und Information zum Zwecke der Verwaltung ist demokratie- und gesellschaftspolitisch bedeutsam, sondern auch die Festlegung von Regeln und Grenzen für die Verwertung solcherart erzeugter Informationsbestände. Im Vorfeld bzw. im Gleichklang mit einer Änderung dieser Regeln – die sich letztlich in rechtlich verbindlichen Normen manifestieren – gilt es, einen informierten öffentlichen Diskurs abzuführen, der durch dieses Buch erleichtert werden soll.

Die Dimensionen, hinter denen sich teils grundsätzliche demokratiepolitische Fragestellungen verbergen, sind nicht neu: Welche Folgen haben unterschiedliche Rahmenbedingungen diesseits und jenseits des Atlantiks? Worin liegt die jeweilige wirtschaftliche Bedeutung der Nutzung von öffentlichen Informationsbeständen? Wie werden die Interessen der Öffentlichkeit (bzw. der SteuerzahlerInnen) bei privater Verwertung öffentlicher Informationsbestände optimal wahrgenommen? In welchem Ausmaß ist eine Verbesserung der Zugänglichkeit von Politik und Verwaltung für die Individuen tatsächlich erreichbar?

Unter geänderten Rahmenbedingungen – insbesondere infolge technologischer Entwicklungen sowie des geänderten Rollenverständnisses des öffentlichen Sektors als moderner Dienstleister – werden auch Spannungsfelder sichtbar. Rechtsmaterien, die in den letzten Jahren einer beson-

deren Dynamik unterlegen sind, wie z. B. Datenschutz und geistige Eigentumsrechte, sind nach wie vor ergänzungsbedürftig, wenn es um den Umgang mit öffentlichen Informationsbeständen geht.

Die Entwicklung bzw. Handhabung eines Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationsbeständen ist demokratiepolitisch nicht weniger bedeutsam als die Gewährleistung des Schutzes der Privatsphäre von Individuen. Im Unterschied zu Letzterem scheint die Formulierung tragfähiger Regeln und Prinzipien zum Informationszugang erst an den Anfängen zu stehen und ein das Buch beschließender Vorschlag von allgemeinen Prinzipien erscheint hilfreich, wenn die ersten, noch holprigen Pfade auf diesem unwegsamen Gelände auch für spätere Generationen als gesellschaftspolitischer Fortschritt erkennbar werden sollen.

Norbert Knoll

---

## Die Entstehung der modernen Wissensgesellschaft

Rezension von: Richard van Dülmen, Sina Rauschenbach (Hrsg.), *Macht des Wissens. Die Entstehung der modernen Wissensgesellschaft*, Böhlau Verlag, Wien 2004, 741 Seiten, € 64,90.

---

Das Wissen, so scheint es, hat in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts als Schlüssel zu Wohlstand, Einfluss und Macht eine überragende Bedeutung erlangt. Unsere Gesellschaft bezeichnet sich gerne als „Wissensgesellschaft“, um sich von der „Industriegesellschaft“ der Moderne abzusetzen. Doch auch schon vor unserer Zeit, eigentlich seit jeher, haben sich die Menschen in den verschiedensten sozialen, kulturellen und politischen Verhältnissen auf „Wissen“ berufen. Und immer schon galt, dass derjenige, der über Wissen verfügte, auch Macht hatte.

Aber das Wissen, um das es ging, war nicht zu allen Zeiten dasselbe. Insbesondere in der Frühen Neuzeit entstand etwas Neues, ein Wissen, das zunehmend an Bedeutung gewann und durch das sich neue Mächte und Machtverteilungen in Staat und Gesellschaft entwickelten. Dieses Wissen steht im Mittelpunkt des vorliegenden Bandes. Es war verbunden mit den Kenntnissen und Konsequenzen, die sich aus einer ebenfalls neuartigen wissenschaftlichen Forschung ergaben, und es wurde grundlegend für das moderne Weltbild, die Verständigung der Menschen in immer universaleren Zusammenhängen, schließlich allgemein für die Begründung von sozialen, politischen und ökonomischen Strukturen.

Diesem Wissen in der Frühen Neuzeit auf die Spur zu kommen, es in der entscheidenden Formierungsphase der modernen Wissenschaft von der Mitte des 15. bis ins frühe 19. Jahrhundert zu verfolgen und in einer allgemein verständlichen Darstellung seine verschiedenen Aspekte und Facetten zu eröffnen, ist das Ziel des vorliegenden Bandes. Hierbei stehen keine Untersuchungen über einzelne Gelehrte, Forscher oder – im modernen Sinne – über wissenschaftliche Disziplinen im Vordergrund, sondern es wird beschrieben, wie sich Wissenschaft und Wissen im Laufe der Zeit veränderten und wie es schließlich in einem komplexen und oftmals widersprüchlichen Prozess dazu kam, dass sich rational begründete Denkstrukturen etablieren konnten.

Gleichzeitig wird der Versuch unternommen, eine Kulturgeschichte des frühmodernen Wissens zu entwerfen. Wissenschaft und Wissen werden eingebunden in die lebensweltlichen Zusammenhänge der Gelehrten, die sie produzierten, speicherten und vermittelten, sowie insgesamt in die Kulturen, in denen sie entstanden, scheiterten oder sich durchsetzten.

Grundlegend für diesen Versuch sind vor allem die Ansätze, die seit den 1980er Jahren im anglo-amerikanischen, in letzter Zeit zunehmend auch im deutschen Sprachraum zur Begründung einer neuen Wissenschaftsgeschichte geführt haben. Ausschlaggebend waren nicht mehr die modernen Konzeptionen von Wissenschaft und Wissen, sondern es wurde versucht, die historischen Perspektiven zu rekonstruieren, das Wissen so zu analysieren, wie es in seiner eigenen Zeit von Bedeutung war. Gleichzeitig werden moderne Kriterien von Wissenschaftlichkeit wie Objektivität und Ra-

tionalität als in Zeit und Kultur verankerte Prinzipien neu untersucht, der Stellenwert von Gefühl und Leidenschaft in den Wissenschaften wird einer neuen Prüfung unterzogen. Das Spektrum dessen, was eine Geschichte der Wissenschaften umfassen, verändert sich ebenso wie der Rahmen, in dem sie stehen muss. Wissenschaftsgeschichte und allgemeine Geschichte verbinden sich stärker, als dies bisher der Fall war. Das vorliegende Buch knüpft an diese Tendenzen an.

Gleichzeitig wird versucht, verschiedene, bisher voneinander getrennte oder nicht berücksichtigte Stränge und Aspekte der frühneuzeitlichen Wissenschaft und Wissenschaftskultur nebeneinander zu stellen, zudem Kunst und Musik einzubinden, damit so das Bild eines Gesamtzusammenhangs sichtbar wird, der durch Spezialstudien nicht erschlossen werden kann.

In dem vorliegenden Buch sollen zum einen die Trennung zwischen Natur- und Geisteswissenschaften, die die Wissenschaftskultur des 19. und 20. Jahrhunderts geprägt hat, für die Frühe Neuzeit aufgehoben und die verschiedenen Fragestellungen grundsätzlich interdisziplinär angegangen werden. Zum anderen sollen gelehrtes und erfahrenes Wissen, institutionelles und außerinstitutionelles wissenschaftliches Arbeiten nebeneinander gestellt und gemeinsam untersucht werden. Dabei wird der Blick der offenen Geschichte nicht aufgegeben.

Trotz der chronologischen Anordnung der Beiträge innerhalb des Bandes muss davon ausgegangen werden, dass wissenschaftliche Forschung in der Frühen Neuzeit kein zielgerichteter Prozess war, der konsequent auf ein neues Weltbild zulief. Vielmehr wird deutlich, dass Erfolge und Misserfolge von Projekten zugleich immer kulturell

bedingt waren und jeweils von der Öffentlichkeit bestimmt wurden, in der die Wissenschaftler agierten. Wollten diese anerkannt werden, wollten sie – wie die Naturphilosophen und -forscher des 17. Jahrhunderts – Maßstäbe für Neues setzen, mussten sie die Bedingungen ihrer Zeit und ihres Umfelds kennen und zu deuten verstehen. Zwar beriefen sich viele Gelehrte schon früh auf absolute Werte wie die Wahrheit oder die Vernunft. Aber nicht überall war die Wahrheit, der man sich verantwortlich fühlte, dieselbe. Vielmehr war auch ihr Verständnis abhängig vom jeweiligen Kontext und konnte im konkreten Fall zu den unterschiedlichsten Entscheidungen führen.

Der Band beginnt mit den Jahren um 1450, mit der Ausbreitung der Renaissance über Italien hinaus und den Anfängen des Buchdrucks als zentralem Medium der Wissensvermittlung in den folgenden Jahrhunderten, und er endet mit denjenigen um 1820, mit der beginnenden Industrialisierung und einer neuen Form der Institutionalisierung der Wissenschaften, wie sie v. a. an der Gründung und Konsolidierung der Berliner Universität festgemacht werden kann.

Die erste Phase der Darstellung (1450-1580) ist hierbei gekennzeichnet durch die Renaissance und den Humanismus, die eine neue Wertschätzung des Menschen lehrten und zunehmend profanes Wissen verbreiteten. Durch die Reformation, ihren laizistischen Schriftgebrauch und ihr neues Glaubensverständnis entstanden Spielräume, in denen dieses Wissen sich öffentlich Geltung verschaffen konnte. Wo die sozialen Gegebenheiten es zuließen, begannen viele Gelehrte, sich vom Weltbild der Kirchen zu emanzipieren. Fürstenhöfe und Stadtrepubliken bildeten gewichtige Foren wissen-

schaftlicher Aktivitäten als Zeichen ihrer geistigen Selbstständigkeit.

Diese Aktivitäten verdichteten sich in der zweiten Phase (1580-1660) im Zusammenhang mit dem Ausbau herrschaftlich-staatlicher Strukturen, der beginnenden Bürokratisierung und der Entstehung eines weltlichen Schulsystems. Die Gelehrten, die mehr als zuvor ein eigenes intellektuelles Bewusstsein entwickelten, boten sich an, Probleme der Gesellschaft zu lösen, und traten durch ihren öffentlich-politischen Anspruch in Konkurrenz zum Adel. Bahnbrechende Neuerungen fanden nicht nur in der Geschichts-, sondern auch in der Naturforschung und -philosophie statt.

Schließlich bildete sich in der dritten Phase (1660-1730) durch die Zusammenarbeit und Korrespondenz der Gelehrten ein europaweites Netz heraus, in das das ganze Spektrum der sich etablierenden neuen Wissenschaften einbegriffen war. Wahrheitsfindung und Nutzenorientierung wurden zu zentralen Ideen wissenschaftlicher Tätigkeit. Auf der Basis von Vernunft und Natur wurden neue, profane Weltbilder entwickelt, die eine Emanzipation von der Theologie und der Offenbarungsreligion ermöglichten, ohne mit beiden in offenen Konflikt zu treten.

Sie bildeten in der vierten Phase (1730-1780) die Basis für eine Entwicklung, die unmittelbar in die Aufklärung

einmündete. Jeder, der wissenschaftlich tätig war oder es werden wollte, konnte jetzt unabhängig von seiner Herkunft und seiner universitären Ausbildung in das bestehende Netzwerk eingebunden werden. Durch die Popularisierung des Wissens partizipierten erstmals auch diejenigen, die nicht studiert hatten, am gelehrten Diskurs, wurden zu Trägern der öffentlichen Meinung und stützten schließlich die Staatsbürokratie und die Frühindustrialisierung. Die Wissenschaftler orientierten sich zunehmend am praktischen Nutzen, den sie von ihren Forschungen erwarteten.

Die Darstellung endet mit der fünften Phase (1780-1820), in der sich nicht nur eine neue Öffentlichkeit herausbildete, sondern der bürgerliche Staat auch immer mehr gelehrte Institutionen förderte und die beginnende Industrialisierung neues Wissen verlangte. Am Ende des Prozesses stand ein mehr oder weniger geschlossenes Wissenschaftssystem mit etablierten Disziplinen, eine Gelehrtenschaft mit großem Ansehen und Fördermitteln, zugleich ein wissenschaftlich begründetes Weltbild, das alles Religiöse zur Privatsache machte. Bezugspunkt allen Ringens um vernunftgemäßes Denken und Handeln war die bürgerliche Öffentlichkeit. Die Macht des Wissens wurde zu ihrem Programm.

Josef Schmee



## „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“

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

- Heft 74: Die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in der EWU; Nov. 1999
- Heft 75: Einfluss des Wirtschaftswachstums auf die Arbeitslosigkeit; Okt. 2000
- Heft 76: Der Wirtschaftsbereich Kultur und Unterhaltung und seine Rolle im Wiener Arbeitsmarkt; Nov. 2000
- Heft 77: Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren; Nov. 2000

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

- Heft 78: Bildungserträge; März 2001 (Broschüre vergriffen)
- Heft 79: Bedeutung von Aktienmärkten für Wachstum und Wachstumschwankungen in den OECD-Ländern; Juli 2002
- Heft 80: Börsenkapitalismus; Juli 2002
- Heft 81: Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980-94; Nov. 2002
- Heft 82: Finanzmarktintegration, Finanzmarktentwicklung und makroökonomische Volatilität in den OECD-Ländern; Juni 2003
- Heft 83: Die Reform der öffentlichen Verwaltung in den Jahren 2000 bis 2002 – Versuch einer Evaluierung; Juni 2003 (Broschüre vergriffen)
- Heft 84: Ist die „europäische Beschäftigungsstrategie“ nach fünf Jahren am Ende? Zur Bewertung des Luxemburg-Prozesses 1998-2002; Aug. 2003
- Heft 85: Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980-94; Aug. 2003
- Heft 86: Die Position Österreichs im internationalen Strukturwettbewerb; März 2004
- Heft 87: Geriatriische Langzeitpflege; April 2004
- Heft 88: Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995-2000; April 2004
- Heft 89: Das österreichische Gesundheitswesen; Aug. 2004
- Heft 90: Am Rande des Arbeitsmarktes. Haushaltsnahe Dienstleistungen in der Diskussion; Nov. 2004
- Heft 91: Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt; Nov. 2004
- Heft 92: Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden; Feb. 2005
- Heft 93: Register zu „Wirtschaft und Gesellschaft“ 1987-2004 und „Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“; Jän. 2005
- Heft 94: Finanzausgleich – Wie geht es weiter?; Oktober 2005
- Heft 95: Die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in Österreich; November 2005
- Heft 96: Betriebliche Mitbestimmung und Arbeitszufriedenheit; Jänner 2006
- Heft 97: Sozialpartnerschaftliche Politikberatung – Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 1963-2005; Februar 2006
- Heft 98: Die Maastricht-Kriterien und das Trilemma der neuen EU-Mitglieder; Februar 2006

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen  
der Arbeiterkammer Wien“  
Reihe Band 9**

**„Öffentliche Wirtschaft, Geld- und Finanzpolitik:  
Herausforderungen für eine gesellschaftlich relevante  
Ökonomie“**

**hrsg von Wilfried Altzinger, Markus Marterbauer,  
Herbert Walther und Martin Zagler**

Editorial

Kurt Rothschild

Ewald Nowotny: Ökonom

Helmut Kramer

Wirtschaftspolitik und Politik – Entscheidungsmechanismen nach der Sozialpart-  
nerschaft

Alois Guger

Pensionen

Herbert Walther

**Wohlfahrtsstaat und Schattenwirtschaft**

Reinhard Neck

Regelbindung oder Diskretion? Zur Gestaltung der Geld- und Fiskalpolitik in der  
Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Peter Mooslechner

Geldpolitik in Europa

Markus Marterbauer

Koordination einer aktiven Budgetpolitik in der EU

Werner Clement

Strukturbrüche und Desorientierung der Wirtschaftspolitik

Gertrude Tumpel-Gugerell

Welche Reformen braucht Europa?

**Elisabeth Hagen**

Warum hat die Lissabon-Strategie bisher so wenig Ergebnisse gebracht?

Jürgen Kromphardt

Grundzüge einer europäisch orientierten Lohnpolitik

Wolfgang Roth

Moderne Infrastruktur für eine umfassende und tiefgreifende Integration

Werner Muhm

Steuerwettbewerb in Europa gefährdet das europäische Sozialmodell

Alexander van der Bellen

Scrap the Stability and Growth Pact

Wien 2004, 200 Seiten, € 25.

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